

Krajowa Rada Sądownictwa

K W A R T A L N I K

CENA 39 ZŁ (W TYM 0% VAT)



NUMER 4 (9)

GRUDZIEŃ 2010

W NUMERZE:

•
Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały
Krajowej Rady Sądownictwa
podjęte w okresie: 1.07.–30.09.2010 r.

•
Kalendarz wydarzeń

•
Współpraca międzynarodowa

•
Forum dyskusyjne



LEX

a Wolters Kluwer business



SPIS TREŚCI

- 5 Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjęte w okresie: 1.07.–30.09.2010 r.
- 5 – Opinia KRS z 27.07.2010 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa
 - 6 – Opinia KRS z 29.07.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
 - 7 – Opinia KRS z 29.07.2010 r. w przedmiocie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
 - 7 – Opinia KRS z 29.07.2010 r. w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych
 - 11 – Opinia KRS z 29.07.2010 r. w przedmiocie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych
 - 11 – Opinia KRS z 29.07.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny z 20.07.2010 r. przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego
 - 12 – Opinia KRS z 30.07.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury
 - 13 – Opinia KRS z 30.07.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów
 - 13 – Opinia KRS z 30.07.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o licencji syndyka
 - 14 – Opinia KRS z 9.09.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym
 - 15 – Opinia KRS z 9.09.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych
 - 16 – Opinia KRS z 9.09.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego
 - 17 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz stanowisko o potrzebie zmian przepisów dotyczących asystentów sędziów
 - 18 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej
 - 19 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej
 - 19 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie komisijnego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska
 - 20 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie stypendium dla aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski
Z-ca redaktora naczelnego
Roman Kęska

Barbara Godlewska-Michalak
Małgorzata Niezgodka-Medek
Krzysztof Pluta
Waldemar Żurek

Sekretarz redakcji
Iwona Lewandowska
tel. 22 535 82 58
e-mail: ilewandowska@wolterskluwer.pl

Patronat honorowy
SSN Antoni Górski
Przewodniczący Krajowej Rady
Sądownictwa

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron znormalizowanego maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – przyjmujemy z płytą CD lub pocztą elektroniczną (z imieniem, nazwiskiem, krótkim CV oraz telefonami kontaktowymi). Artykuły o większej objętości – zaakceptowane do druku – Redakcja będzie odsyłała Autorom w celu ich skrócenia.

Do materiałów przysyłanych do redakcji przez absolwentów wydziałów prawa, doktorantów, asystentów i aplikantów powinna być dołączona rekomendacja (recenzja) opiekuna naukowego. Autor, przekazując redakcji tekst, przenosi na wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania zmian w tekstach przeznaczonych do publikacji. Materiały niezamówione nie będą zwracane.

Redaktor prowadzący
Marcin Trepczyński

WYDAWCA

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a



WOLTERS KLUWER POLSKA

Dyrektor Działu Czasopism
Klaudiusz Kaleta
tel. 22 535 83 13
e-mail: kkaleta@wolterskluwer.pl

Sekretariat
tel. 22 535 82 03
fax 22 535 83 32

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem infolinii 0 800 120 188; fax 22 535 82 05

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 01

Skład i łamanie
A.P. GRAF Paweł Sienko, Warszawa

Druk: PAPER&TINTA, Marki
Nakład 450 egz.

- 20 – Opinia KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw
- 21 – Stanowisko KRS z 29.07.2010 r. w sprawie trybu opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie
- 22 – Stanowisko KRS z 29.07.2010 r. w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury
- 31 – Stanowisko KRS z 30.07.2010 r. w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece
- 32 – Stanowisko KRS z 30.07.2010 r. w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne
- 35 – Stanowisko KRS z 9.09.2010 r. w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
- 36 – Stanowisko KRS z 29.09.2010 r. w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 4 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw
- 36 – Stanowisko KRS z 29.09.2010 r. w sprawie udziału w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz sędziów sądów międzynarodowych
- 37 – Uchwała KRS z 30.07.2010 r. w sprawie wniosku do Ministra Sprawiedliwości oraz do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych

38 Kalendarz wydarzeń

- 38 – Wyjazdowe posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa – oprac. Alicja Seliga

40 Współpraca międzynarodowa

- 40 – Kontakty z Europejskimi Radami Sądownictwa – Rafał Michalczewski, Adam Kryszkiewicz

42 Forum dyskusyjne

- 42 – Instytucjonalne problemy polskiego procesu ustawodawczego i ich wpływ na jakość tworzonego w Polsce prawa – Grzegorz Wierczyński
- 46 – Konsultacje społeczne rządowych projektów ustaw jako instrument poprawy jakości prawa – Tomasz Zalasinski
- 51 – Ustrój sądów powszechnych musi być stabilny i przejrzysty – Waldemar Żurek
- 57 – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury – czas na zmiany – Ewa Stryczyńska
- 64 – Wizerunek zawodu sędziego w opiniach sędziów, prawników i społeczeństwa – Elżbieta Łojko
- 72 – O dwóch mitach wokół polskich sądów – Jarosław Beldowski, Dawid Sześciło
- 76 – Sędzia nie ma prawa do protestu – Dariusz Jan Babski



NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA, UCHWAŁY KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA podjęte w okresie: 1.07.–30.09.2010 r.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 27.07.2010 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że już dwukrotnie (9.05.2006 r. i 9.12.2008 r.) opiniowała poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, której tytuł wcześniej nie zawierał określenia „odszkodowawczej”, a w pierwszej wersji – także określenia „rażące”. Obie opinie były negatywne. W pierwszej z nich Rada stwierdziła, że projekt zawiera wiele wad i nieścisłości oraz przedstawiła szczegółowe uwagi krytyczne dotyczące rozwiązań, które w nim zaproponowano. W drugiej – zauważyła, że kolejny projekt jest w przeważającej mierze tożsamy z projektem ocenianym w 2006 r. oraz powiela większość negatywnie zaopiniowanych wówczas uregulowań.

Obecny projekt, wypracowany przez Podkomisję powołaną przez Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, zawiera wiele poprawek uwzględniających m.in. niektóre uwagi zawarte w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z 9.05.2006 r. Również ten projekt Rada opiniuje negatywnie.

Przede wszystkim wątpliwa wydaje się być potrzeba uchwalania aktu prawnego o szczególnym, w stosunku do przepisów zawartych w kodeksie cywilnym, a zwłaszcza w kodeksie pracy, charakterze zawierającym uregulowania dotyczące obowiązku i trybu naprawienia szkody wyrządzonej pracodawcy, którym jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszący odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej przez pracownika (nawet jeśli jest nim funkcjonariusz publiczny działający w charakterze organu administracji publicznej i biorący udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji

administracyjnej lub postanowienia). Być może wystarczająca byłaby odpowiednia nowelizacja art. 119 kodeksu pracy poprzez zwiększenie maksymalnej wysokości odszkodowania w określonych sytuacjach przewidzianych w art. 9 ust. 1 projektu.

Celem jaki zamierzają osiągnąć autorzy projektu ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest przede wszystkim zmuszenie kierownika podmiotu odpowiedzialnego – pod groźbą odpowiedzialności karnej – do podjęcia działań zmierzających do dochodzenia od funkcjonariusza publicznego zwrotu odszkodowania wypłaconego przez ten podmiot osobie trzeciej za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Dla jego realizacji zbędne jest uchwalenie odrębnej ustawy zawierającej szczególne w stosunku do obowiązujących aktów prawnych uregulowania gdyż, zdaniem Rady, wystarczające byłoby po prostu odwoływanie kierownika podmiotu odpowiedzialnego z wykonywanej funkcji (także przed upływem kadencji w wypadku kadencyjności jej sprawowania) czy rozwiązanie z nim w inny sposób stosunku pracy w razie stwierdzenia nieuzasadnionego zaniechania dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od pracownika winnego powstania szkody. Tego rodzaju stwierdzenie nie sprawia kłopotów, gdyż może nastąpić w wyniku przeprowadzanych kontroli zewnętrznych lub wewnętrznych bądź też audytu wewnętrznego.

W dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od funkcjonariuszy publicznych projektodawcy niepotrzebnie angażują prokuraturę (i to na szczeblu okręgowym), co oznacza istotne rozszerzenie jej obowiązków kosztem podstawowego zadania, którym jest czuwanie nad ściganiem

przestępstw. W sytuacji, gdy kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego grozi odpowiedzialność karna za zaniechanie egzekwowania odpowiedzialności odszkodowawczej podległego mu funkcjonariusza, zaangażowanie prokuratury powinno mieć miejsce co najwyżej wówczas, gdy takie zaniechanie zostanie stwierdzone przez organy kontrolne i ma polegać na wszczęciu, także z urzędu, postępowania przygotowawczego.

Przewidziane w projekcie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariusza, a zwłaszcza zasady ustalania wysokości odszkodowania przy braku winy umyślnej, mogą stwarzać

sądom rozpoznającym tego rodzaju sprawy poważne problemy interpretacyjne zwłaszcza w zestawieniu z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy zawartymi w kodeksie pracy, a także z przepisem art. 417 kodeksu cywilnego.

W tej sytuacji Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zmiany prawa w projektowanym zakresie powinny być dokonywane systemowo, a w ostateczności uzyskać pozytywne opinie Komisji Kodyfikacyjnej ds. Kodeksu cywilnego i Komisji do spraw nowelizacji Kodeksu pracy. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa opiniuje go pozytywnie, lecz z zastrzeżeniami. Projekt ten w znacznej mierze czyni zadość postulatowi Rady przedstawionemu w formie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowiącego załącznik do uchwały Nr 566/2010 z 12.03.2010 r. Niemniej nasuwają się następujące uwagi:

- Art. 2 – Zawiera wyliczenie kompetencji Rady. Rada proponuje, aby ust. 1 tego przepisu uzupełnić poprzez dodanie po pkt 9 kolejnego punktu, dotyczącego kompetencji do przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dwóch kandydatów na członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Kompetencja ta przysługuje Radzie na mocy art. 15 ust. 3 ustawy z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm.). Wskazane uzupełnienie odpowiada potrzebie uporządkowania kompetencji Rady, która to potrzeba została w uzasadnieniu projektu wskazana jako jeden z celów jego opracowania. Ponadto, skoro w omawianym przepisie wymieniono uprawnienia Rady odnoszące się do wyboru członków innych organów publicznych (np. Prokuratora Generalnego), pominięcie uprawnienia dotyczącego

Rady Instytutu Pamięci Narodowej jest niekonsekwentne.

- Art. 12 ust. 3 – Stanowi, że „w nagłych przypadkach, wymagających podjęcia działań między posiedzeniami plenarnymi Rady, Prezydium Rady może w jej imieniu podejmować czynności niezastrzeżone ustawowo do kompetencji Rady”. Rada proponuje, aby przepisowi temu nadać brzmienie: „w nagłych przypadkach, wymagających podjęcia działań między posiedzeniami plenarnymi Rady, Prezydium Rady może w jej imieniu podejmować czynności należące do kompetencji Rady, za wyjątkiem załatwiania spraw indywidualnych”. Takie rozwiązanie ujmuje uprawnienia Prezydium bardziej elastycznie, co pozwoli na sprawniejsze jego działanie w sprawach pilnych, zwłaszcza dotyczących opinii w przedmiocie aktów normatywnych.
- Art. 17 ust. 3 – Proponuje się przed wyrazami „w terminie” dodać wyraz „najpóźniej”.
- Art. 20 ust. 2 – Stanowi, że Biurem Rady kieruje szef, którego powołuje i odwołuje Rada na wniosek Przewodniczącego. Jednakże lepszym rozwiązaniem byłoby, aby szefa Biura Rady powoływał i odwoływał Przewodniczący, po zasięgnięciu opinii Prezydium. To właśnie Przewodniczący Rady najściślej współpracuje z szefem Biura i to między Przewodniczącym a szefem Biura istnieją najsilniejsze powiązania

organizacyjne. Zatem to Przewodniczący winien decydować o powołaniu i odwołaniu szefa Biura.

- Art. 22 ust. 2 – Przewiduje, iż Członkom Rady, o których mowa w art. 4, tj. Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministrowi

Sprawiedliwości nie przysługują diety, o których mowa w ust. 1 tego przepisu (przewidziane dla pozostałych Członków Rady). Takie rozwiązanie stanowi nieuzasadnione odejście od obecnie obowiązujących rozwiązań, które są adekwatne do wkładu pracy tych Członków Rady. Rada postuluje usunięcie tego przepisu z projektu. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w przedmiocie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego z uwagi na fakt, że 27.05.2010 r. wpłynął do Krajowej Rady Sądownictwa obszerny projekt nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego nadesłany przez Ministra Sprawiedliwości i, zdaniem Rady, to w nim powinny zostać zamieszczone zmiany proponowane w projekcie komisyjnym. Ranga aktu prawnego jakim jest ustawa, w szczególności gdy ma ona charakter kodyfikacji, wymaga odpowiedniej, wykształconej w ramach współpracy pomiędzy organami władzy, praktyki dokonywania jej nowelizacji. Abstrahując od posiadanej, niezależnie od siebie, zarówno przez Radę Ministrów, jak i posłów inicjatywy ustawodawczej proponowane ingerencje w treść kodeksu

postępowania cywilnego powinny zostać skoordynowane i przedstawione łącznie w jednym projekcie nowelizacyjnym. Niedopuszczalne zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa są powszechne w chwili obecnej praktyki dokonywania fragmentarycznych zmian w ramach nawet najważniejszych z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa wielokrotnie wyrażała swoje stanowisko, że kolejne częściowe nowelizacje najważniejszych ustaw stanowią negatywną praktykę podważającą stabilność systemu prawnego.

Niezależnie od powyższych uwag Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że proponowane zmiany także merytorycznie są co najmniej wątpliwe, a nawet nieuzasadnione. Fakt zawarcia umowy z bankiem nie powinien wywierać skutków procesowych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa co do zasady pozytywnie opiniuje projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych przedstawiony Radzie przy piśmie nr DSP-IV-4200-3/08, które wpłynęło 4.05.2010 r.

Na aprobatę w szczególności zasługuje nie tyle wprowadzenie obowiązku tworzenia w sądach biur obsługi

interesantów, faktycznie od lat istniejących w części z nich, ile zobowiązanie do projektowania budynków sądowych w sposób umożliwiający sytuowanie tych biur w odrębnych ciągach komunikacyjnych, oddzielonych od ciągów komunikacyjnych, w których znajdują się sekretariaty sądowe i pokoje sędziów. Przepis o treści jak projektowany § 7c ust. 1, powinien być znaleźć się w Regulaminie urzędo-

wania sądów powszechnych znacznie wcześniej, w sytuacji gdy w ostatnich 10 latach wybudowano lub zmodernizowano bardzo wiele siedzib sądów wszystkich szczebli, które będą musiały obecnie zostać poddane kolejnym adaptacjom.

Bardzo przydatne i wygodne oraz istotnie ułatwiające pracę sędziom sądów wyższych instancji jest rozwiązanie zaproponowane w pkt 33 projektu zobowiązujące sądy niższych instancji do przedstawiania sądom odwoławczym na skutek wniesionego środka odwoławczego wraz z aktami sprawy również elektronicznej wersji uzasadnienia orzeczenia. Skoro zgodnie z § 87 ust. 3 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych uzasadnienie orzeczenia i tak musi być sporządzone pismem maszynowym bądź w formie wydruku komputerowego (ta druga możliwość stosowana jest już niemal we wszystkich sądach), to przesłanie tych uzasadnień przy użyciu poczty elektronicznej bądź w postaci zapisu na płycie CD (załączonej do akt sprawy) nie spowoduje odczuwalnego zwiększenia się obowiązków pracowników sekretariatów poszczególnych sądów.

Bardzo rozsądna propozycja zawarta została w pkt 37 projektu. Gdy stanie się ona obowiązującym prawem, pozwoli na przekazanie wszystkich skarg na czynności komornika wniesionych w toku określonego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości temu samemu sędziemu i wyeliminuje w praktyce sytuacje, w których komornik lub sąd przystępują do kolejnego etapu postępowania bez wiedzy o wniesieniu innych skarg. Podobnie należy ocenić rozwiązanie zaprojektowane w pkt 38 zobowiązujące sąd I instancji do przesyłania z urzędu komornikowi odpisu nieprawomocnego postanowienia wydanego w sprawie wszczętej na skutek skargi na czynności komornika.

Na zdecydowanie aprobującą ocenę zasługują również proponowane zmiany w zakresie uszczegółowienia obowiązków kuratorów sądowych wykonywanych w postępowaniu wykonawczym w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Powinny one, zdaniem Rady, znacząco usprawnić przebieg tego postępowania w stosunku do postępowania toczącego się na podstawie obecnie obowiązujących przepisów Regulaminu, gdyż brak określenia obowiązków kuratorów sądowych w zakresie ich współuczestnictwa w postępowaniu wykonawczym prowadzi do zróżnicowanych praktyk w poszczególnych okręgach sądowych lub nawet w poszczególnych sądach działających w tym samym okręgu.

Za trafne Rada uznaje powierzenie referendarzom sądowym możliwości wydawania w I instancji postanowień ustalających wysokość kosztów procesu w postępowaniu karnym. Rada zauważa jednak, że instytucja referendarzy sądowych musi zostać uprzednio wprowadzona do postępowania karnego poprzez zmianę przepisów ustawowych (kodeks postępowania karnego i kodeks karny wykonawczy) oraz przepisów ustrojowych (prawo o ustroju sądów powszechnych). Zdaniem Rady, pożądane byłoby rozszerzenie możliwości wydawania przez referendarzy wspomnianych postanowień także w II instancji.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia również uwagi krytyczne do niektórych szczegółowych rozwiązań zaproponowanych w opiniowanym projekcie:

Budzi wątpliwość przewidziane w pkt 3 projektu dodanie § 7a ust. 2 nakładającego na osoby wchodzące do sądu obowiązek poinformowania o celu wizyty, mające służyć – jak stwierdzono w uzasadnieniu – zwiększeniu bezpieczeństwa sądów. Może być ono uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą jawności rozpatrywania spraw w sądach. Ponadto projektowany przepis nie przewiduje sankcji na wypadek odmowy podania przez osobę wchodzącą do sądu celu wizyty bądź przedstawienia informacji nieprawdziwej. Gdyby taką sankcją było niewpuszczenie tej osoby do budynku sądu, to z całą pewnością stanowiłoby to naruszenie zasady jawności rozpatrywania spraw. Wydaje się, że obowiązek zarówno legitymowania się przez wchodzących do sądu przed osobami stanowiącymi tzw. ochronę sądu jak również przekazywania im informacji o celu wizyty w sądzie – jeżeli rzeczywiście miałyby być konieczny w zakresie bezpieczeństwa sądu – powinien zostać przewidziany w ustawie (np. jako kolejny paragraf art. 54 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Ponadto może się okazać, że pracownicy stanowiący ochronę sądu wylegitymują i poproszą o wskazanie celu wizyty np. tzw. świadka anonimowego w rozumieniu art. 184 kodeksu postępowania karnego.

Przepisy dotyczące utworzenia biur obsługi interesantów mają wejść w życie, zgodnie z § 2 projektu, 1.01.2012 r. Data ta wydaje być wynikiem nadmiernie optymistycznego przekonania, że w ciągu niespełna 18 miesięcy możliwe stanie się zaadoptowanie wszystkich sądów, które takich biur dotychczas nie posiadają (a jest ich ponad trzy czwarte), do wymogów zmienionego Regulaminu

urzędowania sądów powszechnych. Zdaniem Rady, nie jest to możliwe, w sytuacji gdy szanse na uzyskanie w budżecie na 2011 r. środków na tego rodzaju modernizację są znikome bądź żadne. To z kolei sprawi, że przepis o utworzeniu biur obsługi interesantów, a nawet tylko wydzielonych punktów informacyjnych, może się okazać w ciągu najbliższych kilku lat przepisem martwym. Podobne wątpliwości należy zgłosić co do rozwiązania przewidującego wydzielenie przy salach rozpraw odrębnych pomieszczeń dla świadków, osób pozbawionych wolności i pokrzywdzonych.

Zastrzeżenia budzi nałożenie na sądy, w pkt 5 projektu, obowiązku prowadzenia stron internetowych według standardów określanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Choć cel proponowanego rozwiązania jest jak najbardziej słuszny, jednak wspomniane standardy powinny zostać szczegółowo określone bądź w samym Regulaminie, bądź też w osobnym zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości, dla wydania którego winno uprzednio znaleźć się upoważnienie w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Zawarta w pkt 13 projektu propozycja wydawania przez sekretariaty sądów stronom i pełnomocnikom dokumentów na podstawie akt sądowych na prośby zgłoszone telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej oraz – w pkt 14 projektu – propozycja udzielania tym osobom niezwłocznie w drodze elektronicznej informacji na zapytania skierowane tą drogą – zasługują wprawdzie na aprobatę, ale wprowadzenie ich w życie musi wiązać się ze zwiększeniem zatrudnienia w sekretariatach sądów. Zwłaszcza w dużych wydziałach konieczne będzie zatrudnienie dodatkowych urzędników o odpowiednich kwalifikacjach, mogących ocenić, czy żądana przez stronę informacja nie stanowi porady prawnej (należy się przy tym spodziewać – zwłaszcza w wypadkach odmów – kilkakrotnego ponawiania zapytań o informacje).

Wykluczenie obowiązku (i uprawnień) organizowania przez prezesów sądów szkoleń pracowników sądowych, kuratorów i ławników – zaproponowane w pkt 15 projektu – oraz zastąpienie go obowiązkiem współpracy w tym zakresie z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury czyni bardzo wątpliwymi przeprowadzenie szkoleń wspomnianych grup osób w przyszłości. Najtrudniej wyobrazić sobie przeprowadzenie przez Szkołę szkoleń ławników orzekających we wszystkich 365 sądach okręgowych i rejonowych kraju.

Przewidziany w pkt 16 obowiązek prowadzenia przez prezesów sądów apelacyjnych zbiorów istotnych dla praktyki orzeczeń sądów i publikowania ich, już od dnia wejścia w życie zmienionego rozporządzenia, na stronie internetowej wymaga dużych nakładów pracy związanych z koniecznością, po pierwsze – zapoznawania się ze wszystkimi orzeczeniami wydawanymi zarówno przez sądy apelacyjne, jak i sądy okręgowe oraz rejonowe działające na obszarze poszczególnych apelacji, a po drugie – z dokonywaniem oceny, które z nich są istotne dla praktyki. Określenie „orzeczenia istotne dla praktyki” jest bardzo ogólne, a w projekcie nie zamieszczono żadnych kryteriów „istotności”. Zdaniem Rady, nie ulega wątpliwości, że obowiązek ten powinni wykonywać sędziowie sądów apelacyjnych orzekający w poszczególnych kategoriach spraw i to ich decyzje będą wskazywać orzeczenia nadające się do publikacji. Te dodatkowe obowiązki zwiększające obciążenia sędziów będą wymagać zwiększenia liczby stanowisk sędziowskich. Publikowanie orzeczeń z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych (anonimizacji) wiąże się ponadto z koniecznością usuwania wielu danych, co będzie należało do służb informatycznych sądów apelacyjnych. To oznacza z kolei potrzebę zwiększenia zatrudnienia również w tej kategorii pracowników sądów apelacyjnych (a być może i pracowników sądów okręgowych i rejonowych).

W uzasadnieniu projektu nie wskazano przyczyny uzasadniającej ujednolicenie godzin urzędowania wszystkich sądów powszechnych w kraju, zaproponowanej w pkt 17 projektu. Obecne rozwiązanie przewidujące ustalanie tych godzin oraz godzin przyjęć interesantów przez prezesa każdego z 376 sądów powszechnych nie jest najszcześniejsze, ale projektowana radykalna zmiana w tym zakresie w ogóle nie uwzględnia warunków lokalnych takich np., jak czas pracy innych instytucji (samorządowych czy administracji rządowej na niższym szczeblu), w którym także załatwiają sprawy interesanci sądów. Lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie decyzji w zakresie ustalania godzin urzędowania sądów prezesom sądów apelacyjnych z zastrzeżeniem, że powinny one być jednakowe dla wszystkich sądów danej apelacji.

Zawarta w pkt 26 propozycja dodania do § 88 ustępu drugiego w brzmieniu: „Pod orzeczeniem i jego uzasadnieniem składa się czytelny podpis” dotyczy materii ustawowej i wymaga zmiany

przepisów kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania karnego (w k.p.c. konieczna byłaby zmiana art. 324 § 3 oraz art. 330). Kontrowersje wzbudza też termin „czytelny podpis”, ponieważ nie jest on nigdzie zdefiniowany. W uzasadnieniu projektu nie zawarto informacji, które wskazywałyby na jakiegokolwiek problemy występujące w praktyce związane ze składaniem przez sędziów pod orzeczeniami nieczytelnych podpisów. Dlatego też nie do końca zrozumiała jest próba wyeliminowania będących w bardzo częstym użyciu (długoletnie przyzwyczajenia) podpisów nieczytelnych. Poza tym do rozstrzygnięcia pozostała kwestia, czy nieczytelny podpis sędziego pod orzeczeniem bądź jego uzasadnieniem sprawia, że orzeczenie należy traktować jako nieistniejące, czy też tego rodzaju mankament stanowi o nieważności postępowania, a może da się go usunąć przez późniejsze złożenie podpisu czytelnego.

Zarówno obecne brzmienie § 94 Regulaminu, jak i brzmienie tego przepisu zaproponowane w pkt 31 projektu pozostaje w sprzeczności z art. 156 § 1 kodeksu postępowania karnego przewidującym kompetencje prezesa sądu (a nie przewodniczącego wydziału) w kwestii udostępniania akt sprawy w sekretariacie podmiotom innym niż strony postępowania. W związku z tym dla osiągnięcia zakładanego przez projektodawcę celu konieczna wydaje się również zmiana wspomnianego przepisu kodeksu postępowania karnego.

Treść proponowanego, w pkt 34 projektu, przepisu § 130a, będąca uzupełnieniem art. 216¹ kodeksu postępowania karnego, stanowi materię ustawową. W związku z tym zawężenie kręgu osób, które mogą być obecne podczas wysłuchania małoletniego dziecka w sprawach dotyczących jego osoby, nie może być dokonane w drodze rozporządzenia.

W odniesieniu do przewidzianej w pkt 35 projektu propozycji dodania § 144a należy zauważyć, że zaproponowane tam rozwiązanie budzi pewne wątpliwości. O ile łatwe będzie sprawdzenie, przy rozpoznawaniu sprawy o stwierdzenie nabycia spadku, czy w stosunku do tego samego spadku zarejestrowany został akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza (bowiem istnieje już ogólnodostępny internetowy rejestr tego typu aktów), o tyle wspomniany przepis nie wskazuje sposobu ustalenia przez sąd spadku, czy w stosunku do tego samego spadku nie zostało wydane już postanowienie sądu o stwierdzeniu jego nabycia.

W szczególności chodzi o to, czy ustalenia mają ograniczyć się do sprawdzenia skorowidzów i repertoriów będących w dyspozycji sądu spadku, czy do żądania sprawdzenia i nadsyłania informacji przez inne jeszcze sądy, nawet jeżeli z odpisu aktu zgonu wynika, że nie są one sądami ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Celowe w związku z tym wydaje się przeredagowanie wspomnianego przepisu w taki sposób, aby ustalenia co do istnienia uprzednio wydanych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku ograniczały się do sprawdzenia urządzeń ewidencyjnych sądu spadku (za wyjątkiem sytuacji, w której miejsca zamieszkania spadkodawcy w Polsce nie da się ustalić). Trudno sobie wyobrazić, by sąd spadku miał obowiązek zwracania się z prośbami o przedmiotowe informacje do wszystkich pozostałych sądów rejonowych w kraju.

Do propozycji zawartej w pkt 42 projektu odnosi się w całej rozciągłości uwaga dotycząca rozwiązania przewidzianego w pkt 34 projektu.

Również rozwiązanie przewidziane w pkt 83 projektu, a polegające na dodaniu do § 366 Regulaminu ustępu drugiego, pozwalającego sądowi wykonującemu orzeczenie o ukaraniu grzywną na rezygnację z przesłania właściwemu organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego z poleceniem jego wykonania, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, stanowi materię ustawową. Oznacza to, że bez stosownej zmiany art. 46 § 1 kodeksu karnego wykonawczego projektowany przepis nie będzie mógł być stosowany jako sprzeczny z ustawą.

Identyczna uwaga odnosi się do projektowanej w pkt 84 zmiany treści § 367 ust. 1 Regulaminu, również wymagającej zmiany treści art. 45 § 1 kodeksu karnego wykonawczego.

Istotą zmian projektowanych w pkt 80, pkt 85, pkt 86 i pkt 87 jest zastąpienie w § 361 ust. 1, § 368, § 369 i § 370 ust. 1 Regulaminu terminu „skazany” terminem „ukarany”. Zmiany te nie są trafne, gdyż „skazany” i „ukarany” to dwie odrębne kategorie osób. Lepsze byłoby pozostawienie dotychczasowej terminologii i używanie określenia „skazany”, a w odpowiednim miejscu Regulaminu zawarcie przepisu o charakterze odsyłającym (np. ilekroć mowa jest o skazanym należy przez to rozumieć również ukaranego za wykroczenie).

Projektodawca zmian w tych przepisach nie jest zresztą konsekwentny skoro w nowelizowanym § 361 ust. 3 używa również terminu „skazany”. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w przedmiocie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z treścią projektu stwierdza, że proponowane rozwiązania nie są precyzyjne. Artykuł 1 projektu wprowadza zmiany w ustawie o podpisie elektronicznym m.in. poprzez wyodrębnienie nowych rodzajów podpisu elektronicznego w postaci zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz osobistego podpisu elektronicznego. Natomiast art. 3 projektu wprowadzający zmiany w treści art. 78¹ kodeksu cywilnego wymaga dla zachowania formy elektronicznej złożenia oświadczenia woli w postaci danych elektronicznych opatrzonego podpisem, który umożliwia identyfikację składającego oświadczenie oraz wykrycie każdej późniejszej zmiany jego treści.

Analiza proponowanych zmian w ustawie o podpisie elektronicznym pozwala wyodrębnić podpis elektroniczny oraz jego szczególne formy zaawansowany podpis elektroniczny, osobisty podpis elektroniczny oraz bezpieczny podpis elektroniczny. Projektowany art. 78¹ kodeksu cywilnego nie posługuje się definicjami zawartymi w ustawie o podpisie elektronicznym, gdy zdaniem Rady terminy te powinny zostać w nim użyte. Ustawodawca wyraźnie powinien wskazać, które formy podpisu elektronicznego (podpis elektroniczny, zaawansowany podpis elektroniczny, osobisty podpis elektroniczny, bezpieczny podpis elektroniczny) powodują skutki prawne równoważne skutkom prawnym oświadczenia woli złożonego w formie pisemnej. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny z 20.07.2010 r. przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, przewidującym wprowadzenie nowego typu przestępstwa – *stalkingu*, co do zasady opiniuje go pozytywnie i zgłasza następujące uwagi.

Dostrzegając konieczność kryminalizacji zachowań mieszczących się w ramach zjawiska *stalkingu*, Rada zwraca jednak uwagę, że przepis ujęty w paragrafie pierwszym projektowanego art. 190a kodeksu karnego jest zbyt daleko ocenny. Użycie słowa „nęka” zawiera w sobie już pewną powtarzalność, wynikającą z samego charakteru czynności nękania i wątpliwość budzi konieczność wykazywania dodatkowo, czy „nękanie” jest jeszcze „uporczywe”, tj. powtarzające się, nieustanne. Uwaga ta wydaje się o tyle istotna, że przyjęcie modelu skutkowego przy konstruowaniu omawia-

nego przepisu powoduje, że odpowiedzialność za przestępstwo *stalkingu* może ponieść ten tylko, kto wywoła skutek w postaci doprowadzenia osoby „do uzasadnionego okolicznościami odczuwania strachu” lub kto „istotnie narusza jej prywatność”. Zatem dopuszczenie się czynu nękania nie będzie objęte dyspozycją projektowanego przepisu, jeżeli nie spowodzi skutku w jednej z tych dwóch postaci. Tym samym znamię uporczywości pozostaje bez wpływu na powstanie odpowiedzialności karnej.

Rada nie uważa również, by wskazane było użycie znamienia mówiącego o „złośliwości” działania sprawcy w paragrafie drugim projektowanego art. 190a kodeksu karnego. Należy bowiem uznać, iż celowe i zmierzające do narażenia osoby na szkodę majątkową lub osobistą wykorzystywanie jej danych osobowych, wyczerpuje sens uznania określonego działania za złośliwe. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie nadania statutu przypominając o brzmieniu podstawy prawnej do wydania rozporządzenia zawartej w art. 3 ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. Nr 26, poz. 157 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, nadaje statut Krajowej Szkoły, określając jej ustrój, organizację, siedzibę, symbole oraz sposób i tryb realizowania działalności szkoleniowej, mając na uwadze stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych niezbędnych dla prawidłowej realizacji zadań Krajowej Szkoły.

Stosownie do art. 2 ust. 1. do zadań Krajowej Szkoły należy: prowadzenie aplikacji: ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej, których celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora, asesora prokuratury, asystenta sędziego, asystenta prokuratora i referendarza sądowego, nadto szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych i asesorów prokuratury, w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych, a także szkolenie i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury, podnoszące ich kwalifikacje zawodowe. Zadaniem Krajowej Szkoły jest także prowadzenie analiz i badań służących ustaleniu kompetencji i kwalifikacji przypisanych do stanowisk pracy w sądach i prokuraturze, celem ich wykorzystania w działalności szkoleniowej.

Propozycja przedstawiona w projekcie nowelizacji rozporządzenia wykracza poza ramy ustawowe działalności o charakterze podstawowym dla Szkoły i w związku z tym, zdaniem Rady, nie zasługuje na poparcie. Krajowa Szkoła powinna bowiem skupić swoją aktywność i wysiłki na należyтым wypełniania podstawowych celów, dla których została powołana. Prowadzenie przez Szkołę działalności gospodarczej nie jest natomiast celem ustawowym Szkoły.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, realizacja przez Krajową Szkołę działalności wydawniczej, organizowanie sympozjów, seminariów, konferencji nie wymaga tak istotnego poszerzenia pojęć ustawowych, jaki wynika z projektu.

Krajowa Rada Sądownictwa nie dostrzega również uzasadnionych podstaw dla propozycji wprowadzenia wyodrębnionych finansowo jednostek organizacyjnych Szkoły lub prowadzenia działalności gospodarczej w innej formie organizacyjno – prawnej, przewidzianej przepisami prawa. Rada nie widzi też żadnej potrzeby dalszego poszerzenia uprawnień dyrektora Szkoły bez konieczności uzyskania akceptacji Rady Programowej Szkoły.

W odniesieniu do propozycji zmian w strukturze wewnętrznej Szkoły Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, że w opinii z 6.03.2009 r. negatywnie zaopiniowała propozycję utworzenia jako wyodrębnionej jednostki Ośrodka Badania i Analiz oraz Współpracy Międzyinstytucjonalnej i Promocji, co jednakże nie zostało przez Ministra Sprawiedliwości uwzględnione. Jest rzeczą oczywistą, że zadania jakie przypisywano dotychczas temu Ośrodkowi powinny być przez Krajową Szkołę realizowane, jednakże przez te działy, które zajmują się działalnością szkoleniową od strony merytorycznej.

Z ubolewaniem stwierdzić należy, że w projekcie, pomimo zgłaszanych wcześniej przez Radę postulatów, nie znalazły się regulacje dotyczące sposobu i trybu realizowania działalności szkoleniowej w zakresie ustawicznym, pozostawiając w dalszym ciągu tę materię regulaminowi działalności szkoleniowej, a więc aktowi znacznie niższej rangi. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, stosowne regulacje powinny znaleźć się w ustawie.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża pogląd, że instytucja mająca za zadanie prowadzenie szeroko zakrojonej działalności szkoleniowej adresowanej do wszystkich kategorii zawodowych wymiaru sprawiedliwości, nie powinna zajmować się w tym zakresie odrębnie promocją swojej działalności, jak również działalnością szkoleniową, skierowaną do innych środowisk poza określonymi w ustawie. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów opiniuje go negatywnie.

Rada zwraca uwagę, że rozporządzenia unijne, jako akty prawne mające bezpośrednie zastosowanie

w Rzeczypospolitej Polskiej, nie wymagają implementacji do krajowego porządku prawnego, ani stosowania w prawie krajowym technik odsyłania do ich postanowień jako przepisów odrębnych. Zdaniem Rady, proponowane zmiany (art. 505^{27a} i art. 1144² kodeksu postępowania cywilnego) są wyłącznie powieleniem postanowień rozporządzenia Rady (WE) nr 4/2009 i rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, co stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji i nie może spotkać się z aprobatą. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o licencji syndyka.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o licencji syndyka opiniuje go negatywnie.

Zamiar obniżenia wymagań stawianych osobom ubiegającym się o licencję syndyka zasługuje na krytykę. Zawód syndyka wymaga szczególnego profesjonalizmu, ze względu na wagę spraw upadłościowych i naprawczych oraz rolę, jaką syndycy w nich odgrywają. Ułatwienie dostępu do wykonywania czynności syndyka nie może odbywać się kosztem poziomu usług świadczonych przez syndyków. Tak dalece idące uproszczenie egzaminu na licencję syndyka, iż zostanie zlikwidowany egzamin ustny i zmniejszona ilość pytań (o połowę) na egzaminie pisemnym rodzi ryzyko uzyskania licencji przez osoby o małym praktycznym doświadczeniu. Niska zdawalność egzaminu, powołana w uzasadnieniu niniejszego projektu ustawy potwierdza, że zawód syndyka dotyczy wyspecjalizowanej dziedziny nie tylko prawa, ale także innych dziedzin ekonomii, a odpowiedzialność jaka na

syndykach spoczywa nakazuje, by do zawodu tego dopuszczone były tylko osoby o bardzo wysokich kwalifikacjach, zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. Natomiast stosunkowo niska zdawalność nie może w żadnym wypadku skłaniać do złagodzenia rygorów egzaminowania. Nie jest tu adekwatne porównanie do egzaminów radcowskich czy adwokackich, ponieważ są one poprzedzone aplikacją. Tymczasem odnośnie zawodu syndyka nie ma nawet wymogu, by ukończył studia prawnicze (jedynie wyższe studia magisterskie – *vide* art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o licencji syndyka).

Nie ma również powodów do przedłużania okresu przejściowego, o którym mowa w art. 25 ustawy o licencji syndyka. Okres trzyletni powinien być dla syndyków posiadających wysoki stopień profesjonalizmu wystarczający do uzyskania licencji syndyka. Nie zasługuje natomiast na promowanie ani postawa polegająca na odkładaniu na jak najpóźniejszy termin uzyskania uprawnień syndyka, ani – tym bardziej – okoliczność, iż osoba obecnie

wykonująca funkcję syndyka, ale nie mająca odpowiedniej licencji, nie była w stanie zdać egzaminu.

Fakt, iż niewielu jest licencjonowanych syndyków (m. in. w związku z niską zdawalnością egzaminu na licencję syndyka) i może to grozić paraliżem postępowań sądowych, jest wprawdzie niepokojący, bardziej niebezpieczne byłoby jednak

dopuszczenie osób niemających odpowiednich kwalifikacji do gospodarowania nieraz wielkimi masami majątkowymi. Dlatego zwiększenie liczby syndyków należałoby osiągnąć przez rozwój szkoleń przygotowujących do tego zawodu, uwzględniających zajęcia teoretyczne i praktyczne, a nie obniżenie wymagań kwalifikacyjnych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.09.2010 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z przedstawionym projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym opiniuje go negatywnie.

Na wstępie podnieść należy, że jeden z kluczowych w kwestii doręczeń przepis art. 139 § 1 kodeksu postępowania cywilnego od 1.01.1965 r. nie uległ zmianie merytorycznej, a jedynie zwrot prezydium właściwej rady narodowej zastąpiono dopiero w nowelizacji z 24.08.2003 r. zwrotem „w urzędzie właściwej gminy”. Data nowelizacji przepisu jednoznacznie wskazuje, że dotychczas był to przepis martwy. Świadczy o tym i to, że art. 139 był nowelizowany trzykrotnie przed 2003 r. Także po tej zmianie z 2003 r. nadal był to przepis martwy. Określenie „w urzędzie właściwej gminy” jest nieprecyzyjne i wymaga dookreślenia. Oczywiście jest, że pozostawienie przesyłki w urzędzie gminy jest dla obywatela wielokrotnie uciążliwsze niż u operatora pocztowego: większa odległość od miejsca zamieszkania, mniej dogodnie godziny pracy, zamiast do godz. 20. (poczta), to tylko godziny zakończenia urzędowania gminy, a więc do godz. 15. lub 16. Powstaje pytanie: czy sądowa służba doręzeniowa (która wobec treści art. 139 § 1 k.p.c. może złożyć niedoręczone pismo jedynie „w urzędzie właściwej gminy”) służyć ma w swojej istocie faktycznemu doręczeniu przesyłki sądowej, czy też ma jedynie spowalniać i obniżać sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, stanowiąc jednocześnie źródło dolegliwości dla adresatów tychże przesyłek? Przepis ten powstał w innej epoce

i nie przystaje do realiów prowadzenia postępowań przez organy demokratycznego państwa prawnego.

Projekt rozporządzenia, w połączeniu z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, pokazuje kolejny raz, że nowelizacje ustaw bez dołączenia projektów aktów wykonawczych nie prowadzą do właściwych rezultatów.

Analizując całość regulacji przewidujących pozostawianie przesyłek w urzędzie gminy, należy stwierdzić, że jest to zadanie zlecone gminie, nie zaś własne (doręczanie pism sądowych trudno uznać za własne zadanie gminy). W związku z tym budzi wątpliwości twierdzenie w uzasadnieniu rozporządzenia o niespodowodowaniu zwiększenia wydatków budżetowych.

Dalszy problem to brak określenia sposobu przekazywania przesyłek gminie. Dla zachowania efektywności doręczeń rozporządzenie o służbie doręczeniowej będzie musiało przewidywać odpowiednio długi czas pracy doręczycieli. Problematyczne stanie się jednak określenie, kiedy przesyłka z rannej zmiany trafi do urzędu czynnego do godz. 15., a kiedy z popołudniowej (termin „niezwłocznie” użyty w rozporządzeniu może mieć zatem bardzo różne znaczenie). Konsekwencją tego będzie różny rzeczywisty czas na odebranie przesyłki przez obywatela, nie zawsze równy 7 dni. W konsekwencji, w lepszej sytuacji będzie adresat, do którego sąd skieruje przesyłkę poprzez operatora publicznego niż przez służbę doręczeniową, a to już może godzić w równe traktowanie stron.

W § 8 uregulowano ponowne awizowanie przesyłki, nie regulując trybu uzyskiwania przez służbę doręczeniową sposobu uzyskiwania informacji o nieodebraniu przesyłki, co budzi zasadnicze

wątpliwości odnośnie do wydajności pracy doręczającego, jeżeli miałyby to być ustalane przez niego w gminie. Ponadto § 9 ust. 2 i § 10 w zw. z § 12 zakłada obowiązek wykonywania przez doręczyciela (w przypadku gdy przesyłkę przechowuje urząd gminy) czynności w lokalu gminy (postępowanie z potwierdzeniem odbioru oraz zwrotem niepodjętej przesyłki), co dodatkowo zmniejszy wydajność pracy doręczającego. Projektowany § 13 (rejestr przesyłek złożonych w urzędzie gminy) nie daje gwarancji kontroli stanu doręczeń.

Z podanych przez Ministerstwo danych (w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej) wynika, że doręcza się około 40 mln przesyłek rocznie. Tym samym przyjęcie hipotetycznie,

że służba doręczeniowa przejmie tylko 30% doręczeń, z czego też 30% będzie awizowana, ukazuje potencjalną skalę problemów doręczeń z wykorzystaniem gminy (3,6 mln awizowanych przesyłek w gminach).

Niepełność regulacji projektowanego rozporządzenia oraz kodeksu postępowania cywilnego zachodzi także odnośnie do doręczenia w miejscu pracy (projektowany § 3 ust. 5 w zw. z art. 138 § 2 k.p.c.). Osoba upoważniona do odbioru przesyłek w miejscu pracy adresata nie ma obowiązku doręczenia przesyłki adresatowi, może też nie wiedzieć, czy pracownik jest w miejscu pracy, a nie na urlopie, choruje, już nie pracuje itp.

Na marginesie stwierdzić należy, że możliwość zawarcia umowy o skrytkę pocztową jest czysto teoretyczna, gdyż ilość skrytek jest wyraźnie mniejsza od ilości zainteresowanych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.09.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych.

Krajowa Rada Sądownictwa podziela potrzebę przygotowania projektu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jednak przedstawiony projekt idzie w całkowicie niewłaściwym kierunku. Projektodawca nie dostrzega zmian, które nastąpiły na rynku mieszkaniowym w związku ze zmianami wolnorynkowymi i upowszechnieniem się prawa odrębnej własności lokalu. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę jedynie na niektóre zagadnienia objęte projektem.

Podkreślić należy, że ustawodawca świadomie odszedł od spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (ograniczonego prawa rzeczowego) i nie ma powodu by je przywracać w stosunku do nowych inwestycji. Krytycznie ocenić należy zatem art. 1 ust. 2 pkt 2 projektu. Nie znajduje uzasadnienia także projektowane przywrócenie regulacji dotyczących ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie (projektowany art. 16 ust. 4–6) oraz przywrócenie możliwości przekształcenia najmu spółdzielczego lokalu mieszkalnego na spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (projektowany art. 68 stanowi powrót do brzmienia obecnego art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych¹ sprzed 15.09.2006 r.).

Ponadto projektowany art. 68 budzi szereg wątpliwości w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15.07.2009 r. (K 64/07)². Obecna treść art. 48, którego konstrukcja w zasadniczej części ma być przeniesiona do art. 68 projektowanej ustawy także w chwili obecnej budzi szereg wątpliwości natury konstytucyjnej. Ograniczony zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego we w/w orzeczeniu do samego tylko art. 48 ust. 3 unieвозмоżliwił, mimo podobnej konstrukcji, stwierdzenie niekonstytucyjności innych jednostek redakcyjnych tego przepisu. Wyrazem problemów wynikających

¹ Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.)

² Cytat: „Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowany przepis stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegając na takim jego ograniczeniu, które nie znajduje dostatecznego uzasadnienia i nie spełnia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczeń o tak daleko idącym zakresie. Założenie, w myśl którego najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego – przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię – mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest uprawniony do nabycia własności tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni, należącego do ogółu jej członków (por. sygn. K 5/01). Wynika to stąd, że kwestionowany przepis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące właścicielowi prawo rozporządzania rzeczą”.

z obecnie funkcjonującej konstrukcji³ są wniesione do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne⁴. Dalsze prace legislacyjne nad tym przepisem powinny uwzględniać powyższe uwarunkowania.

Projektodawcy cofają się także wstecz w zakresie zarządzania nieruchomościami nie dostrzegając obecnej praktyki wynikającej z ustawy o własności lokali⁵. Odwrócić należy rozumowanie dotyczące realizowania zadań społecznych, oświatowych i kulturalnych – obciążonymi kosztem tej działalności powinni być zainteresowani członkowie spółdzielni, a nie wszyscy jej członkowie (*vide* projektowany art. 5 ust. 1 pkt 4). Całkowitym nieporozumieniem jest próba w istocie rzeczy likwidacji odrębnego rozliczania kosztów remontu poszczególnych budynków – brak jest uzasadnienia dla kredytowania jednych członków spółdzielni przez innych przez bliżej nieokreślony czas (*vide* projektowany art. 7: „regulamin gospodarki funduszem na remonty (...) może dopuszczać przejściową redystrybucję między nieruchomościami środków tego funduszu”).

Brak jest także powodów do tworzenia zebrań przedstawicieli (projektowany art. 14).

Zdaniem Rady, należy utrzymać aktualnie obowiązujący ustawowy zakaz wyboru w skład rady

nadzorczej członków spółdzielni będących jej pracownikami (art. 12 projektu odmienny od aktualnie obowiązującego art. 8² ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Pracownicy spółdzielni powinni być ustawowo wykluczeni z pełnienia jakichkolwiek funkcji w organach spółdzielni.

Projektodawca zakłada otrzymywanie subwencji na budowę lokali co nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia (art. 4 ust. 1 projektu). Odnosnie tej problematyki wskazać trzeba, iż brak jest przeszkód dla zawierania umów z gminą o wybudowanie dla niej lokali.

Projekt powtarza znaczną część przepisów w rozdziale 7 z przepisów przejściowych i końcowych aktualnie obowiązującej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, których aktualnie umieszczanie w projekcie z ich natury jest wadliwe. Rada w tym kontekście ocenia negatywnie m.in. projektowane przepisy dotyczące specjalnego trybu zasiadzenia nieruchomości gruntowej przez spółdzielnie mieszkaniowe (projektowany art. 58 ust. 8).

Konkludując, zważywszy na zakładane ograniczenie przez projekt praw członków spółdzielni, należało go zaopiniować negatywnie. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.09.2010 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, opiniuje go pozytywnie, zgłaszając uwagę dotyczącą oceny finansowych skutków rozporządzenia.

Rada zauważa, że w uzasadnieniu projektu nie przewidziano kosztów związanych z wprowadzeniem bezpiecznego podpisu elektronicznego jako sposobu identyfikacji protokolanta biorącego udział w posiedzeniu jawnym utrwalanym za pomocą

³ *Vide* wyrok Sądu Najwyższego z 8.01.2010 r. (IV CSK 292/09): „Art. 48 ust. 1 u.s.m., przed utratą mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 u.s.m., odnosił się zarówno do odpłatnego, jak i nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię budynku, w którym znajdowały się dawne mieszkania zakładowe. Odmienne były jednakże przesłanki nabycia własności lokalu przez najemcę. W wypadku odpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz wносił wkład budowlany. Jeżeli zaś spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie, najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz pokrywał koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych, przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal. Obecnie zaś, w związku z utratą mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 u.s.m., w wypadku nieodpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię najemca jest obowiązany spłacić jedynie zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, odpadła

natomiast, ze skutkiem *ex tunc*, podstawa prawna żądania przez spółdzielnię spłaty poniesionych przez nią nakładów”.

⁴ Sąd Okręgowy w Radomiu IV Wydział Cywilny Odwoławczy (P 27/10): „czy art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji RP”; Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny (P 17/10 – sprawa połączona z P 22/10, P 30/10, P 34/10); Sąd Okręgowy w Gliwicach Wydział I Cywilny, Sąd Okręgowy w Katowicach – „czy art. 48 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim dotyczy on roszczenia najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego będącego uprzednio mieszkaniem zakładowym, które to mieszkanie spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP”.

⁵ Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.)

urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. W myśl ustawy z 18.09.2001 r. o bezpiecznym podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.), podpis taki jest przyporządkowany wyłącznie do osoby go składającej i sporządzany za pomocą bezpiecznych urządzeń, podlegających jej

wyłącznej kontroli. W konsekwencji, w skutkach finansowych regulacji należy uwzględnić środki na wyposażenie osób sporządzających zapis dźwięku albo obrazu i dźwięku w spersonalizowane urządzenia, gwarantujące identyfikację protokolanta w sposób zgodny z projektowanym rozporządzeniem. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz stanowisko o potrzebie zmian przepisów dotyczących asystentów sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (GMS-WP-183-118/10) opiniuje go negatywnie.

Poselski projekt zmiany do ustawy o ustroju sądów powszechnych nie reguluje sposobu kompleksowej instytucji asystenta sędziego. Powierając asystentom zadania zakresu ochrony prawnej nie zawiera propozycji zmian kodeksu postępowania cywilnego w zakresie uprawnienia asystentów do dokonywania czynności z zakresu ochrony prawnej oraz wyraźnie rozgraniczających uprawnienia w tym zakresie wykonywane przez referendarzy sądowych i asystentów sędziów. W projektowanej ustawie brak również jakiegokolwiek odniesienia do ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm.). Proponowane istotne zmiany dotyczące statusu asystentów sędziów nie mogą zostać zaakceptowane bez odpowiednich zmian ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury min. w zakresie obowiązkowego stażu aplikantów aplikacji sędziowskiej na stanowiskach asystentów sędziów.

Krytycznie należy również ocenić wprowadzenie stosunku pracy asystentów sędziów opartego o stosunek mianowania. Prawo pracy od szeregu lat konsekwentnie odchodzi od nawiązywania stosunku pracy w oparciu o mianowanie, eliminując go w różnego rodzaju przepisach. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, o ile w przypadku referendarzy sądowych zachowanie tego rodzaju stosunku pracy jest uzasadnione i wynika z samodzielności orzeczniczej tej grupy zawodowej, to w przypadku asystentów sędziów wzmocnienie stosunku pracy tej grupy zawodowej jest niecelowe.

W tej sytuacji zbędne jest także wprowadzenie do ustawy zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów.

Pozytywnie ocenić należy natomiast wprowadzenie do ustawy zasad delegacji asystentów sędziów.

Odciążenie kadry sędziowskiej od wykonywania zadań nie związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości zarówno w kontekście wskazywanego przez projektodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1.12.2008 (P 54/07), jak i zalecenia R (86) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy z 16.09.1986 r. dotyczącego środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania jest konieczne, jednakże przeprowadzenie proponowanych zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych musi zostać zsynchronizowane ze zmianami w prawie procesowym oraz innymi ustawami w sposób systemowy.

Zdaniem Rady, proponowane zmiany nie rozwiążą problemów związanych z naborem na asystentów sędziów oraz nie odpowiadają faktycznej roli tego ważnego w kadrach sądów stanowiska.

Krajowa Rada Sądownictwa w stanowisku z 29.07.2010 w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury podniosła, że utrzymanie wymogu ukończenia przez asystentów sędziów aplikacji ogólnej stanowi poważną przeszkodę w zapewnieniu sądom odpowiednich kadr, przede wszystkim na stanowiskach asystentów sędziów, które w dużej liczbie pozostają nieobsadzone (z powodu braku chętnych kandydatów spełniających wymagania ustawowe). W niedalekiej przyszłości, po ostatecznym wygaszeniu aplikacji sądowej na dotychczasowych zasadach (ostatni egzamin sędziowski w tym trybie odbył się

w wrześniu 2010 r.), wiele sądów w Polsce zostanie pozbawionych możliwości zatrudnienia osób zainteresowanych podjęciem pracy na stanowiskach asystentów sędziego. Wskazała także, że celowy jest powrót do instytucji asesora sądowego z odpowiednio ustalonym zakresem jego kognicji, zgodnym z granicami wyznaczonymi Konstytucją RP. Rozszerzenie zakresu kompetencji asystentów sędziów czy przywrócenie instytucji asesora sądowego w nowej formie służyć powinno tym samym celom, lecz decyzja o sposobie zmian winna być podjęta po szczegółowym zaprojektowaniu pod względem legislacyjnym obydwu z branych pod uwagę wariantów.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia projektowany art. 149 § 1a – ustanowienie względem referendarzy wymogu odbycia co najmniej dwuletniego stażu na stanowisku asystenta sędziego. Rada w stanowisku z 29.07.2010 r. (jw.) wskazała na potrzebę rozważenia powrotu do koncepcji sześciomiesięcznej aplikacji referendarskiej, przygotowującej wyłącznie do wykonywania zawodu referendarza sądowego, i potraktowanie aplikacji ogólnej jako aplikacji przygotowującej do wykonywania obowiązków asystenta sędziego i asystenta prokuratora.

Ponadto należy wskazać, że projektowany art. 155 § 3b (zwroty: „sędziów, których obowiązki wykonuje asystent” oraz „do pełnienia obowiązków innych sędziów”) pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz pomocniczym charakterem czynności wykonywanych przez asystentów sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje także, że przy zmianach dotyczących statusu asystenta sędziego i po rozwiązaniu problemów z naborem celowa wydaje się modyfikacja § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5.11.2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz. U. Nr 192 poz. 1613 ze zm.) tj. wprowadzenie

zasady, iż asystent sędziego może pełnić obowiązki asystenta jednego sędziego. Podobnie negatywnie Rada ocenia utrzymywanie wynikającego z art. 155a § 4 p.u.s.p. wymogu wyłaniania asystentów w drodze konkursu, mającego na celu min. sprawdzenie wiedzy kandydatów. Zgodnie z art. 155 § 2 pkt 5 p.u.s.p., na stanowisku asystenta sędziego może zostać zatrudniona osoba, która ukończyła aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdała egzamin sędziowski lub prokuratorski albo ukończyła aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską i złożyła odpowiedni egzamin. Ukończenie aplikacji ogólnej, a zwłaszcza zdany egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki, radcowski i notarialny są dowodem przygotowania merytorycznego kandydatów i organizacja dodatkowych egzaminów jest zbędna także ze względów ekonomicznych. Nabór w drodze konkursu mającego wyłonić najlepszych kandydatów jest konieczny wyłącznie w przypadku ubiegania się o jedno wolne stanowisko asystenta sędziego przez więcej niż jedną osobę. Dotychczasowa praktyka zatrudniania na stanowiskach asystentów osób bezpośrednio po ukończeniu wyższych studiów prawnych zdała egzamin i pozwoliła na wykształcenie znacznej grupy prawników doskonale spełniających powierzone im zadania asystentów sędziów. Kolejny raz Krajowa Rada Sądownicza wskazuje również, że obecna procedura naboru na wolne stanowiska asystenta jest zbyt skomplikowana i długotrwała. W ocenie Rady procedura konkursowa powinna być uproszczona. Zwłaszcza 60-dniowy termin przewidziany w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3.09.2008 r. w sprawie przeprowadzania konkursów na stanowisko asystenta sędziego powinien ulec radykalnemu skróceniu. Rozwiązanie to powoduje, że stanowiska asystentów sędziów są nie obsadzone przez bardzo długi czas, utrudniając zdecydowanie pracę sądów. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z przedstawionym projektem rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej

opiniuje projekt pozytywnie z przedstawionymi poniżej uwagami i podtrzymując uwagi zawarte w opinii z 9.09.2010 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.

Projektodawca wskazuje, że sądowa służba doręzeniowa ma funkcjonować w ramach dotychczasowych środków finansowych (§ 1 projektowanego rozporządzenia), co faktycznie uniemożliwi jej funkcjonowanie bez dokonania stosownych zmian budżetowych – zwiększenia budżetu sądów powszechnych. Dla pełnego oszacowania wydatków budżetowych związanych z funkcjonowaniem sądowej służby doręzeniowej uwzględnić należy także wydatki związane z pozostawianiem

przesyłek w urzędzie gminy, kosztami przejazdów doręczycieli, zakupu i eksploatacji samochodów.

Projekt nie odnosi się do zagadnienia rozliczeń finansowych pomiędzy sądami przy wspólnej służbie doręczeniowej dla kilku sądów.

Projektodawca nie uwzględnia także realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości z Poczta Polską projektu tzw. elektronicznej skrzynki doręzeniowej. Jego wprowadzenie uatrakcyjni ofertę Poczty Polskiej. Rozwiązanie to dodatkowo ukazuje niejednakową sytuację strony w zależności od wyboru sposobu doręczenia.

Po likwidacji monopolu na doręczenia przesyłek poniżej 50 g utworzenie służby doręzeniowej będzie wpływało na konkurencję na rynku. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej opiniuje go pozytywnie, zgłaszając uwagi do art. 26, a także do art. 34 ust. 1 pkt 1 w zakresie dotyczącym pominięcia asystentów sędziów.

Zakres projektowanego art. 26 wzbudza wątpliwości, gdyż jego stosowanie powinno być wyłączone względem osób, które rozpoczęły już wstępne szkolenia na aplikacji sędziowskiej. Zmniejszenie poziomu stypendium winno dotyczyć jedynie aplikantów (aplikacji ogólnej/sędziowskiej/prokuratorskiej), którzy rozpoczną szkolenie po dniu wejścia w życie

tegoż przepisu. Propozycja zmiany sytuacji prawnej aplikantów już odbywających szkolenie, którzy nie mogli przewidzieć takiej zmiany wydaje się niewłaściwa.

Z kolei art. 34 ust. 1 pkt. 1 projektu wykluczy możliwości podwyższenia wynagrodzeń asystentów sędziów. Niski poziom tych wynagrodzeń w połączeniu z wysokimi wymaganiami formalnymi stawianymi kandydatom na asystentów spowoduje dalsze pogłębienie kłopotów z obsadą tych stanowisk. Podobne zjawisko może wystąpić odnośnie do obsady sekretariatów sądów. Ubocznym efektem tej zmiany może być zwiększenie się liczby pracowników na ułamku etatu, przy zachowaniu obecnego poziomu wynagrodzeń. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie komisyjnego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z treścią komisyjnego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony

środowiska generalnie pozytywnie opiniuje przedłożony projekt, przy czym zgłasza następujące uwagi.

Zawarte w art. 43 § 4 projektu rozwiązanie nakładające na sąd, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji

obowiązek prowadzenia egzekucji nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, jest z powodów oczywistych nie do przyjęcia. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, właściwym organem do prowadzenia egzekucji ww. świadczeń i nawiązek jest komornik, a rolę sądu powinno być jedynie sprawowanie nadzoru nad jego czynnościami.

Z tych względów § 4 cytowanego artykułu powinien brzmieć: „Postępowanie egzekucyjne nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych

na rzecz Funduszu wszczyna Sąd, o którym mowa w § 3, według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zaliczka na koszt egzekucji jest finansowana ze środków Funduszu”.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że projekt ustawy zawiera delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania na jego podstawie rozporządzeń, co powinno skutkować przedłożeniem Radzie projektów tych rozporządzeń w celu umożliwienia kompleksowego zapoznania się z treścią i kierunkiem proponowanych zmian. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie stypendium dla aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Krajowa Rada Sądownictwa, mając na uwadze swoje kompetencje opiniodawcze wynikające z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67), co do zasady, pozytywnie opiniuje propozycję projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie z 15.06.2009 r. w sprawie stypendium dla aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa należałoby określić inny termin niż datę 1.11.2010 r. dla wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia. Wynika to z faktu, że zaproponowany w rozporządzeniu zmieniającym termin wejścia w życie projektowanych zmian, objąłby swoim zasięgiem aplikantów którzy rozpoczęli kształcenie w ramach aplikacji ogólnej w 2009 r., a ukończą ją w listopadzie tego roku. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

Dostrzegając potrzebę zmian prowadzącą do usprawnienia procesu rejestracji spółek, Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje projekt w jego obecnym kształcie negatywnie i zwraca uwagę na pozorną przyspieszenia procesu rejestracji przy pogorszeniu bezpieczeństwa obrotu. Jednocześnie Rada nie krytykuje samej idei przyspieszenia projektu rejestracji spółek.

1. W uzasadnieniu do opiniowanych zmian zwrócono uwagę na przyczyny przedłużania się rejestracji spółek leżące po stronie Krajowego Rejestru Sądowego, a także i innych podmiotów. W związku z tym

– zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa – poprawa jest możliwa do uzyskania bez ingerencji w ustawę. Wprowadzenie proponowanych zmian z pewnością przyspieszy samą techniczną stronę procesu rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, ale nie oznacza to automatycznego przyspieszenia całego procesu kreacji nowego przedsiębiorstwa. W celu pełnej rejestracji należy jeszcze dokonać szeregu odpowiednich zgłoszeń, także w Krajowym Rejestrze Sądowym – np. wzory podpisów, jak i oświadczeń o wniesieniu kapitału zakładowego czy chociażby do urzędu

skarbowego, statystycznego, czy też zakładu ubezpieczeń społecznych. Wątpliwym jest także uzasadnienie odnoszące się do wprowadzenia nowej regulacji do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

2. Artykuł 167¹ wskazuje na nietrafność koncepcji eliminacji aktu notarialnego. Krajowa Rada Sądownictwa proponuje rozważenie by to notariusz dokonywał elektronicznej rejestracji spółki, dysponując stałym odpowiednim kluczem elektronicznym. Notariusz jako osoba zaufania publicznego zobowiązany byłby do złożenia do sądu rejestrowego dokumentów spółki, w tym wzorów podpisów, w sposób analogiczny jak przy akcie notarialnym dotyczącym obrotu nieruchomościami.

Należy zachować rozróżnienie dwóch rodzajów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, rejestrowanych elektronicznie i tradycyjnie.

Ponadto, rozważyć należy także problem spółek jednoosobowych i możliwości ich rejestracji w trybie elektronicznym.

3. Istnieje uzasadniona wątpliwość co do tego, czy wzorzec powinien być regulowany aktem wykonawczym. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, konieczne jest, żeby to ustawa zawierała niezbędne elementy kształtujące wzorzec umowy, a rozporządzenie przedstawiało ewentualnie jedynie wzór, grafikę, schemat o charakterze technicznym.

4. Zastrzeżenia Rady, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego, budzi eliminacja udziału notariusza na etapie konstruowania umowy spółki (nawet jeżeli odbywać się to będzie przy wykorzystaniu wzorca umowy). Zresztą nawet z punktu widzenia założeń zaproponowanej nowelizacji, odejście od notarialnej formy zawierania umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie znajduje żadnego uzasadnienia. Udział notariusza przy zawieraniu umowy nie jest przecież elementem negatywnie wpływającym na szybkość procesu rejestracji spółki, z tego względu jego eliminacja (osłabiająca przy tym pewność obrotu prawnego) nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Dodatkowo projektowany przepis art. 157 § 3 nie wystarczająco

odnosi się do wyłączenia formy notarialnej z § 2, w którym należy zamieścić ewentualne wyjątki np. § 3.

5. Rada zwraca również uwagę na przepis zaproponowanego art. 157 § 3, który wprowadza dwie formy rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy wykorzystaniu wzorca umowy: pisemną oraz w drodze złożenia formularza drogą elektroniczną. Koniecznym jest zwrócenie uwagi na fakt, że może to stanowić pewnego rodzaju pole do większych nadużyć gospodarczych aniżeli to ma to miejsce dotychczas. Z uwagi na to, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest wygodnym instrumentem do ograniczania odpowiedzialności osobistej wspólnika, niedopuszczalne jest, zdaniem Rady, akceptowanie stanu prawnego, który pozwoli na funkcjonowanie przynajmniej przez sześć miesięcy (*vide* art. 169 kodeksu spółek handlowych) w obrocie gospodarczym podmiotów, które powstały bez żadnej kontroli czy pomocy (odpowiednio sądu oraz notariusza) jak dotychczas miało to miejsce. Szybkość nie jest przecież wartością, która powinna wyprzedzać bezpieczeństwo obrotu. Zmiana w przepisach o Krajowym Rejestrze Sądowym art. 8b wskazuje na to, że następuje przesunięcie poza sąd elementów koniecznych do rejestracji, a więc potwierdza względność przyspieszenia rejestracji.

6. Krajowa Rada Sądownictwa podnosi również zastrzeżenia co do techniki procesu legislacyjnego oraz jego transparentności polegającej na nieprzedstawieniu wraz z projektem zmian ustawy, projektów aktów wykonawczych. W tym wypadku jest to bardzo istotna kwestia bowiem właśnie w akcie wykonawczym ma być określony i zredagowany wzorzec umowy spółki.

Ponadto, Krajowa Rada Sądownictwa wyraża niepokój nad ogólną formą zmian dokonywanych w kodeksie spółek handlowych. Zaproponowana nowelizacja jest siedemnastą ingerencją w ten akt prawny. Dokonywanie zmian etapami nie sprzyja przejrzystości prawa i pozytywnemu odbiorowi społecznemu. Pożądane jest kompleksowe ujęcie, obejmujące regulację dotyczącą szerszego pakietu koniecznych zmian. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w sprawie trybu opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zaniepokojenie stwierdzoną rozbieżną praktyką w zakresie

trybu opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. W niektórych sądach kandydaci

nie są zaznajamiani z opinią wizytatora dotyczącą oceny pracy i przydatności na stanowisko sędziego, nie są zapraszani na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego ani informowani o wynikach głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym. Rada uważa tę praktykę za nieprawidłową. Rada wyraża pogląd, że kandydaci na stanowisko sędziowskie powinni być:

- zaznajamiani z opinią wizytatora dotyczącą swojej osoby, i to jeszcze przed terminem posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, co umożli-

wiłoby im zgłoszenie uwag i zastrzeżeń do tej opinii;

- zapraszani na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, celem umożliwienia wypowiedzenia się i zaprezentowania swojej osoby członkom Zgromadzenia;
- informowani o wynikach głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym, ponieważ taka informacja może mieć wpływ na ich decyzję co do dalszego ubiegania się o stanowisko sędziowskie lub wycofaniu kandydatury. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.07.2010 r.

w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Przed ponad rokiem, w maju 2009 r., Krajowa Rada Sądownictwa w podjętej wówczas uchwale wyraziła stanowisko, w którym organom wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą zwróciła uwagę na pilną konieczność podjęcia prac mających na celu nowelizację ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm.). W tym swoistym apelu, skierowanym przede wszystkim do Ministra Sprawiedliwości, Rada wykazała wadliwość nowego modelu aplikacji, jak również szkoleń zawodowych, w szczególności zaś podniosła kwestię braku zapewnienia właściwych kompetencji Krajowej Radzie Sądownictwa, dających podstawę do jej rzeczywistego wpływu na proces kształcenia w wymiarze sprawiedliwości w zakresie ustawicznym i wstępnym, kompetencji adekwatnych do ustrojowej pozycji tego organu konstytucyjnego. Z przykrością należy stwierdzić, że owa uchwała pozostała bez jakiegokolwiek odpowiedzi.

Obecnie regulacje ustawy oceniamy wzbogaceni o doświadczenie wynikające z jej stosowania w praktyce (ustawa weszła w życie 4.03.2009 r.), a to oznacza, że do sformułowanych przed rokiem postulatów należy dodać szereg nowych, zainspirowanych rzeczywistym zastosowaniem jej rozwiązań. Dotyczy to niemal każdej dziedziny funkcjonowania Krajowej Szkoły – zarówno w zakresie jej działań podejmowanych dla kształcenia przyszłych kadr wymiaru sprawiedliwości, jak też przedsięwzięć dotyczących szkoleń ustawicznych.

Najważniejsze jest obecnie zapewnienie odpowiedniej pozycji Krajowej Radzie Sądownictwa w działalności szkoleniowej dotyczącej kadr sądownictwa, opracowanie optymalnego modelu szkoleń zawodowych oraz modyfikacja aplikacji ogólnej i sędziowskiej. Na marginesie należy zauważyć, że model aplikacji prokuratorskiej, podobnie jak szkoleń zawodowych prokuratorów i innych grup zawodowych Prokuratury, w którym nie zapewniono odpowiednich uprawnień Prokuratorowi Generalnemu oraz Krajowej Radzie Prokuratury, pozostawia wiele do życzenia. Rozwinięcie tego zagadnienia wykracza jednak poza kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa.

1. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury a Krajowa Rada Sądownictwa – ustawowe ukształtowanie wzajemnych relacji

Zgodnie z brzmieniem obowiązującej od 4.03.2009 r. ustawy, do zadań Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury należy: prowadzenie aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej, których celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora, asesora prokuratury, asystenta sędziego, asystenta prokuratora i referendarza sądowego, ponadto, szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratury, w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych,

szkolenie i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury, podnoszące ich kwalifikacje zawodowe oraz prowadzenie analiz i badań służących ustaleniu kompetencji i kwalifikacji przypisanych do stanowisk pracy w sądach i prokuraturze, celem ich wykorzystania w działalności szkoleniowej.

Tak szerokie zadania wymienionej instytucji zostały niemal w całości podporządkowane władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości (co wynika m.in. z art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 2 pkt 10, art. 3, art. 4, art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 16 ust. 1 i ust. 2, art. 52), który, jak pokazuje praktyka, skłania się ku rozszerzającej interpretacji przepisów ustawy co do granic swoich kompetencji.

Krajowej Szkole nadano wprawdzie osobowość prawną (art. 1 ust. 2), co nie oznacza jednak autonomii, ponieważ w istocie podporządkowano ją nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. Charakter nadzoru tego organu nad Krajową Szkołą nie został przy tym ukształtowany w sposób jasny i spójny. Z art. 1 ust. 3 ustawy wynika, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą jedynie w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem (który sam nadaje Szkole w drodze rozporządzenia – art. 3), jednak zgodnie z art. 16 ust. 1 Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór merytoryczny nad wszystkimi rodzajami aplikacjami (zarządzając jednocześnie nabór na aplikacje i wyznaczając limity miejsc – art. 16 ust. 2), co w powiązaniu z szerokimi uprawnieniami Ministra odnoszącymi się do Dyrektora Krajowej Szkoły (np. art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 14), stanowi łącznie o bardzo szerokich kompetencjach Ministra wobec Krajowej Szkoły.

Na powyższym tle zakres kompetencji przypisanych Krajowej Radzie Sądownictwa w odniesieniu do Krajowej Szkoły przedstawia się niezwykle ubogo (np. art. 6 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 1, art. 17 ust. 12 pkt 5). Marginalne usytuowanie organu konstytucyjnego, którego podstawowym zadaniem jest strzeżenie niezawisłości sędziów i niezależności sądów, jako podmiotu nieposiadającego żadnego realnego wpływu na funkcjonowanie instytucji mającej zapewnić należyte wykształcenie przyszłych sędziów i doskonalenie zawodowe tych, którzy pełnią swój urząd obecnie, jest trudne do zaakceptowania. Nie jest możliwe wykonywanie konstytucyjnych zadań przez Krajową Radę Sądownictwa w omawianym

zakresie przy obecnym ukształtowaniu pozycji Rady wobec Szkoły.

Szkolenia zawodowe wszystkich kategorii zawodowych pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym sędziów, pozostają obecnie poza sferą wpływów stanowiących Krajowej Rady Sądownictwa. W ustawie nie przewidziano żadnych kompetencji Rady odnoszących się do tej dziedziny, nie dając jej nawet ustawowych uprawnień do wyrażania opinii o harmonogramie szkoleń lub wyrażania opinii co do sprawozdania Dyrektora z działalności Krajowej Szkoły. Niezwykle skromne uprawnienia Rady w odniesieniu do szkoleń ustawicznych wynikają bowiem nie z ustawy, a z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16.04.2009 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 65, poz. 550). Z tego aktu prawnego (załącznika do rozporządzenia) wynika, że założenia harmonogramu szkoleń oraz planu wydawniczego są tworzone m.in. na podstawie propozycji zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa (w żadnym razie niewiążących). Pozycja Rady została w tym zakresie zrównana z dyrektorami komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, prezesami sądów apelacyjnych i okręgowych oraz prokuratorami apelacyjnymi i okręgowymi, którym również przypisano podobne uprawnienia. Krajowa Rada Sądownictwa stała się zatem – obok wymienionych podmiotów – tylko jednym ze zgłaszających propozycje co do zakresu założeń programowych harmonogramu szkoleń. Jej propozycje, w zależności od uznania organów Szkoły, mogą zostać uwzględnione, a mogą też być całkowicie pominięte. Ze statutu Krajowej Szkoły wynika także, że Krajowa Rada Sądownictwa otrzymuje do wiadomości zatwierdzony przez Ministra Sprawiedliwości roczny harmonogram szkoleń oraz plan wydawniczy Krajowej Szkoły, przedłożony przez Radę Programową.

Takie ukształtowanie pozycji Rady jako organu konstytucyjnego, stojącego na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, w odniesieniu do szkoleń ustawicznych jest ograniczeniem należnych jej kompetencji wynikających z konstytucyjnych uprawnień. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa można sformułować wniosek, że według Trybunału Rada jest konstytucyjnym organem państwa, którego zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej,

co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnego określenia składu Rady i jej kompetencji (por. wyroki TK z 15.12.1999 r., P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164; z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK 2004, nr 2, poz. 8; z 18.07.2007 r., K 25/07, OTK 2007, nr 7, poz. 80; z 16.04.2008 r., K 40/07, OTK 2008, nr 3 poz. 44; z 7.05.2008 r., SK 57/06, OTK 2008, nr 4, poz. 63). W tym kontekście nie sposób zgodzić się z pozbawieniem Krajowej Rady Sądownictwa, w obecnym stanie prawnym, rzeczywistego wpływu na dziedzinę szkoleń sędziów, których celem jest m.in. kształtowanie właściwej wykładni przepisów w kierunku jej ujednolicania, wdrażanie nowelizacji prawa, przekazywanie poglądów doktryny, pogłębianie wiedzy o dorobku judykatury i zachodzących w tym zakresie zmianach, zdobywanie umiejętności przydatnych w sprawnym i efektywnym orzekaniu, kształtowanie właściwych postaw etycznych sędziów etc. Powyższe ma bezpośredni wpływ na poziom kompetencji sędziów, których doskonalenie jest ściśle powiązane z niezawisłością sędziowską. W uzasadnieniu jednego ze zdań odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16.04.2008 r., (K 40/07, zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego), ubocznie (poza zakresem przedmiotowym sprawy) zwrócono uwagę na nazbyt skromne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do działalności szkoleniowej nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości, podkreślając, że niezwykle wrażliwym obszarem, jakim są szkolenia sędziów, zawiaduje Minister Sprawiedliwości. Kształtowanie wiedzy oraz poglądów sędziów na temat głównych i pobocznych linii orzeczniczych, na temat nowelizacji prawa i nowych orzeczeń odmiennych od dotychczas znanych, pozostaje w gestii Ministra Sprawiedliwości, który „zawiaduje obszarem istotnym dla niezawisłości sędziów, a Krajowa Rada Sądownictwa, strażniczka niezawisłości sędziów, nie dostrzega tu zagrożenia”.

Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć decydujący i rzeczywisty wpływ na treść programu aplikacji sędziowskiej (być może nawet jej powinien przyspaść – a nie Ministrowi Sprawiedliwości – merytoryczny nadzór nad aplikacją sędziowską), podobnie jak Krajowa Rada Prokuratury powinna mieć decydujący i rzeczywisty wpływ na treść programu aplikacji prokuratorskiej. Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć również wpływ na kształt i przedmiot (zakres programowy) egzaminu sędziowskiego.

Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć także decydujący i rzeczywisty wpływ na kształcenie ustawiczne sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów – w tym wpływ na treść programów (harmonogramów) szkoleń, metody szkolenia a także na dobór wykładowców. Roczne i wieloletnie harmonogramy działalności szkoleniowej Szkoły powinny być opracowywane w części dotyczącej szkolenia sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów „w porozumieniu” z Krajową Radą Sądownictwa. Stanowisko Rady powinno być przy tym wiążące dla odpowiednich organów Krajowej Szkoły.

Dyrektor Krajowej Szkoły powinien składać co roku Krajowej Radzie Sądownictwa sprawozdanie z działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły. Dzięki temu Rada miałaby wgląd w realizację zgłoszonych przez siebie wniosków i postulatów co do kierunków działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły, metod szkolenia, wpływu działalności szkoleniowej na podniesienie wiedzy, kompetencji zawodowych i różnych umiejętności kadr sądownictwa.

Dyrektor Krajowej Szkoły – podobnie jak zastępcy Dyrektora – powinien być wyłaniany w drodze konkursu. W skład komisji konkursowej powinni wchodzić przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa (symetrycznie również przedstawiciele Krajowej Rady Prokuratury). Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć wpływ na wybór Dyrektora Szkoły i jego zastępców przez udział w komisji konkursowej swoich przedstawicieli. Opinia Krajowej Rady Sądownictwa o wyłonionym w drodze konkursu kandydacie na Dyrektora Szkoły – wyrażana przed jego powołaniem (art. 12 ust. 1) – powinna być wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości w tym znaczeniu, że negatywna opinia o kandydacie eliminowałaby go. Analogicznie powinny zostać ukształtowane kompetencje Krajowej Rady Prokuratury. Obydwie Rady powinny mieć też uprawnienie do zgłoszenia wniosku o odwołanie Dyrektora Szkoły i jego zastępców.

2. Szkolenia ustawiczne

Zgodnie z art. 82a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), sędzia jest obowiązany stale podnosić swoje kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, których organizację określa odrębna ustawa.

Na podstawie odrębnej ustawy – o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury- utworzono nową instytucję, powołaną m.in. do szkolenia sędziów, jednak ustawa ta w ogóle nie reguluje organizacji szkoleń ustawicznych sędziów (to samo dotyczy szkoleń ustawicznych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, kuratorów zawodowych, urzędników sądów). Głównym przedmiotem regulacji ustawy o Krajowej Szkole jest przede wszystkim sama organizacja Krajowej Szkoły (rozdział 2), aplikacja ogólna, sędziowska i prokuratorska – przede wszystkim nabór na aplikację i jej przebieg (rozdział 3), status aplikanta (rozdział 4), status wykładowców i pracowników Krajowej Szkoły (rozdział 5). Ustawa nie reguluje bezpośrednio organizacji szkolenia zawodowego, w tym przede wszystkim szkolenia ustawicznego sędziów. Zawiera natomiast delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia o nadaniu Krajowej Szkole statutu określającego sposób i tryb realizowania działalności szkoleniowej; statut z kolei zawiera dalej idącą delegację do określenia tej materii w akcie rangi jeszcze niższego rzędu, tzn. w regulaminie organizacyjnym Krajowej Szkoły. Uchwalenie tego regulaminu nie wymaga natomiast zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która w ten sposób została pozbawiona wpływu na współdecydowanie o organizacji i zawartości merytorycznej działalności szkoleniowej w zakresie szkoleń zawodowych (przede wszystkim szkolenia ustawicznego sędziów).

Ustawa o Krajowej Szkole szczegółowo reguluje ten segment jej działalności, który nazywa się szkoleniem wstępnym (w tym nabór na aplikację, przebieg aplikacji, prawa i obowiązki aplikantów), co może dotyczyć jednorazowo kilkuset osób (np. 300 aplikantów aplikacji ogólnej, 225 aplikantów aplikacji sędziowskiej i 225 aplikantów aplikacji prokuratorskiej wszystkich roczników, jeżeli na obydwie aplikacje zawodowe będzie przyjmowanych po 75 aplikantów w każdym roku), pozostawia natomiast poza zakresem regulacji szkolenie ustawiczne kilkudziesięciu tysięcy pracowników sądów i prokuratur (w tym sędziów, prokuratorów, asesorów prokuratury, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów zawodowych, innych urzędników sądów i prokuratur). Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest przede wszystkim ustawą o aplikacjach (szkoleniu wstępnym), pomijając regulację dotyczącą szkolenia ustawicznego kadr sądownictwa i prokuratury.

Nie bez znaczenia dla powyższych spostrzeżeń jest także ranga aktów prawnych regulujących poszczególne dziedziny działalności Krajowej Szkoły. Nie sposób zaakceptować sytuacji, w której przebieg aplikacji jest stosunkowo szczegółowo uregulowany w akcie prawnym rangi ustawy, podczas gdy kwestia szkoleń zawodowych pozostawiona została regulacji w akcie prawnym niższej rangi (regulaminie organizacyjnym Krajowej Szkoły).

Podkreślenia – w kontekście kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa – wymaga także, że w rozdziale 7 ustawy o Krajowej Szkole, dotyczącym zmian w obowiązujących przepisach, w art. 61 dokonana została nowelizacja ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082) w ten sposób, że dotychczasowe kompetencje Rady określone w art. 2 ust. 2 tej ustawy zostały poszerzone o uprawnienie do wyrażania jedynie opinii o programach szkolenia aplikacji ogólnej i aplikacji sędziowskiej oraz zakresie i sposobie przeprowadzania egzaminów sędziowskich. Krajowa Rada Sądownictwa nie uzyskała natomiast żadnych ustawowych uprawnień odnoszących się do działalności szkoleniowej adresowanej do sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów czy urzędników sądowych.

Tymczasem, merytoryczna zawartość szkoleń, których adresatami są sędziowie, dotyczy sfery orzeczniczej w jej wymiarze merytorycznym, a więc chronionej konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej, na straży której stoi właśnie Krajowa Rada Sądownictwa, która, jak żaden inny konstytucyjny organ państwa, jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie sposób zrozumieć w tej sytuacji braku jakichkolwiek uprawnień dla Rady, instytucji o charakterze gwarancyjnym, zabezpieczającej rzeczywistą niezależność sądów i niezawisłość sędziów, w zakresie doskonalenia kwalifikacji sędziów do wykonywania funkcji orzeczniczych.

Powyższe nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na fakt, że rola sądów (okręgowych i apelacyjnych) w szkoleniach sędziów i innych grup zawodowych wymiaru sprawiedliwości jest stopniowo eliminowana na rzecz Krajowej Szkoły. Jest to wynikiem przyjętej koncepcji centralizacji szkoleń. Planowane jest nawet zniesienie funkcji kierowników szkolenia w sądach, co ma stanowić ostateczne przypieczętowanie przejścia w pełni przez Ministra Sprawiedliwości organizacji aplikacji ogólnej i sędziowskiej (łącznie z nadzorem merytorycznym

nad nimi) oraz organizacji szkoleń zawodowych (ustawicznych). Rolą sądów pozostanie zatem wypełnianie zadań zleczanych przez Krajową Szkołę, nie zaś realizowanie zadań wynikających z inicjatywy własnej.

Szkolenia ustawiczne organizowane przez Krajową Szkołę, w istocie podległą Ministrowi Sprawiedliwości, dotyczą również sfery, w której sądy są niezależne. Dotyczy to w szczególności szkoleń adresowanych do sędziów pełniących funkcje w sądach oraz do kadry urzędniczej sądów, w tym dyrektorów i kierowników sądów. Biorąc pod uwagę konstytucyjną odpowiedzialność Krajowej Rady Sądownictwa za zapewnienie niezależności sądom, trudno także znaleźć przekonujące argumenty przemawiające za obowiązującym stanem prawnym, w którym nie zapewniono temu organowi żadnej możliwości realnego wpływu na tę, niezwykle istotną, dziedzinę szkoleń.

Brak realnych, odpowiednio ukształtowanych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do przedmiotu działalności instytucji zajmującej się szkoleniem kadr wymiaru sprawiedliwości pozostaje w oczywistej i rażącej sprzeczności z dorobkiem Rady Europy⁶ oraz nowoczesnym rozumieniem demokratycznego państwa prawa. Dlatego też konieczne jest pilne podjęcie prac nad opracowaniem nowego, optymalnego modelu szkoleń zawodowych (ustawicznych). Model ten powinien obejmować nie tylko roczne cykle szkoleń, objęte harmonogramem działalności szkoleniowej na dany rok, ale także cykle wieloletnie (projektowane z perspektywą co najmniej trzyletnią). Projektowanie szkoleń ustawicznych nie może polegać na tym, że co roku powtarzane są te same (albo bardzo podobne) tematy szkoleń, lecz na programowaniu na kilka lat spójnych harmonogramów szkoleń obejmujących różnorodne zagadnienia z przeznaczeniem dla tych samych adresatów szkoleń.

3. Aplikacja ogólna

Model aplikacji, przyjęty w ustawie i realizowany obecnie (od 30.11.2009 r.) posiada szereg, koniecznych do usunięcia, niedoskonałości.

Przede wszystkim po raz kolejny należy podkreślić, że nie jest możliwe osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, aby roczna aplikacja ogólna mogła stanowić dobre przygotowanie jednocześnie dla kandydatów na referendarzy sądowych, asystentów sędziów i asystentów prokuratury oraz kandydatów na aplikacje sędziowską

i prokuratorską. Przyjęty w ustawie roczny cykl kształcenia w ramach tej aplikacji – przy niezwykle szerokim spektrum zagadnień, jakie należy uwzględnić szkoląc przyszłego referendarza sądowego oraz asystenta sędziego i prokuratora – nie zapewni gwarancji ich dobrego przygotowania.

Z punktu widzenia odpowiedniego przygotowania kandydatów do wykonywania czynności referendarza sądowego konieczne jest: bądź to pilne uzupełnienie programu (o szczegółowe zagadnienia dotyczące wszystkich rejestrów sądowych) i wydłużenie czasu trwania aplikacji ogólnej, bądź też wprowadzenie dodatkowych zajęć teoretycznych i praktyk dla przyszłych referendarzy sądowych, obejmujących szczegółowe przygotowanie z zakresu ksiąg wieczystych i rejestrów, których program aplikacji ogólnej nie uwzględnia w wymiarze odpowiednio szczegółowym. Alternatywną propozycją jest rozważenie powrotu do koncepcji sześciomiesięcznej aplikacji referendarskiej, przygotowującej wyłącznie do wykonywania zawodu referendarza sądowego, i potraktowanie aplikacji ogólnej jako aplikacji przygotowującej do wykonywania obowiązków asystenta sędziego i asystenta prokuratora. Połączenie w jednej aplikacji ogólnej celów związanych z kształceniem przyszłego referendarza sądowego i przyszłego asystenta sędziego i asystenta prokuratora było od początku założeniem chybionym. Powinno się powrócić do pierwotnego założenia, które przyświecało wykreowaniu nowego zawodu prawniczego referendarza sądowego i uruchomieniu aplikacji referendarskiej, mianowicie – że przygotowuje ona do wykonywania innego zawodu prawniczego niż zawód sędziego, a referendarze sądowi będą wyjątkowo tylko aspirować do urzędu sędziego. Obecnie większość referendarzy sądowych ma zdany pomyślnie egzamin sędziowski (są to m.in. osoby, które zdały egzamin sędziowski w latach: 2007, 2008, 2009 i zdadzą go w 2010 r.), a nie mogły zostać asesorami sądowymi. Większość referendarzy sądowych aspiruje w związku z tym do objęcia urzędu sędziego (po spełnieniu warunków formalnych), co nie sprzyja stabilizacji kadry referendarskiej i podważa sens wprowadzenia do ustroju sądów powszechnych instytucji referendarza sądowego.

⁶ Pkt 2.3 i 4.4 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów, na stronie: http://bip.ms.gov.pl/ue_koop/re_ekuzds.doc; opinie nr 4 i nr 10 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europy (CCJE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy, na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_en.asp.

Nie jest również dobrym rozwiązaniem przyjęcie założenia, że każdy przyszły asystent sędziego i referendarz sądowy powinien ukończyć aplikację ogólną w ramach Krajowej Szkoły w Krakowie jako jedyną drogę stwarzającą możliwość podjęcia pracy w tym charakterze. Już obecnie stanowi to poważną przeszkodę w zapewnieniu sądom odpowiednich kadr, przede wszystkim na stanowiskach asystentów sędziów, które w dużej liczbie pozostają nieobsadzone (z powodu braku chętnych kandydatów spełniających wymagania ustawowe). W niedalekiej przyszłości, po ostatecznym wygaszeniu aplikacji sądowej na dotychczasowych zasadach (ostatni egzamin sędziowski w tym trybie odbędzie się w wrześniu 2010 r.), wiele sądów w Polsce zostanie pozbawionych możliwości zatrudnienia osób zainteresowanych podjęciem pracy na stanowiskach asystentów sędziów.

Aplikacja ogólna, traktowana jako roczne przygotowanie do pracy na stanowiskach asystenckich, powinna zostać zorganizowana w sposób bardziej przystępny dla osób nią zainteresowanych, wobec czego powinna być realizowana w co najmniej czterech odpowiednio geograficznie rozmieszczonych ośrodkach w kraju (np. Warszawa, Gdańsk, Kraków, Poznań), tak aby podjęcie edukacji w jej ramach było osiągalne także dla osób pochodzących z mniej zamożnych środowisk z północnych regionów kraju. Powinna nastąpić swoista dekoncentracja aplikacji ogólnej przy scentralizowaniu (ujednoliceniu) jej programu i wymagań w stosunku do wykładowców we wszystkich ośrodkach szkoleniowych. Obecna aplikacja ogólna jest nie tylko poważnym przedsięwzięciem dla budżetu resortu sprawiedliwości, ale także kosztowną inwestycją dla osób kształcących się w jej ramach. Już obecnie, w ramach pierwszego roku aplikacji ogólnej, proporcje pomiędzy osobami, dla których Kraków i okolice stanowią centrum życiowe, a osobami pochodzącymi z innych regionów Polski zostały zachwiane. Jest to tendencja niekorzystna i pozbawiająca absolwentów wydziałów prawa różnych uczelni równych szans w dostępie do zawodu. Nieporównywalny jest wysiłek osób chcących kształcić się na aplikacji ogólnej, a związanych z Gdańskiem, Koszalinem, Szczecinem, Białymstokiem, Olsztynem, Poznaniem, Bydgoszczą itd., z osobami, które miejsce zamieszkania mają na południu kraju (Małopolska, Podkarpacie, Górny Śląsk, Świętokrzyskie). Różnice te nie są niczym uzasadnione, zaś odpowiednia liczba kandydatów na stanowiska asystentów sędziów jest oczekiwana we

wszystkich sądach w Polsce. Do refleksji powinna skłonić wysoka obecnie liczba nieobsadzonych etatów asystenckich.

Poważną wadą aplikacji ogólnej jest sposób tworzenia listy klasyfikacyjnej aplikantów. Warunkiem ukończenia aplikacji ogólnej jest uzyskanie pozytywnych ocen ze wszystkich sprawdzianów i praktyk objętych programem aplikacji. Liczba punktów uzyskanych przez każdego aplikanta w toku aplikacji ogólnej stanowi o liczbie porządkowej określającej miejsce aplikanta na liście (swoisty ranking), zaś kolejność na liście stanowi o tym, czy aplikant będzie mógł kontynuować kształcenie w ramach aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej. Liczba miejsc na tych aplikacjach jest bowiem limitowana i znacznie niższa od liczby absolwentów aplikacji ogólnej.

Wobec tego niezwykle istotne jest takie dokonywanie ocen w ramach sprawdzianów oraz praktyk w prokuraturach i sądach, aby kryteria przyznawania odpowiedniej liczby punktów były jednolite. Patronów praktyk w ramach aplikacji ogólnej jest około 4.000. Nie zostały przeprowadzone dla nich żadne szkolenia co do sposobu dokonywania ocen, nie opracowano też normatywnych ujednoliconych kryteriów ocen, przez co nie można przyjąć, że system punktowy, w jakim formułowane są oceny, został ujednolicony i zobiektywizowany. Oceny mają natomiast decydujące znaczenie dla dalszych losów aplikantów.

Poważną wadą obarczona jest także funkcja patrona koordynatora, który zgodnie z ustawą służy aplikantowi pomocą merytoryczną oraz nadzoruje i koordynuje prawidłowy przebieg praktyk aplikanta, zgodnie z programem aplikacji ogólnej. Spełnienie warunku służenia pomocą merytoryczną na każdym etapie praktyk jest rzeczą niewykonalną dla patrona koordynatora. Sędzia cywilista jako patron koordynator nie będzie w stanie wspierać merytorycznie praktyk aplikanta odbywanych w prokuraturze, czy też w wydziałach karnych, podobnie jak sędzia koordynator z wydziału karnego nie będzie wsparciem merytorycznym w zakresie praktyk w plonie cywilnym. Tego rodzaju regulacje zawarte w ustawie są zatem fikcją.

W modelu aplikacji ogólnej, podobnie jak aplikacji sędziowskiej czy prokuratorskiej, zastrzeżenia budzi status aplikantów, który w zamyśle projektodawcy miał być zbliżony do statusu słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Aplikanci nie zostali jednakże objęci żadnym rodzajem

ubezpieczenia społecznego, poza ubezpieczeniem zdrowotnym. Skutkiem tego jest nieobjęcie aplikanta ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym, chorobowym i wypadkowym – do czasu zdania egzaminu sędziowskiego czy prokuratorskiego. Oznacza to brak podstaw do wypłaty aplikantowi jakichkolwiek świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym zasiłków z tytułu choroby, wypadku przy pracy, macierzyństwa etc., jak również niezaliczenie okresu aplikacji do stażu zatrudnienia dla celów uzyskania prawa do przyszłej emerytury lub ewentualnie renty z tytułu niezdolności do pracy (nie wszyscy aplikanci zostaną w przyszłości sędziami i prokuratorami i nie wszystkim przysługiwać będzie stan spoczynku, niezależny od stażu zatrudnienia). Tego braku nie uzupełnia treść art. 46 ustawy o Krajowej Szkole, z którego wynika, że okres aplikacji wlicza się do okresów zatrudnienia, od których zależą uprawnienia pracownicze, pod warunkiem ukończenia aplikacji. Przepis ten nie ma bowiem wpływu na zakres ubezpieczenia społecznego aplikanta. Inna jest pod tym względem sytuacja aplikanta w okresie stażu po egzaminie sędziowskim, gdyż staż podejmowany jest w ramach stosunku pracy (na podstawie umowy o pracę w przypadku zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego, na podstawie mianowania w przypadku zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego), wobec czego *ex lege* (z mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) następuje skutek w postaci objęcia ubezpieczeniem społecznym w pełnym zakresie.

Nieprawidłowe jest także takie skonstruowanie przebiegu aplikacji ogólnej, w którym nie przewidziano żadnego okresu odpoczynku (swoistego „urlopu”) w czasie 12 miesięcy jej trwania. Aplikacja odbywa się przez cały ten okres bez możliwości skorzystania z choćby jednego dnia przerwy. Nieuregulowany jest status aplikantów aplikacji ogólnej, którzy zapadną na chorobę powodującą długotrwałą niezdolność do wykonywania obowiązków aplikanta (dotyczyć to może np. zagrożonej ciąży aplikantki).

4. Aplikacja sędziowska

Poważne zastrzeżenia budzi czas trwania aplikacji sędziowskiej, która – z uwzględnieniem aplikacji ogólnej oraz stażu po egzaminie sędziowskim – będzie trwać co najmniej 66 miesięcy (faktycznie dłużej, ponieważ od zakończenia aplikacji ogólnej do rozpoczęcia aplikacji sędziowskiej może

upłynąć nawet kilka miesięcy) i na końcu tej drogi nie gwarantuje powołania na urząd sędziego, nawet najlepszym adeptom. Taki system kształcenia kandydatów na sędziów ma, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o Krajowej Szkole, jeżeli chodzi o długość aplikacji, odpowiadać dotychczasowemu modelowi, który po zsumowaniu aplikacji sędziowskiej i asesury sądowej dawał podobny czas oczekiwania na objęcie urzędu sędziowskiego. Nie sposób jednak zgodzić się z takim założeniem, gdyż nieporozumieniem jest porównywanie dotychczasowej instytucji asesury sądowej ze stażem asystenta sędziego czy referendarza sądowego, którzy mogą wykonywać jedynie ściśle ograniczone zadania z wyłączeniem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy asesor sądowy sprawował wymiar sprawiedliwości *par excellence*. Przebieg stażu po egzaminie sędziowskim nie będzie stanowił podstawy do stwierdzenia, czy kandydat gwarantuje prawidłowe wykonywanie pracy na stanowisku sędziego, a można przyjąć nawet, że po pozytywnie złożonym egzaminie sędziowskim okres stażu będzie okresem uwstecznienia, nie zaś ugruntowania zdobytej wiedzy i umiejętności (zwłaszcza gdy aplikant po egzaminie sędziowskim trafi jako referendarz np. do wydziału ksiąg wieczystych i będzie zajmował się wyłącznie dokonywaniem wpisów w księgach wieczystych, a miałby po okresie stażu aspirować do stanowiska sędziego w wydziale karnym).

Brak zagwarantowania możliwości zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziowskie po ukończeniu aplikacji z odpowiednio wysokim wynikiem (choć temu właśnie miało służyć ustalanie przez Ministra Sprawiedliwości limitu przyjęć na aplikację sędziowską, odpowiadającego prognozom wynikającym z zapotrzebowania sądów), w połączeniu z perspektywą długotrwałego zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego (mianowanie na czas nieokreślony w ramach stażu) i relatywnie niskim wynagrodzeniem spowoduje, że dla wielu osób osiągnięcie po tylu latach stanowiska sędziego nie będzie atrakcyjną ofertą zawodową, co pozostaje w sprzeczności z nadrzędnym założeniem, że sędziami powinni zostawać najlepsi z absolwentów uczelni prawnych.

Niepożądane jest takie rozwiązanie, które dopuszcza dwutorową drogę dochodzenia do zawodu asystenta i referendarza: jedną poprzez roczną aplikację ogólną i drugą po ukończeniu aplikacji sędziowskiej. Ten dualizm nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, a jednocześnie wprowadza niepożądany podział na różne kategorie referendarzy: tych,

którzy wybrali ten zawód, gdyż do jego wykonywania czują się powołani, i tych, dla których zajmowanie tego stanowiska jest wyłącznie koniecznym rocznym okresem przejściowym, służącym spełnieniu koniecznych wymagań formalnych powołania na urząd sędziego. Nie jest także możliwy do zaakceptowania model, zgodnie z którym z jednej strony do mianowania na stanowisko referendarza sądowego wystarczy ukończenie rocznej aplikacji ogólnej, z drugiej zaś strony konieczne jest pozytywne złożenie egzaminu sędziowskiego po 30 miesiącach specjalistycznej i kosztownej aplikacji oraz pozytywnym zaliczeniu stażu na stanowisku asystenta.

Zasadnicze wątpliwości budzi zatem wprowadzenie w ramach aplikacji sędziowskiej obowiązkowego dwuletniego stażu po egzaminie sędziowskim, którego celem jest w istocie osiągnięcie przez kandydata na urząd sędziego odpowiedniej granicy wieku – 29 lat. Doświadczenie życiowe jest niezwykle ważnym elementem całokształtu wszystkich kwalifikacji i predyspozycji koniecznych do objęcia urzędu sędziego, jednakże kolejność i sposób zaliczania poszczególnych etapów szkolenia musi budzić zastrzeżenia.

Staż asystencki czy referendarski (co najmniej roczny) powinien odbywać się po aplikacji ogólnej, co byłoby naturalną konsekwencją jej pozytywnego ukończenia, zaś warunkiem przyjęcia na aplikację sędziowską powinien być pozytywnie zdany egzamin, oparty wyłącznie na rozwiązywaniu kasusów obejmujących konkretne stany faktyczne. Aplikacja sędziowska powinna służyć opanowaniu warsztatu pracy sędziego, metodyki tej pracy, przy założeniu, że aplikant wykazuje się już doskonałą wiedzą w zakresie prawa materialnego. Podjęcie starań o zatrudnienie w ramach stażu po aplikacji ogólnej i wybór miejsca tego zatrudnienia (bez konieczności natychmiastowego podjęcia pracy w tym charakterze) powinny być pozostawione aplikantowi. W takiej sytuacji warunkiem przyjęcia na aplikację sędziowską powinna być nie tylko pozytywnie ukończona aplikacja ogólna, pozytywnie odbyty staż, ale także z odpowiednią lokatą zdany egzamin wstępny na tę aplikację. Zapewniłoby to odpowiednio wysoki poziom przygotowania kandydatów na sędziów.

W ustawie o Krajowej Szkole brak jest jednoznacznego określenia dnia „zakończenia stażu”, gdyż ustawa nie wyjaśnia, czy ewentualny okres usprawiedliwionej nieobecności w pracy jest odliczany od wymaganego okresu stażu, czy też okres stażu wydłuża. Nie jest jasne, co oznacza „odbycie stażu”, a sposób i tryb jego realizacji pozostaje w sprzecz-

ności z konstrukcją stosunku pracy na stanowisku asystenta sędziego i referendarza sądowego, wynikającą z ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Analiza obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim, przyjętego w omawianej ustawie, wymaga także zwrócenia uwagi na wynagrodzenie aplikanta, które po egzaminie sędziowskim będzie niższe niż stypendium otrzymywane w czasie aplikacji sędziowskiej. Od kwoty wypłacanego aplikantowi stypendium nie potrąca się bowiem składek z tytułu ubezpieczenia społecznego (poza 9-procentową składką na ubezpieczenie zdrowotne), podczas gdy w okresie stosunku pracy w ramach stażu składki muszą być odprowadzane i potrącane przez płatnika od wynagrodzenia brutto, gdyż stosunek pracy jest obowiązkowym tytułem ubezpieczenia społecznego w pełnym zakresie.

Nieprawidłowa jest także regulacja, z której wynika, że w okresie stażu na stanowisku asystenta sędziego aplikant będzie otrzymywał wynagrodzenie za pracę w wysokości wynagrodzenia referendarza sądowego w stawce podstawowej. Wprowadza to podział na różne kategorie asystentów, których poziom wynagrodzenia znacząco się różni. Wynagrodzenie powinno być ściśle związane z zajmowanym stanowiskiem i charakterem świadczonej pracy. Za niepożądane należy uznać stwarzanie konstrukcji, na podstawie której wypłaca się asystentowi wynagrodzenie referendarza, pomimo że referendarzem nie jest.

Powyższe obrazuje poważną wadliwość konstrukcji obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim w modelu dojścia do zawodu sędziego wynikającym z ustawy.

Nie sposób zgodzić się z koncepcją, w której o przebiegu aplikacji, w tym o miejscu i warunkach odbywania stażu, decydować ma wyłącznie Dyrektor Krajowej Szkoły. Kompetencje tego organu są niezwykle szerokie i trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej regulacji, w której dyrektor Szkoły odgrywa priorytetową rolę w całym procesie przebiegu aplikacji, poczynając od konkursu na aplikację ogólną poprzez poszczególne etapy aplikacji sędziowskiej aż po egzamin sędziowski i przebieg dwuletniego stażu po tym egzaminie.

5. Asesor sądowy

Nasuwa się w związku z tym refleksja o zbyt pochopnie podjętej decyzji usunięcia z ustroju sądów powszechnych instytucji asesora sądowego, głęboko osadzonej w tradycji sądownictwa polskiego. W wyroku z 24.10.2007 r. (SK 7/06, OTK-A 2007

nr 9, poz. 108), Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o niezgodności z Konstytucją instytucji asesora sądowego, lecz stwierdził, że niezgodny z Konstytucją jest tryb mianowania asesorów, ich zależność od władzy wykonawczej i organów sądów, a więc brak właściwej urzędowi sędziego gwarancji niezawisłości, niezależności i nieusuwalności. W wyroku tym Trybunał orzekł również, że nie jest dopuszczalne, jako niezgodne z Konstytucją, powierzanie asesorom czynności sędziowskich przez Ministra Sprawiedliwości, co nie oznacza konieczności wyeliminowania stanowiska asesora sądowego z porządku ustrojowego sądów.

Skoro zatem uznano, wprowadzając w życie ustawę o Krajowej Szkole, że konieczne jest odbywanie stażu po egzaminie sędziowskim, to zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie instytucji asesora sądowego z odpowiednio ustalonym zakresem jego kognicji, zgodnym z granicami wyznaczonymi Konstytucją RP, niż tworzenie w sądach dodatkowych kategorii asystentów i referendarzy (zatrudnianych w ramach stażu – po egzaminie sędziowskim a przed powołaniem na urząd sędziego), co nie będzie służyło dobru wymiaru sprawiedliwości. Asesor sądowy mógłby przejąć wszystkie sprawy powierzane obecnie w postępowaniu cywilnym referendarzom sądowym poza postępowaniami rejestrowymi (np. wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, orzekanie o kosztach sądowych, przyznawanie pomocy prawnej, czyli zwalnianie od kosztów sądowych i ustanawianie pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego), a także inne, które nie stanowią wymierzania sprawiedliwości a jedynie ochronę prawną (np. stwierdzenie nabycia spadku, wyjawienie majątku dłużnika, przepadek rzeczy, odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt, stwierdzenie prawomocności orzeczenia, nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego). Można zastanowić się także na redefinicję pojęcia „sprawy sądowej” w ujęciu konstytucyjnym, a wtedy asesorom sądowym można byłoby powierzyć również orzekanie w sprawach o wykroczenia, w których nie może być orzeczona kara aresztu (z zagwarantowaniem prawa odwołania do sądu). Możliwe jest wreszcie przyjęcie, że asesorowi może być powierzane na czas określony, np. 2–4 lat, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (stałby się wtedy swoistym „sędzią na próbę”, mianowanym jednak nie przez Prezydenta Rzeczypospolitej i nie przez Ministra Sprawiedliwości, ale przez organ władzy sądowniczej – np. Przewodniczącego

KRS albo Pierwszego Prezesa SN). Mogłyby mu być wówczas powierzone do rozstrzygania sprawy karne o najniższym stopniu trudności, np. sprawy o wykroczenia, o wykroczenia skarbowe i przestępstwa skarbowe, z wyłączeniem spraw rozpoznawanych w postępowaniu zwyczajnym, sprawy o przestępstwa z oskarżenia prywatnego, jak również sprawy o przestępstwa podlegające rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym i przyspieszonym, z wyłączeniem spraw w których może być orzeczona kara pozbawienia wolności, a także sprawy cywilne rozpoznawane w trybie procesowym w postępowaniach odrębnych: o naruszenie posiadania, w postępowaniu nakazowym i upominawczym (w obu przypadkach do wydania nakazu zapłaty) oraz uproszczonym, a spośród spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym – proste nieskomplikowane sprawy (stwierdzenie nabycia spadku, uznanie za zmarłego, stwierdzenie zgonu, przepadek rzeczy inne do ustalenia).

Niezależnie od przyjętego modelu asesury sądowej asesor sądowy mógłby niewątpliwie wykonywać czynności dotyczące: przyznania pomocy prawnej (co obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika „z urzędu”), zawarcia ugody sądowej w postępowaniu pojednawczym, ustalania i przyznawania należności świadków, biegłych, tłumaczy, stron, odroczenia lub rozłożenia na raty należności sądowych, stwierdzenia prawomocności orzeczenia, nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, czynności związanych z archiwizowaniem akt, wypełnianiem kart statystycznych itd. Mógłby również wykonywać czynności jako sędzia wyznaczony w postępowaniu dowodowym w sprawach cywilnych i karnych.

6. Obowiązek zwrotu stypendium

Biorąc pod uwagę czas trwania aplikacji sędziowskiej, nie można wymagać od aplikanta odpowiedzialnej deklaracji, czy po sześciu niemal latach szkolenia nadal będzie zainteresowany objęciem urzędu sędziego, zwłaszcza wobec braku jakichkolwiek gwarancji możliwości osiągnięcia tego statusu. Ustawa przewiduje obowiązek zwrotu stypendium przez aplikanta, który w terminie trzech lat od ukończenia aplikacji „nie podjął zatrudnienia na stanowisku sędziego”, nie określa przy tym, co oznacza powyższe sformułowanie. Jeśli bowiem należy zinterpretować je zgodnie z dosłownym brzmieniem, to oznacza, że absolwent aplikacji sędziowskiej nie tylko

obowiązany jest zgłosić się na wolne stanowisko sędziowskie, ale także zobowiązany jest wygrać konkurs, co jest rozwiązaniem nie do zaakceptowania w świetle ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Sędzia, który po powołaniu do pełnienia urzędu, w okresie trzech lat od ukończenia aplikacji, uzna, że nie posiada odpowiednich predyspozycji do wykonywania tej służby, jeśli zrzeknie się urzędu, będzie miał obowiązek zwrotu stypendium w całości. Sędzia zaś, który w drodze postępowania dyscyplinarnego zostanie złożony z urzędu z powodu rażącej obrazę przepisów prawa czy uchybienia godności urzędu, nie będzie obciążony tym obowiązkiem. Złożenie bowiem sędziego z urzędu w okresie trzech lat od podjęcia zatrudnienia nie rodzi obowiązku zwrotu stypendium. Zawarte w ustawie stwierdzenie, że obowiązek zwrotu stypendium będzie miała osoba, z którą we wskazanym w ustawie terminie zostanie rozwiązany stosunek pracy bez wypowiedzenia, takiej sytuacji nie obejmuje. Złożenie sędziego z urzędu nie jest bowiem rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewiduje takiego trybu rozwiązania stosunku służbowego z mianowanym sędzią.

Przejawem braku spójności i konsekwencji jest wreszcie rozwiązanie przewidujące obowiązek zwrotu stypendium pobieranego w czasie aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, bez takiego obowiązku w odniesieniu do aplikacji ogólnej. Powyższa uwaga nie oznacza postulatu wprowadzenia takiego obowiązku, lecz konieczność podjęcia rozważań nad

prawidłowością sformułowania w ustawie podstaw zobowiązujących do zwrotu stypendium.

7. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że wynikający z ustawy model funkcjonowania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury jako instytucji zajmującej się kompleksowo kształceniem wstępnym i doskonaleniem zawodowym, oddający realnie pełnię kompetencji w tym zakresie wyłącznie władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, jest nie do zaakceptowania. Konieczne jest:

- 1) poszerzenie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa (na analogicznych zasadach – Krajowej Rady Prokuratury) w odniesieniu do kształcenia wstępnego i ustawicznego oraz powoływania Dyrektora Krajowej Szkoły,
- 2) ustawowe uregulowanie zasad prowadzenia przez Krajową Szkołę działalności szkoleniowej w zakresie szkoleń ustawicznych (obecnie regulują to akty niższego rzędu),
- 3) szczegółowe uregulowanie statusu aplikanta, w szczególności z punktu widzenia przepisów prawa ubezpieczeń społecznych,
- 4) dekoncentracja aplikacji ogólnej (utworzenie czterech zdekoncentrowanych ośrodków szkolenia aplikantów na aplikacji ogólnej),
- 5) powrót do odrębnej aplikacji referendarskiej, zbyt pochopnie zlikwidowanej,
- 6) powrót do asesury sądowej zamiast stażu po egzaminie sędziowskim. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Krajowa Rada Sądownictwa opiniując projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece z zadowoleniem przyjmuje fakt dostrzeżenia problemu dostępności do treści ksiąg wieczystych. Rada podkreśla, że poziom dostępności obywatela do treści księgi wiąże się z realizacją ustawowej zasady jawności (art. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Zasada ta ma charakter fundamentalny dla całego systemu ksiąg wieczystych. W obecnym stanie prawnym dostępność do ksiąg wieczystych regulowana

jest dwójako w zależności od tego w jakim systemie prowadzona jest dana księga wieczysta.

Przedstawiony projekt założeń zasługuje na poparcie jako zakładający wprowadzenie rozwiązań oczekiwanych i wysoce pożądaných. Poszerzenie możliwości dostępu do treści ksiąg wieczystych z pewnością wpłynie na podniesienie świadomości prawnej uczestników obrotu nieruchomościami, jego pewność oraz znaczne ułatwienie. Rada wskazuje jednak, że wgląd do księgi wieczystej nie zastąpi

konieczności posługiwania się w obrocie nieruchomościami (przy dokonywaniu określonych czynności) oryginalnymi dokumentami uzyskanymi z centralnej informacji ksiąg wieczystych. Fakt ten oznacza konieczność korzystania z dotychczasowego systemu wydawania odpisów i zaświadczeń.

Analizując poszczególne problemy poruszane w założeniach stwierdzić należy, że wprowadzenie powyższego systemu może rodzić dalsze (obok obecnie istniejących) zagrożenia dla gwarantowanych konstytucji i ustawami praw obywatelskich i funkcjonowania państwa, w tym w szczególności dla bezpiecznie realizowanej funkcji wymiaru sprawiedliwości.

Należy zgodzić się, że powyższa regulacja musi mieć umocowanie ustawowe, z uwagi na fakt, że w pewnym sensie ułatwia dostęp i tak już jawnych danych osobowych (imię, nazwisko, PESEL, adres

nieruchomości) zawartych w treści ksiąg wieczystych i wydawanych z nich odpisach. W obecnym systemie istnieje możliwość uzupełnienia powyższych danych poprzez powszechną dostępność i jawność ksiąg wieczystych. Obowiązujące przepisy w zakresie ksiąg wieczystych, mimo że dopuszczają upowszechnienie pewnej części danych osobowych właściciela nieruchomości dotychczas nie były kwestionowane z punktu widzenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Jednak proponowane założenia rozszerzają krąg uprawnionych do danych, w sposób absolutnie niekontrolowany.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na pytanie o potrzebę tworzenia systemu wyszukiwania i problem określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wyszukiwania właściwych ksiąg wieczystych w CBDKW. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem założeń do projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne zgłasza następujące uwagi.

1. Tytuł nie jest adekwatny, nie przystaje do treści założeń, znacznie węższych od tytułu, w istocie są to założenia do ustawy o ujawnianiu stanu majątkowego i jego kontroli w stosunku do osób nią objętych, oraz zatrudnianiu ich bliskich. Sytuacja taka narusza zasady § 18 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Problemem pozostaje relacja projektowanej ustawy do innych ustaw. Autorzy nie przedstawili odniesień i potrzeby wkraczania w sferę uregulowaną przez przepisy o zamówieniach publicznych. Założenia projektu rozbudowują zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przy czym nie ma projektu zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, nie mówiąc już o milczącym przyjęciu braku potrzeby zmian w regulacjach dotyczących funkcjonowania, ilości i zadań różnych służb specjalnych. Założenia nie odnoszą się do kolejno rozbudowywanych uprawnień służb skarbowych. Celowym wydaje się pozostawienie i dalsze przekazanie – w zależności od dotychczasowych regulacji – kontroli oświadczeń majątkowych, właśnie organom

skarbowym, a ewentualnie po czy w trakcie czynności tych organów w uzasadnionych przypadkach przekazanie sprawy właściwej służbie policyjnej czy Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

2. Założenia nie odnoszą się także do ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w jej obecnym brzmieniu, jak i ewentualnych propozycji zmian. Zmiany wynikają już choćby z propozycji założeń do projektu.

3. Istotne wątpliwości wywołuje nie przesądzone jednoznacznie wyeliminowanie regulacji z ustaw odnoszących się do poszczególnych grup zawodowych; Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że co najmniej w ustawach tych powinno pozostać wyraźne odesłanie do projektowanej ustawy, skoro regulują kompleksowo status danego funkcjonariusza. Na przykład ustawa o ustroju sądów powszechnych powinna pozostać kompletna w zakresie obowiązków sędziego, a więc posiadać przepis odsyłający do składania oświadczeń majątkowych do innej ustawy. Dlatego błędem jest eliminacja przepisów z poszczególnych ustaw.

4. Przedstawiono kolejną wersję założeń, a z treści wydaje się wynikać istnienie projektu, w związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o nadesłanie projektu ustawy wraz z projektami aktów wykonawczych, zastrzegając sobie zgłoszenie

uwag do projektu ustawy, w której istotne znaczenie będą miały konkretne sformułowania przepisów.

5. Założenia są wewnętrznie niekonsekwentne, np. podano, że nie zmieniają obecnych regulacji co do części osób objętych ustawą, a następnie z ich treści wynika, że rozszerzają skutki ustawy (prokuratorzy, sędziowie).

6. Centralne Biuro Antykorupcyjne nie jest właściwym organem do badania oświadczeń majątkowych na tym etapie. Z art. 14a ustawy z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.) wynika, że od 2002 r. właściwym do kontroli oświadczeń majątkowych jest organ kontroli skarbowej i on powinien sprawować ten nadzór w dalszym ciągu.

7. Przekazanie wszystkich wątpliwych, po uzupełnieniu, oświadczeń Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu w istocie może sparaliżować jego działalność lub spowodować znaczną rozbudowę kadrową Centralnego Biura Antykorupcyjnego, uwzględniając kilkuset tysięczną liczbę zobowiązanych do składania oświadczeń.

8. Kolejnym problemem jest zakres podmiotowy ustawy, która ogranicza prawa i wkracza w sferę wolności obywatelskich. Wymaga to racjonalnej i ograniczonej zakresowo regulacji w ustawie; nie do przyjęcia jest pozostawienie zakresu podmiotowego ustawy do regulacji w jakiegokolwiek części przepisom wykonawczym. Ustawa wkracza w prawa obywatela takie jak np. prywatność, życie rodzinne. Przy konkurencji różnych zasad wkroczenie to powinno być jak najmniej i tylko w niezbędnym zakresie. Z tych powodów także nie może ostać się zwrot o płacowym zrównaniu stanowisk jako podstawie objęcia ustawą; zwrot ten należy wyeliminować. Rozważyć należy ponownie podmiotowy zasięg regulacji, a nadto możliwe jest określenie albo katalogu stanowisk w ustawie, albo, co trafniejsze, odniesienie do osób wydających decyzje administracyjne, podejmujących decyzje finansowe w jednostce budżetowej itp. Niejednoznaczne w założeniach jest też rozgraniczenie pracownik pomocniczy, a podlegający ustawie.

9. Projekt ponadto narusza ograniczenia państwa w zbieraniu danych o obywatelu poprzez to, że gromadzi je w niewłaściwych miejscach, kierując się wygodą organów państwa, a nie interesem obywateli. Urząd Skarbowy posiada np. wszystkie dane o obrocie nieruchomości, a tym samym wątpliwa jest potrzeba nakładania ponownego obowiązku podania ich w oświadczeniu majątkowym. Odnieść można wrażenie o braku zaufania do organu państwa, jakim są służby skarbowe. Proponowany zakres danych podawanych

w oświadczeniu wkracza w dane objęte tajemnicą skarbową, a projekt upublicznia je i to także odnośnie do, jak się wydaje, osób trzecich. Dane o wysokości i źródłach dochodów zawarte w PIT są objęte ochroną. Zmuszanie zatem do ich podawania w oświadczeniach, następnie publikowanych, narusza tę tajemnicę. Narusza także wewnętrzną równość składających oświadczenia, gdyż jedne podlegają publikacji, a inne nie. Obecne formularze danych takich nie zawierają.

10. Badanie oświadczeń przez urzędy skarbowe co najmniej ogranicza ryzyko zastosowania sankcji do osób, które w ostatecznym rozrachunku złożyły prawidłowe oświadczenia.

11. Badanie oświadczeń funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez premiera jest rozwiązaniem w założeniu niewykonalnym. Może to zrobić jedynie ktoś z jego kancelarii, w związku z tym rozwiązanie to wymaga ponownych przemyśleń, także w aspekcie dostępu określonego kręgu osób do danych funkcjonariuszy, a jest to uwaga aktualna bez względu na obecną regulację.

12. Wreszcie uwaga generalna; proponowane rozwiązania nie są adekwatne do możliwych form działalności korupcyjnej bowiem nie będą one wynikały ze złożonych oświadczeń. Formy te są następstwem pomysłowości, możliwości i skali ewentualnych świadczeń. Zwrócić należy też uwagę na mnożenie służb zajmujących się tym problemem, ryzyko politycznego wykorzystywania oświadczeń oraz na brak ochrony osób składających oświadczenia.

13. Założenia nie odnoszą się do antykorupcyjnych zabezpieczeń przetargów i ustawy – Prawo zamówień publicznych.

14. Projekt w żaden sposób nie odnosi się do efektów publikacji oświadczeń dotąd składanych, ani do relacji kontroli społecznej do zaspokojenia tylko ciekawości opinii publicznej, przy jednoczesnym naruszeniu prywatności, nie tylko składającego oświadczenie, ale także jego bliskich. Deklarowane przywiązanie ustawodawcy do tradycyjnej rodziny nie znajduje potwierdzenia w aspekcie pełnego ujawniania tylko sytuacji małżonków pozostających we wspólności majątkowej. Trafnie dostrzeżono niemożność podawania części danych przy rozdzielności majątkowej.

15. Kluczowym problemem założeń jest treść wzoru oświadczenia majątkowego, który nie został przedstawiony. Powinien on stanowić także treść ustawową.

16. W założeniach wymieniono asesora sądowego sądu powszechnego pomimo, że stanowisko to nie funkcjonuje już w systemie prawnym.

17. W założeniach brak szacunków finansowych dotyczących wzrostu obowiązków Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

18. Oświadczenia funkcjonariuszy służb specjalnych, policji i służby więziennej wyłączone są z obowiązku publikacji, a nadzorujących ich prokuratorów i sędziów – nie. Spowoduje to nierówne traktowanie przez ustawę sędziów i prokuratorów i będzie godzić w te same wartości, które wskazane zostały przy ww. służbach jako podstawa wyłączenia z publikacji.

19. Warto zauważyć że według obecnie obowiązujących przepisów art. 87 i art. 88 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) sędziowie składają oświadczenia organowi sądu i urzędowi skarbowemu, który je bada. Z informacji przekazywanych przez te organy wynika, że kontrola taka rzeczywiście jest prowadzona. Znowu więc pojawia się wrażenie braku zaufania do organów skarbowych. Tym bardziej niezrozumiałym jest cel publicznego podawania wysokości dochodów. Sędziowie stanowią grupę zawodową podlegającą podwójnemu badaniu oświadczeń. Niezrozumiała jest też zmiana organu badającego oświadczenia sędziów – z kolegium sądu apelacyjnego na prezesów sądów poszczególnych instancji. Obecna regulacja jest precyzyjna i stanowi, że informacje zawarte w oświadczeniu stanowią tajemnicę służbową. Pojawia się pytanie o rzeczywiste powody tak radykalnej zmiany w zakresie oceny tych informacji zaproponowanej w założeniach do ustawy, a ogólne stwierdzenie o transparentności działania nie stanowi dostatecznego uzasadnienia.

20. Sprostowanie oświadczenia nie może być ograniczone terminem jego składania. Założenia nie różnicują konsekwencji braku rozróżnienia pomiędzy pomyłką, czy błędem formalnym, a merytorycznym podaniem nieprawdziwych informacji w oświadczeniu. Brak też wskazania rozwiązania sytuacji, gdy zastosowano sankcję, a oświadczenie okazało się prawdziwe.

21. Założenia ujednolicają zasady i treść oświadczeń ale zarazem wprowadzają wyjątki. Jednak skoro są wyjątki, to rozważyć należy uregulowanie zasad ogólnych w ustawie, a szczegółowe rozwiązania pozostawić w ustawach dotyczących poszczególnych służb z uwzględnieniem ich specyfiki. Nie ma dowodów, że jedna ustawa lepiej rozwiąże problemy niż regulacje w ustawach szczegółowych, stąd postulat rozważenia modyfikacji istniejących ustaw.

22. Problemem ustrojowym jest weryfikacja oświadczeń sędziów przez służbę specjalną pośrednio podlegającą kontroli orzeczniczej sądów. Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jak się wydaje, nie reguluje wystarczająco problematyki kontroli i gromadzenia danych oraz czasu ich przechowywania; nie reguluje także jednoznacznie obowiązku ich usuwania po upływie czasu – po 6 latach.

23. Także prowadzenie rejestru korzyści przez szefa służby specjalnej nie jest trafnym rozwiązaniem. Organ ten powinien wkraczać dopiero gdy powstanie uzasadniona wątpliwość zasygnalizowana przez inne organy lub z własnej inicjatywy.

24. Wprowadzenie rozróżnienia upominek – prezent jest zbędne. Przy niejasnych kryteriach objęcie tą regulacją służby dyplomatycznej i konsularnej istotnie utrudni współpracę zewnętrzną. Innym problemem jest wartość rzeczy po przekroczeniu, której rzecz staje się prezentem.

25. Problem upustów handlowych istnieje tylko wtedy, gdy występuje ich związek z funkcją sprawowaną przez nabywcę. Niektóre firmy od lat udzielają upustów grupom zawodowym, w tym prawnikom. Osoby objęte ustawą nie powinny być pozbawione prawa do negocjacji ceny w sprawach nie związanych z wykonywaną funkcją. Ponadto istnieje instytucja wyłączenia się od rozpoznania sprawy np. z tego powodu, że w przeszłości pozostawało się w relacjach handlowych nawet jednorazowych. Dalszym problemem jest przypisywanie odpowiedzialności za firmy powiązane w sytuacji gdy powiązanie takie nie zawsze wynika wprost z rejestru; podstawą odpowiedzialności winna być realna możliwość zdobycia wiedzy i istnienie korzyści.

26. Nie powinny powstawać kolejne definicje funkcjonariuszy publicznych; o zakresie tego pojęcia należy pomyśleć przy kolejnych nowelizacjach kodeksu karnego.

27. Przepisy karne nie powinny pojawiać się w każdej ustawie, rozważyć należy ich ewentualne wprowadzenie do kodeksu karnego.

28. Nieporozumieniem wydaje się być objęcie przepisami ustawy radcy prawnego sądu. Niejasne są też przesłanki objęcia ustawą zawodowych kuratorów sądowych.

29. Informacje o zatrudnieniu członka rodziny mogą ewentualnie dotyczyć instytucji powiązanych z tą, w której pełni funkcje składający oświadczenie; rozwiązanie to wymaga jednak dopracowania.

30. Rejestr korzyści jest zbyt szczegółowy i dotyczy ruchomości o niskiej wartości. Należy się zastanowić, czy nie jest wystarczające ujawnienie w nim posiadania samochodu. Ponadto zawiera zbyt niską kwotę, tj. 10.000 zł, co dostrzeżono w innym miejscu i proponując kwotę 20.000 zł przy zobowiązaniach pieniężnych. Pominęto realność obciążeń dla zarabiającego 3000 zł i 10.000 zł miesięcznie.

Reasumując, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że podstawowe założenia do ustawy wymagają

gruntownej refleksji i ponownego ich przemyślenia. Potrzebne jest wyważenie celu i skuteczności z dolegliwością dla osób publicznych a jednocześnie realnością wywiązania się z nałożonych obowiązków zarówno przez zobowiązanych jak i przez organy państwa. Ponadto założenia są nadmiernie obszerne i kazuistyczne oraz zawierają szereg powtórzeń, a zarazem brakuje im szczegółowego uzasadnienia części propozycji.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 9.09.2010 r.

w przedmiocie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Proponowane zmiany przedstawione w projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje pozytywnie. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przedstawiony projekt usuwający możliwość dokonywania opłat sądowych przy użyciu znaków opłaty sądowej odpowiada rozwojowi dokonującemu się w infrastrukturze technicznej. Pozytywnie należy ocenić – zwłaszcza z uwagi na skutki praktyczne – stan, w którym nowe prawo wychodzić będzie naprzeciw ogólnym trendom zmierzającym do upraszczania czynności związanych z postępowaniami sądowymi przy użyciu systemów elektronicznych i jednoczesnej eliminacji coraz mniej wykorzystywanych anachronicznych form.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na potrzebę rozważenia możliwości wprowadzenia alternatywnej formy dokonywania opłat sądowych, która – tak jak znaki opłaty sądowej – nie wiązałyby się z dodatkowymi kosztami transakcyjnymi. Warto bowiem zwrócić uwagę na sytuację, w której – po zmianie przepisów – znajdą się osoby wnoszące pisma podlegające opłacie drogą pocztową i niekorzystające przy tym z elektronicznych form dokonywania płatności. Podmioty takie, niejako z konieczności, będą zmuszone do pokrycia kosztów odpowiadających wartości opłaty sądowej powiększonej o koszty naliczone przez operatora pocztowego za dokonanie przekazu pieniężnego.

Odnosnie do techniki prawodawczej zastrzeżenia Krajowej Rady Sądownictwa budzi rozwią-

zanie polegające na określeniu w formie konkretnej daty, terminu, do którego znaki opłaty sądowej będą mogły być wykorzystywane. W uzasadnieniu do przedstawionych założeń podkreślono, że proponowane zmiany będą miały wpływ na wiele podmiotów uczestniczących w postępowaniach sądowych. Zwrócono uwagę, że podmioty, które uczestniczą w wielu postępowaniach, mogą być dotknięte niedogodnościami związanymi z wcześniejszym zakupem jednorazowo większych ilości znaków opłaty sądowej. W celu umożliwienia dostosowania istniejącej sytuacji do nowych regulacji (w tym również do wykorzystania istniejących zapasów znaków) zaproponowano okres przejściowy do końca 2012 r. Wprawdzie w założeniach ustawa o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wejdzie w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia i będzie to najpóźniej 1.05.2011 r., zwrócić należy uwagę, że terminy te pozostają jednak w sferze przewidywań. Proces legislacyjny może zakończyć się w terminie późniejszym niż przyjęty w założeniach, co przy uprzednim zapisie w projektowanej ustawie daty granicznej określonej konkretnym dniem może w efekcie znacząco skrócić niezbędny okres przejściowy.

Z uwagi na powyższe obawy Krajowa Rada Sądownictwa proponuje przyjęcie – na etapie tworzenia projektu zmiany ustawy – takiego przepisu, który określi ramy czasowe do możliwości wykorzystywania znaków opłaty sądowej przez określony czas (np. rok) od momentu wejścia w życie nowelizacji.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 4 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4).

Krajowa Rada Sądownictwa zajmuje negatywne stanowisko w sprawie wystąpienia o zbadanie konstytucyjności art. 4 ww. ustawy.

Ustawą tą uchylono m.in. przepis art. 65a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako p.u.s.p.), stanowiący podstawę tzw. awansu poziomego, a art. 4 uregulował sytuację osób, które otrzymały stosowny awans lub też złożyły wnioski o jego przyznanie. Podkreślić należy, że ustawodawca ma prawo uregulować sytuację całej grupy osób odmiennie niż dotychczas, uwzględniając przesłankę porządku publicznego. Ponadto ustawodawca zapewnił co najmniej nie pogorszenie wynagrodzenia tej grupy sędziów.

Kwestionowany przepis, pomimo pewnej niezręczności, może być sensownie wyłożony i zinterpretowany.

Rozważając hipotetycznie sytuację stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu wskazać należy, że nie spowoduje to „odżycia” uchylonego art. 65a p.u.s.p. Podkreślenia wymaga także (zważywszy na

poglądy wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny oraz poglądy doktryny formułowane w tym przedmiocie) konieczność powrotu do oceny konstytucyjności przepisów będących podstawą przyznawania „stanowiska” w sądzie wyższej instancji, co w rzeczywistości nie następowało. Trzeba bowiem zauważyć, że powołanie na stanowisko sędziego w trybie awansu poziomego, pomijając niespełnienie warunków ustawowych związanych z obwieszczeniem i innymi wymogami, nie zawierało określenia sądu odpowiednio okręgowego lub apelacyjnego, w którym stanowisko to znajdowałoby się.

W konsekwencji nie dochodziło do powołania na stanowisko sędziego inne niż dotychczas zajmowane, a kwestionowany przepis jedynie to potwierdza.

Z tych przyczyn, w przekonaniu Rady, brakuje podstaw do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania konstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 29.09.2010 r.

w sprawie udziału w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz sędziów sądów międzynarodowych.

Konstytucyjnym zadaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest stanie na straży niezawisłości sędziów. W związku z tym Rada uważa, że do jej obowiązków ustawowych powinno należeć przedstawianie opinii o kandydatach na stanowiska sędziów w Trybunale Konstytucyjnym oraz w sądach i trybunałach międzynarodowych. Pozwoli to organom uprawnionym do obsadzania stanowisk oraz przedstawiania kandydatów na dokonanie wyboru najlepiej przygotowanych do pełnienia takich funkcji spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą i wartościami etycznymi.

KRS zwraca się do Sejmu, aby w toczących się pracach nad ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa uzupełnił odpowiednio kompetencje Rady. Krajowa Rada Sądownictwa postuluje również, by podczas najbliższych wyborów nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego wprowadzić praktykę zasięgania przez organy Sejmu opinii Rady o kandydatach.

Rada popiera także inicjatywy środowisk prawnych oraz organizacji pozarządowych dążące do zwiększenia przejrzystości w procedurze wyłaniania kandydatów.

UCHWAŁA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 30.07.2010 r.

w sprawie wniosku do Ministra Sprawiedliwości oraz do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych.

Krajowa Rada Sądownictwa na podstawie art. 178 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) oraz art. 4 § 4 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.) przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Obrony Narodowej wniosek o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i wojskowych na 2011 r., zgłaszając następujące uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa, co do zasady, pozytywnie opiniuje przedstawione projekty planów finansowych sądów powszechnych i sądów wojskowych na 2011 r. uznając, że w przeważającej mierze odzwierciedlają one potrzeby sądów.

Rada zauważa, że realizowany od wielu lat do 2009 r. wzrost nakładów na sądownictwo pozwalał na zauważalną poprawę warunków funkcjonowania sądów, umożliwiając tym samym dążenie do prawidłowej realizacji konstytucyjnych zadań wymiaru sprawiedliwości.

Obniżenie wydatków w 2010 r. wywołane kryzysem ekonomicznym spowodowało nie tylko przenoszenie zobowiązań finansowych na kolejne lata, ale również zablokowało kontynuację rozpoczętych i planowanych, a niezbędnych inwestycji. W ubiegłorocznej uchwale dotyczącej planów dochodów i wydatków sądów Rada zwracała już uwagę, że kryzys ten nie powinien odbić się w sposób negatywny na planowanych wydatkach osobowych, inwestycyjnych i wydatkach związanych z wykonywaniem orzeczeń.

Przedstawione obecnie projekty planów finansowych, jak i ustalony wskaźnik wzrostu budżetów sądów na 2011 r. wskazują na zahamowanie ich rozwoju, jaki miał miejsce do 2009 r. Stagnacja w tym zakresie stanowi zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości.

Minimalne potrzeby wskazane w projektowanych planach finansowych sądów powszechnych i sądów wojskowych są niewątpliwie uzasadnione koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zastrzeżenia Rady budzą plany finansowe tych sądów apelacyjnych, które zaplanowały zwiększenie liczby nowych etatów sędziowskich. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że stałe zwiększanie etatów sędziowskich nie stanowi właściwego środka na zmniejszenie zaległości orzeczniczych przy stale wzrastającym wpływie spraw. Niezbędne są systemowe rozwiązania ograniczające kognicję sądów oraz działania, które zahamują przekazywanie kolejnych zadań orzeczniczych sędziom. Pogłębionej analizy wymaga zakres ochrony prawnej sprawowanej przez referendarzy w kontekście możliwości przekazania tej grupy orzeczników spraw rozpoznawanych obecnie przez sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w proponowanych budżetach wzrostu liczby stanowisk asystentów sędziów. Niewątpliwie ta grupa zawodowa mogłaby przyczynić się do poprawy efektywności i sprawności wymiaru sprawiedliwości, a tym samym właściwej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Jednakże Rada z niepokojem zauważa, że obecnie kilkaset stanowisk asystentów w skali kraju jest nieobsadzonych z uwagi na brak kandydatów spełniających warunki ustawowe. W ocenie Rady niezbędne jest dokonanie pilnych zmian legislacyjnych, które umożliwią obsadzenie wolnych i planowanych stanowisk asystentów.

Zastrzeżenia budzi projekt budżetu sądów wojskowych, albowiem przekazany do zaopiniowania plan sporządzony został przez Departament Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości, do którego nie dołączono projektów planów finansowych sporządzonych przez prezesów poszczególnych sądów, wbrew art. 4 § 4 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

Zgłaszając powyższe uwagi i zastrzeżenia Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o dołączenie niniejszej uchwały do planu budżetu sądów powszechnych oraz planu budżetu obrony narodowej w zakresie sądów wojskowych na 2011 r. i skierowanie ich do Ministra Finansów oraz przedstawienie Radzie ostatecznej wersji budżetów na 2011 r. ■



Wyjazdowe posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa

Alicja Seliga



Członkowie KRS i sędziowie Apelacji Katowickiej w Sejmie Śląskim w Katowicach

27–30.09.2010 r. członkowie Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako KRS) obradowali na posiedzeniu wyjazdowym, które odbyło się na terenie apelacji katowickiej. Ważnymi punktami posiedzenia były spotkania i rozmowy na temat problemów sędziów i sądów tamtejszej apelacji.

Wiele tematów zostało poruszonych na Sali Sejmu Śląskiego w Katowicach, gdzie odbyło się spotkanie sędziów apelacji katowickiej z członkami KRS. Najpierw sędzia Roman Sugier, Prezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach przedstawił apelację katowicką, następnie prezesi sądów okręgowych przedstawili sądy swojego okręgu. Zwrócili oni uwagę na brak chętnych do pracy na stanowiskach asystentów sędziego, przemęczenie i przepracowanie sędziów wizytatorów, którzy muszą ocenić kilkadziesiąt kandydatów spośród asystentów i referendarzy starających się o powołanie na jedno stanowisko sędziowskie. Podkreślili także, że znacznie wydłużył się czas procesu nominacji na stanowisko sędziowskie od momentu pojawienia się wakatu do uzyskania

podpisu Prezydenta RP. Dlatego też powstała pilna potrzeba zmiany sposobu powoływania na urząd sędziego i modyfikacji modelu dochodzenia do urzędu sędziego. W dyskusji sędziowie zwrócili uwagę na zbyt częste „reformy” organizacji wymiaru sprawiedliwości, polegające np. na powołaniu, a następnie po krótkim czasie działania – likwidacji sądów grodz-



Spotkanie członków KRS z sędziami Apelacji Katowickiej w sali Sejmu Śląskiego

kich. Zaapelowali do Ministerstwa Sprawiedliwości o rozagę w podejmowaniu decyzji, które wpływają na sprawną pracę systemu sądownictwa w naszym państwie.

Poruszono także tematy dotyczące stosunku KRS do akcji protestacyjnych, proponowanych ostatnio przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. Członkowie KRS podkreślili, że rozumieją powody niezadowolenia sędziów, gdyż zostały złożone obietnice, z których się nie wywiązano, ale jeśli chodzi o ich formę, to przypomnieli, iż stanowisko KRS w sprawie akcji protestacyjnych, przyjęte 8.02.2009 r., jest wciąż aktualne. Stwierdzono w nim, że zgodnie z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP sędzia nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. „Dni bez wokandy” prowadzą do negatywnego postrzegania sądów przez strony, które, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, mają prawo do rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Natomiast nawoływanie do niebrania udziału w pracach komisji wyborczych i tym samym utrudnianie sprawnej organizacji wyborów stanowi zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Uczestnicy spotkania w Sejmie Śląskim wyrazili także dezaprobatę dla niektórych zmian zapowiadanych w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju



Od lewej: sędzia Elżbieta Libera-Niesporek – Prezes Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej i SSN Antoni Górski – Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

sądów powszechnych. Poważne zaniepokojenie budzą zwłaszcza zwiększenie uprawnień dyrektorów sądów i nowy system oceny pracy sędziów.

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa spotkali się także z sędzią Elżbietą Liberą-Niesporek, Prezesem Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej i sędziami okręgu bielsko-bialskiego: Prezesem Sądu Rejonowego w Cieszyń, sędzią Januszem Szlachcicem i sędziami tego sądu oraz z Prezesem Sądu Rejonowego w Pszczynie, sędzią Henrykiem Chrobokiem i Wiceprezesem tego sądu, sędzią Barbarą Walkiewicz. ■



Spotkanie członków Krajowej Rady Sądownictwa z sędziami okręgu bielsko-bialskiego w odrestaurowanym budynku Sądu Rejonowego w Cieszyń



KONTAKTY Z EUROPEJSKIMI RADAMI SĄDOWNICTWA

Rafał Michalczewski, Adam Kryszkiewicz

1. Wizyta delegacji Naczelnej Rady Sądownictwa Hiszpanii

Na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako KRS) 11–14.07.2010 r. przebywali w Polsce członkowie Naczelnej Rady Sądownictwa Hiszpanii na czele z Przewodniczącym Rady i jednocześnie Prezesem Sądu Najwyższego Królestwa Hiszpanii, sędzią Carlosem Divarem Blanco. W skład delegacji weszli także członkowie Naczelnej Rady Sądownictwa: Miguel Carmona Ruano (Przewodniczący Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa – wybrany na kolejną kadencję obejmującą lata 2011–2012) i Antonio Monserrat Quintana.

Bogaty program wizyty obejmował spotkanie z SSN Antonim Górskim, Przewodniczącym KRS, a także rozmowy: w Trybunale Konstytucyjnym z jego wiceprezesem, prof. Markiem Mazurkiewiczem

oraz z prof. Ewą Łętowską i prof. Mirosławem Wyrzykowskim; w Ministerstwie Sprawiedliwości z ministrem Krzysztofem Kwiatkowskim; w Naczelnym Sądzie Administracyjnym z prof. Romanem Hauserem, Prezesem NSA, a w Sądzie Najwyższym – z Januszem Godyniem, Prezesem Izby Wojskowej SN.

Hiszpańskich gości interesowały przede wszystkim tematy związane z pozycją ustrojową i kompetencjami KRS, a także etyką zawodu sędziego oraz systemem szkolenia i powoływania na urząd sędziego. Sędziowie z Hiszpanii mogli się przekonać, jak sprawdzają się w Polsce rozwiązania wzorowane na hiszpańskich, dotyczące działania Izby Wojskowej SN oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Podczas spotkań dokonano także cennej analizy podobieństw i różnic w transformacji systemów sądownictwa obu krajów w związku z zachodzącymi historycznymi przemianami gospodarczymi i społecznymi.



Od lewej: Dorota Burska – tłumacz, Luis Manuel Ugarte Oterino, Eduardo Menéndez Rexach, sędzia Antonio Monserrat Quintana, sędzia Miguel Carmona Ruano, sędzia Ewa Stryczyńska, sędzia Carlos Divar Blanco, sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek, SSN Antoni Górski, sędzia Roman Kęska, Konrad Dąbrowski



Od lewej: sędzia Roman Kęska, sędzia Ryszard Pęk, sędzia Jean-Pierre Dreno, sędzia Luc Barbier, SSN Antoni Górski, sędzia Jarema Sawiński, sędzia Janusz Zimny, sędzia Ewa Stryczyńska, sędzia Marek Celej, Konrad Dąbrowski

2. Wizyta delegacji Najwyższej Rady Sądownictwa Francji

20–22.09.2010 r. na zaproszenie Przewodniczącego KRS gościła w Warszawie delegacja Najwyższej Rady Sądownictwa Francji. Reprezentowali ją: Luc Barbier – sędzia w Tribunal de Grande Instance w Paryżu, odpowiedzialny w Radzie za szkolenie sędziów zawodowych oraz Jean-Pierre Dreno – Prokurator Republiki przy Tribunal de Grande Instance w Perpignan, odpowiedzialny w Radzie za szkolenie prokuratorów. Ponadto, ze strony Ambasady Francji w Warszawie gościom towarzyszyła Corinne Baylac – Attaché ds. Współpracy Uniwersyteckiej i Dyrektor Ośrodka Kultury Francuskiej.

Goście z Francji spotkali się z prof. Markiem Mazurkiewiczem – Wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego, z prof. Romanem Hauserem – Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego, z Krzysztofem Kwiatkowskim – Ministrem Sprawiedliwości, a także z prof. Walerianem Sanetrą – Prezesem Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Podczas spotkania delegacji w KRS jej przewodniczący, SSN Antoni Górski przedstawił

skład i kompetencje Rady, w tym pracę związaną z opiniowaniem kandydatów na stanowiska sędziowskie i projektów aktów prawnych związanych z wymiarem sprawiedliwości. Sędzia Roman Kęska przybliżył gościom podstawy prawne i sposób funkcjonowania Biura Rady. Sędzia Ewa Stryczyńska omówiła zasady i procedurę nominacji sędziowskich oraz opowiedziała o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Sędzia Janusz Zimny przedstawił kwestie związane z etyką sędziowską, a sędzia Jarema Sawiński – procedury dyscyplinarne i zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Członków francuskiej Rady szczególnie interesowały: procedura nominacji, szkolenia i awansu sędziów, długość procedury od ogłoszenia wakatu w sądzie aż do powołania na stanowisko, możliwość istnienia związków zawodowych i stowarzyszeń skupiających sędziów, kwestie związane z immunitetem sędziowskim oraz odpowiedzialnością za sędziowskie uchybienia, składanie przysięgi sędziowskiej i jej treść, liczba sędziów w Polsce, kwestie związane z oświadczeniami majątkowymi sędziów oraz instytucja ławnika w polskim systemie sądowym. ■



INSTYTUCJONALNE PROBLEMY POLSKIEGO PROCESU USTAWODAWCZEGO I ICH WPŁYW NA JAKOŚĆ TWORZONEGO W POLSCE PRAWA

Grzegorz Wierczyński

1. Wprowadzenie

Obowiązujące w Polsce prawo dość powszechnie poddawane jest krytyce. W zależności od autora krytyki skupia się ona na nieco innych wadach tego prawa, takich jak: niespójność, chaotyczność, zmienność, niezrozumiałość itd. Niniejszy artykuł nie jest próbą oceny tej krytyki. Ma on natomiast zwrócić uwagę na to, że niska jakość tworzonego w Polsce prawa może być w jakimś stopniu związana ze słabością instytucji odpowiedzialnych za tę jakość.

System prawny buduje się według wielu różnych reguł. System źródeł prawa, określony w obowiązującej obecnie w Polsce konstytucji, jest zdecydowanie systemem hierarchicznym. W systemie tym kluczową rolę odgrywają ustawy, na podstawie których wydawane są akty wykonawcze. Wykonawczy charakter tych aktów wyraża się nie tylko w tym, że akty te nie mogą być sprzeczne z aktami wyższego rzędu, lecz także w tym, że automatycznie tracą one moc obowiązującą wraz z utratą mocy przez ustawę, na podstawie której były wydane¹. Ta cecha (a jednocześnie zasada) naszego systemu prawnego znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustrojowych, gdyż kompetencje organów tworzących akty o randze ustawowej są ściśle oddzielone od kompetencji organów tworzących akty wykonawcze (nawet jeśli w danym przypadku to ten sam organ opracowuje projekt ustawy, a później wydaje na jej podstawie akt wykonawczy). Konstytucyjne umocowanie tej cechy powoduje też, że na jej straży stoi m.in. Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK).

Z punktu widzenia poprawnej metodyki prac prawodawczych, a więc z punktu widzenia usystematyzowanego, opartego na aktualnej wiedzy,

zbioru reguł racjonalnego tworzenia prawa, inną ważną zasadą budowania systemu prawnego jest budowanie go w sposób spójny. Służy temu m.in. zasada budowania systemu prawnego „od ogółu do szczegółu”. W ten sposób unika się powtórzeń, dzięki czemu system zyskuje na zwiezłości, stabilności i niesprzeczności.

W praktyce największą rolę w budowaniu systemu prawnego w omawiany sposób odgrywają kodeksy². Już od czasów wielkich kodyfikacji z przełomu XVIII i XIX w. panuje zgodność, że poprawnie przeprowadzona kodyfikacja danej dziedziny prawa służy zapewnieniu jednolitych założeń ogólnych i zasad naczelných, a w konsekwencji – wewnętrznej spójności danej dziedziny prawa³.

Znaczenie kodeksów w polskim systemie prawa podkreślił TK w orzeczeniu z 18.10.1994 r. Stwierdził on w nim, że „istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa, kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny. Zasady prawidłowej

1 Więcej na ten temat w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów prawnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 233–255.

2 Nieco mniejszą rolę odgrywają też ustawy, które w tytule mają „prawo” bądź „ordynacja” – więcej na ten temat w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 158–159.

3 Zob. np. A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej* (Studia nad prawem konstytucyjnym. Dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze), „Prawo” 1997/257, s. 114, oraz M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006/1, s. 95.

legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmienny tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa⁴. W orzeczeniu tym TK zauważył, że kodeksy mogą odgrywać taką pozytywną rolę tylko wtedy, gdy ich regulacja będzie rzeczywiście tworzyła przepisy ogólne dla całej dziedziny, a „wyprowadzanie” coraz większej części przepisów do ustaw szczególnych osłabia rolę kodeksów w systemie prawa i – pośrednio – również sam system⁵.

Na straży zasad poprawnego budowania systemu prawnego powinny stać wyspecjalizowane organy państwa. Do organów takich możemy obecnie zaliczyć przede wszystkim komisje kodyfikacyjne i Radę Legislacyjną.

2. Komisje kodyfikacyjne

Obecnie funkcjonują w Polsce cztery Komisje Kodyfikacyjne: prawa cywilnego⁶, karnego⁷, morskiego⁸ i pracy⁹. Są to organy działające w sposób stały, a nie – jak wcześniej bywało – powoływane jedynie w okresie opracowywania nowej kodyfikacji. Do ich zadań należy przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w danej dziedzinie prawa oraz opracowywanie założeń oraz projektów o podstawowym znaczeniu dla tej dziedziny. Minister Sprawiedliwości może też przedstawić komisjom projekty aktów prawnych do oceny, a także zwracać się o opinie w kwestiach prawnych związanych z daną dziedziną prawa. Komisje Kodyfikacyjne: prawa cywilnego, karnego i pracy działają przy Ministrze Sprawiedliwości, zaś Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego działa przy ministrze właściwym ds. gospodarki morskiej. Komisje kodyfikacyjne czerpią z bogatej tradycji, którą rozpoczęła utworzona w 1919 r. Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Komisja ta wypracowała projekty chwalonych do dzisiaj kodeksów, dzięki czemu obroniła swoją autonomię nawet w okresie rządów autorytarnych.

Niestety obecnie nie wszystkie projekty zmian w kodeksach trafiają do oceny do właściwej komisji kodyfikacyjnej (część trafia np. do opisywanej

poniżej Rady Legislacyjnej). W doktrynie podkreśla się też, że każdy przypadek projektowania przepisów karnych powinien być oceniany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, niezależnie od tego, czy projektowany jest przepis kodeksowy czy przepis karny zamieszczony w ustawie szczególnej¹¹.

3. Rada Legislacyjna

Niezależnie od komisji kodyfikacyjnych funkcjonuje Rada Legislacyjna¹², która działa przy Prezesie Rady Ministrów jako „organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu w określonych dziedzinach”¹³. To właśnie Rada Legislacyjna wydaje się organem, którego funkcjonowanie powinno znacząco przyczyniać się do porządkowania polskiego systemu prawnego, gdyż poza opiniowaniem projektów aktów prawnych powierzono jej takie zadania, jak:

- dokonywanie okresowych ocen stanu prawa w określonych dziedzinach;
- formułowanie propozycji i wyrażanie opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wdrażania prawa Unii Europejskiej;
- ocenianie stosowania niektórych ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych¹⁴.

Niestety w praktyce funkcjonowanie Rady Legislacyjnej nie ma znaczącego wpływu na stan tworzonego w Polsce prawa. Dzieje się tak m.in. z tego powodu, że jej opinie nie są wiążące, a jej

4 K 2/94, OTK 1994/2, poz. 36.

5 K 2/94, OTK 1994/2, poz. 36.

6 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 22.04.2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (Dz. U. Nr 55, poz. 476 ze zm.).

7 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (Dz. U. Nr 232, poz. 2319 ze zm.).

8 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 5.04.2007 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego (Dz. U. Nr 69, poz. 452).

9 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 20.08.2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy (Dz. U. Nr 139, poz. 1167 ze zm.).

10 Zob. ustawa z 3.06.1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz. U. Nr 44, poz. 315).

11 Więcej na ten temat w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 209.

12 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.02.1998 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. Nr 25, poz. 134 ze zm.).

13 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.02.1998 r. ..., § 1.

14 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.02.1998 r. ..., § 2.

skład jest zbyt mały (Rada Legislacyjna może liczyć jedynie do 20 członków), by w szerszy sposób prowadzić badania postlegislacyjne. Przy tak małym składzie działalność Rady Legislacyjnej musi być raczej pasywna (ograniczająca się do formułowania opinii na temat zgłoszonych do niej projektów) niż aktywna (która polegałaby na kompleksowym, cyklicznym analizowaniu wszystkich obszarów obowiązującego w Polsce prawa i wskazywaniu na jego luki, niekonsekwencje, a także te elementy, które są przestarzałe i powinny zostać albo wyeliminowane, albo zastąpione).

Jeszcze słabsza była przedwojenna Rada Prawnicza, którą można uznać za pierwowzór Rady Legislacyjnej. Utworzono ją w 1926 r.¹⁵ w celu opiniowania projektów aktów prawnych „pod względem ich zgodności z konstytucją oraz całokształtem obowiązującego ustawodawstwa, a także pod względem techniki ustawodawczej”¹⁶, ale niestety od samego początku traktowana była zarówno przez rządzących polityków, jak i przez posłów jako zagrożenie dla ich kompetencji prawodawczych i już w 1927 r. zamrożono środki budżetowe na jej funkcjonowanie¹⁷.

Należy jednak podkreślić, że w naszej części Europy istnieją również bardziej pozytywne przykłady funkcjonowania tego typu organów. Przykładowo, w Rumunii utworzono Radę Legislacyjną już w 1925 r., nakładając na organy opracowujące projekty ustaw obowiązek zasięgnięcia jej opinii. Obecnie pozycja Rady Legislacyjnej w Rumunii jest znacząca, a o jej znaczeniu i aktywności może świadczyć to, że po wejściu w życie nowej Konstytucji w 1991 r. przeprowadziła ona dogłębną analizę dotychczasowego prawodawstwa, w wyniku której opracowano projekty 6 ustaw, którymi uchylono 1752 aktów normatywnych. Dzięki temu publikowany przez Radę Legislacyjną coroczny rejestr obowiązującego w Rumunii prawodawstwa liczy jedynie ok. 200 stron¹⁸.

4. Inne organy związane z jakością projektowanych w Polsce ustaw

Poza komisjami kodyfikacyjnymi i Radą Legislacyjną pozytywny wpływ na jakość tworzonych w Polsce ustaw i pośrednio całego systemu prawnego może mieć wiele innych organów, w tym przede wszystkim utworzone już ponad 10 lat temu Rządowe Centrum Legislacji, które systematycznie zyskuje status ośrodka koordynującego wszystkie

prace legislacyjne rządu¹⁹. W poszczególnych organach funkcjonują również mniej lub bardziej sformalizowane zespoły zajmujące się jakimś określonym aspektem polskiego prawodawstwa. Przy Prezesie Rady Ministrów działają np.:

- Zespół do spraw Międzynarodowego Prawa Humanitarnego²⁰;
- Zespół do spraw Jakości Regulacji Prawnych²¹.

Wszystkie te organy nie tworzą jednak jakiegoś przemyślanego, spójnego systemu, który mógłby pozytywnie wpływać na polski system prawny. Na szczególną krytykę zasługuje to, że nie ma w Polsce jednego konkretnego organu odpowiedzialnego za opracowywanie projektów aktów prawnych związanych z:

- orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego;
- orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (a szerzej ujmując – z funkcjonowaniem Polski w Radzie Europy);
- dostosowywaniem prawa polskiego do wymagań prawa europejskiego.

Przede wszystkim brakuje jednak organu, który odpowiadałby za porządkowanie polskiego systemu prawnego. To właśnie ten brak powoduje, że w Polsce kilkanaście lat po wejściu w życie nowej, demokratycznej konstytucji wciąż formalnie obowiązują takie akty, jak:

- dekret z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²²;
- ustawa z 3.01.1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej²³;
- dekret z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska²⁴;
- dekret z 12.09.1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie²⁵.

15 Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12.08.1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej (Dz. U. Nr 83, poz. 466 ze zm.).

16 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12.08.1926 r. ..., art. 7.

17 M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999/1–2, s. 297.

18 J. Falski, *Rada Legislacyjna w Rumunii*, „Przegląd Legislacyjny” 2003/6, s. 57.

19 Ostatnie zmiany w tym zakresie omawia R. Chruściak w: *Zmiany w trybie przygotowania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009/3–4, s. 96.

20 Zob. zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z 20.05.2004 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Międzynarodowego Prawa Humanitarnego (M.P. Nr 23, poz. 402 ze zm.).

21 Zob. zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 28.07.2005 r. w sprawie Zespołu do spraw Jakości Regulacji Prawnych (M.P. Nr 46, poz. 633).

22 Tekst jedn.: Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

23 Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

24 Dz. U. Nr 49, poz. 279 ze zm.

25 Dz. U. Nr 59, poz. 320 ze zm.

To, że akty te obowiązywały w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i wywołały skutki, z których część trwa do dzisiaj – nie ulega wątpliwości; ale to, że po ponad 20 latach funkcjonowania demokratycznej Polski są one wciąż formalnie obowiązującymi w Polsce aktami prawnymi – świadczy jedynie o ogromnej potrzebie powołania w Polsce organu, którego zadaniem byłoby właśnie porządkowanie systemu prawnego²⁶.

5. Podsumowanie

Nie jest przypadkiem, że w refleksjach byłych Prezesów polskiego Trybunału Konstytucyjnego powtarza się postulat uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa²⁷. Wydaje się przy tym, że to potencjalne zmiany instytucjonalne, a konkretnie powołanie specjalnego organu, który byłby odpowiedzialny za tworzenie przepisów zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji oraz porządkowanie polskiego systemu prawnego, mogłyby przynieść znaczącą poprawę stanu istniejącego obecnie. Jedyny zgłoszony do tej pory do Sejmu projekt był w świetle powyższych uwag dalece niewystarczający. Chodzi tu o poselski projekt ustawy o Krajowej Radzie Legislacyjnej zgłoszony w lipcu 2003 r.²⁸ Projekt ten zakładał bowiem w istocie jedynie przeniesienie podstaw prawnych obecnie działającej Rady Legislacyjnej z rozporządzenia do ustawy. Sama Rada miała być jeszcze mniej liczna niż obecnie (15 osób), a jej kompetencje miały się ograniczać do opiniowania projektów. Tymczasem Rada taka powinna nie tylko zajmować się opiniowaniem bieżących projektów aktów prawnych rządu, lecz także:

- dokonywać okresowych ocen stanu prawa we wszystkich jego dziedzinach;
- zlecać i koordynować prowadzenie kompleksowych badań postlegislacyjnych²⁹;
- wypracowywać projekty rozwiązań mających służyć eliminacji problemów sygnalizowanych przez Trybunał Konstytucyjny, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz organy unijne.

W świetle powyższych uwag nie ma natomiast wątpliwości, że sam pomysł utworzenia Krajowej Rady Legislacyjnej³⁰ należy oceniać pozytywnie. Rada taka powinna jednak zastąpić nie tylko istniejącą Radę Legislacyjną, lecz także komisje kodyfikacyjne i niektóre z opisanych powyżej zespołów. Krajowa Rada Legislacji mogłaby też przejąć prowadzenie aplikacji legislacyjnej, która funkcjonuje obecnie na podstawie art. 110 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej³¹ i wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia³².

Przykład przedwojennej Rady Prawniczej nakazuje jednak zakładać, że projekt powołania takiego organu nie spotka się z pozytywną reakcją ani ze strony administracji rządowej, ani ze strony posłów. Dlatego też to środowiska prawnicze, w tym takie organy, jak Krajowa Rada Sądownictwa, powinny wziąć na siebie ciężar przekonania polityków o potrzebie utworzenia takiego organu.

dr Grzegorz Wierczyński

Autor jest adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

26 Należy przy tym dodać, że chodzi tu nie tylko o porządkowanie źródeł prawa krajowego, lecz także o porządkowanie umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Skala zaniedbań w porządkowaniu stanu prawnego w tej dziedzinie jest być może jeszcze większa niż w przypadku prawa krajowego. O niektórych aspektach tych zaniedbań zob. K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłaszanie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009/3, s. 5.

27 Zob. m.in. wypowiedzi Prezesa TK, J. Stępnia w „Gazecie Prawnej” z 4-6.01.2008 r., s. 1, oraz byłego Prezesa TK, A. Zolla w „Gazecie Prawnej” z 29.01.2008 r., s. B4.

28 Druk Sejmu IV kadencji nr 1881. Projekt ten został negatywnie zaopiniowany przez Radę Ministrów i odrzucony już w październiku 2003 r.

29 Postulat prowadzenia takich badań zgłaszany jest przez wszystkie osoby zajmujące się badaniami dotyczącymi tworzenia prawa w Polsce – zob. np. A. Bień, *Procedura prawodawcza a dobre prawo*, „Przegląd Legislacyjny” 2006/1, s. 31, oraz S. Wrótkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006/1, s. 19.

30 Nazwa ta jest jedynie przykładowa, wzorowana na nazwach: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Krajowa Rada Prokuratury. A. Bień zaproponował, by centralny ośrodek legislacyjny nosił nazwę „Rada Stanu”, por. A. Bień, *Procedura prawodawcza...*, s. 27.

31 Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

32 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.08.2008 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej (Dz. U. Nr 157, poz. 982).



Wolters Kluwer
Polska

www.wolterskluwer.pl

KONSULTACJE SPOŁECZNE RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW JAKO INSTRUMENT POPRAWY JAKOŚCI PRAWA

Tomasz Zalasinski

1. Uwagi wprowadzające

W doktrynie prawa od lat toczy się dyskusja na temat pogarszającej się jakości stanowionego w Polsce prawa. Negatywna ocena stanu systemu prawnego, sformułowana jeszcze w okresie jego transformacji, tj. pod koniec lat 80. ub. w., pozostaje nadal aktualna. Wciąż zwraca się bowiem uwagę na negatywne skutki związane z rosnącą inflacją prawa, brakiem realnego planowania działań legislacyjnych, pełnej oceny skutków regulacji, badań postlegislacyjnych, a także nadmiernej resortowości rządowego etapu prac ustawodawczych. Co więcej, niektóre z tych negatywnych zjawisk towarzyszących procesowi tworzenia prawa wydają się w ostatnim okresie przybierać na sile. W efekcie, system prawny traci stabilność, staje się niespójny wewnętrznie, powstają problemy z prawidłowym stosowaniem coraz liczniejszych, nieprecyzyjnych i niejasnych przepisów. To z kolei obniża zaufanie obywateli do państwa i prawa, a organy je stosujące stawia przed koniecznością coraz „aktywniejszej” wykładni prawa.

W dyskusji o legislacji i stanie systemu prawnego wiele uwagi poświęcono charakterystyce działań, które należałoby podjąć w celu usprawnienia procesu tworzenia prawa oraz poprawy jakości jego efektów¹. W niniejszym artykule chciałbym się szerzej odnieść do problematyki konsultacji społecznych jako jednego z czynników mających realny wpływ na jakość tworzonego prawa. Obecnie system konsultacji społecznych nie funkcjonuje prawidłowo (o czym będzie szerzej mowa niżej). Prawo tworzone jest w sposób nadmiernie „administracyjny”, a konsultacje z partnerami społecznymi traktowane są w praktyce przez prawodawcę jako uciążliwy i zbędny element systemu tworzenia prawa². Prawodawca nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu konsultacji społecznych jako źródła informacji o wadach systemu prawa i potrzebach jego zmiany.

Podjęcie analizy tego zagadnienia wydaje się zatem potrzebne, tym bardziej że w związku z reformą rządowej ścieżki legislacyjnej³ oraz wdrażaniem przez Ministerstwo Gospodarki Programu Reformy Regulacji⁴ planowane i wprowadzane są zmiany dotychczasowej praktyki prowadzenia konsultacji społecznych. Wiele z tych propozycji zasługuje na aprobatę, niektóre z nich jednak skłaniają do polemiki.

2. Podstawy prawne oraz zasady prowadzenia konsultacji społecznych

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych nad rządowymi projektami ustaw znajduje swoje podstawy normatywne w Konstytucji RP. Można je odnaleźć w takich standardach konstytucyjnych, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego oraz wynikające z niej dyrektywy prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), zasada społecznej gospodarki rynkowej, która powinna się opierać na dialogu partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP), zasada społeczeństwa obywatelskiego, której konsekwencją jest obowiązek współpracy władz publicznych z organizacjami społecznymi (art. 12 Konstytucji RP), a także

1 S. Wrótkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006/1; A. Gwizdz, *Wybrane problemy procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 1996/1.

2 Tak *Badanie przebiegu konsultacji regulacji prawnych w obszarach ich oddziaływania na sektor MŚP*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 17.

3 Reforma została wprowadzona przez ustawę z 23.01.2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337). Zob. R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009/3–4, s. 96–122; T. Zalasinski, M. Matczak, *Legislacja: było jakość, będzie jakość*, „Rzeczpospolita” z 16–17.05.2009 r.; T. Zalasinski, *Zreformowana legislacja*, „Rzeczpospolita” z 30.07.2010 r.

4 Zob. *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2009 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Regulacji Gospodarczych, kwiecień 2010 oraz: <http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Konsultacje>.

– będące immanentną cechą idei społeczeństwa obywatelskiego – konstytucyjne prawo do petycji obywatela do władz publicznych (art. 63 Konstytucji RP).

Zakres konsultacji społecznych, a także zasady i sposób realizacji tego obowiązku przez władze publiczne określają ustawy oraz akty prawa wewnętrznego.

W świetle ustawy o Radzie Ministrów⁵ każdy minister realizując politykę rządu, zobowiązany jest m.in. do współdziałania z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi, przedstawicielami środowisk zawodowych i twórczych (art. 7 ust. 4 pkt 3 tej ustawy). Ustawa ta stwarza możliwość instytucjonalizacji współpracy z partnerami społecznymi poprzez możliwość powołania wspólnych komisji składających się z przedstawicieli rządu oraz zainteresowanego środowiska społecznego, których celem jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu (art. 13 tej ustawy).

Zakres przedmiotowy i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych określa regulamin pracy Rady Ministrów⁶. Zgodnie z tą uchwałą, proces konsultacji społecznych powinien się rozpocząć jeszcze przed opracowaniem projektu założeń do ustawy lub projektu ustawy w ramach realizacji procesu oceny przewidywanych skutków regulacji (analiz korzyści i kosztów, § 9 ust. 1 i ust. 2 regulaminu). Koordynację procesu konsultacji społecznych na tym etapie zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Wnioski wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych, wraz z oceną wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny, powinny zostać przedstawione w ramach projektu założeń do ustawy (§ 9 ust. 4 regulaminu), a następnie, w postaci syntetycznego raportu zawierającego ocenę skutków regulacji (dalej jako OSR), dołączone do projektu ustawy.

Tryb prowadzenia konsultacji społecznych oraz zasady oceny skutków regulacji nie są w pełni uregulowane⁷. Z tego powodu praktyka, w szczególności w zakresie konsultacji społecznych, pozostawia wiele do życzenia. Proces konsultacji społecznych, prowadzonych przed opracowaniem projektu założeń do ustawy na etapie analizy problemu regulacyjnego, jest często iluzoryczny. Na tym etapie projekt rzadko się staje przedmiotem szerokich konsultacji społecznych, częściej rozpoczynają się one faktycznie dopiero po opracowaniu

projektu i udostępnieniu go na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej resortu będącego wnioskodawcą projektu⁸.

Niektóre organizacje społeczne, na mocy odrębnych ustaw, mają zagwarantowany szczególny status w procesie konsultacji społecznych. Zaproszenie tych podmiotów do konsultacji społecznych nie jest bowiem zależne od uznania organu władzy publicznej, lecz stanowi jego obowiązek. Spośród podmiotów o szczególnych uprawnieniach w procesie konsultacji społecznych należy wymienić reprezentatywne organizacje pracodawców oraz reprezentatywne związki zawodowe, które mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym ich zadaniami, a organy władzy publicznej mają obowiązek zapewnienia im realizacji tego uprawnienia⁹. Szczególną pozycję w procesie stanowienia prawa zajmuje także Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych¹⁰.

Regulacja prawna procesu konsultacji społecznych cechuje się – jak widać – dużym stopniem rozproszenia w aktach normatywnych, regulujących status zarówno organów władzy publicznej, jak i partnerów społecznych. Do jej wad należy jednak zaliczyć przede wszystkim niski stopień komunikatywności oraz brak transparentnych i jasnych reguł prowadzenia konsultacji społecznych. Przywołane wyżej ustawy oraz regulamin prac Rady Ministrów nie określają minimalnych standardów oraz metodologii konsultacji społecznych¹¹. Wskazują jedynie, do jakich dokumentów rządowych i w jakiej formie

5 Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

6 Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z 19.03.2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

7 Należy jednak zauważyć, że Ministerstwo Gospodarki w ramach Programu Reformy Regulacji opracowało dokument *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* (Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009 r.), który został rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów (KRM-0102-40-09), a także *Wtyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)* (Ministerstwo Gospodarki, październik 2006 r.).

8 Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa przewiduje, że w dniu rozpoczęcia konsultacji międzyresortowych projekt aktu normatywnego jest udostępniany publicznie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej. Często dopiero wówczas resort będący wnioskodawcą projektu zwraca się do partnerów społecznych o uwagi do projektu.

9 Zob. art. 16 ustawy z 23.05.1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235 ze zm.) oraz art. 19 ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

10 Ustawa z 6.07.2006 r. o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

11 Lukę tę w pewnym stopniu stara się wypełnić wspomniany dokument *Zasady konsultacji przeprowadzanych...* Nie ma on jednak waloru normatywnego, a jego stosowanie nie jest obowiązkiem, lecz zaleceniem Komitetu Rady Ministrów.

należy dołączyć informację z przeprowadzonych konsultacji społecznych. Nawet w tym zakresie nie są jednak wystarczająco precyzyjne i rodzą wątpliwości interpretacyjne. Stało się to szczególnie widoczne po wejściu w życie w kwietniu 2009 r. reformy rządowej ścieżki legislacyjnej, polegającej na wprowadzeniu założeń do projektu ustawy jako stadium poprzedzającego opracowanie jej projektu. Pojawiły się wówczas wątpliwości dotyczące zakresu konsultacji społecznych na poszczególnych etapach prac legislacyjnych rządu. Na podstawie analizy ustawy o Radzie Ministrów i regulaminu jej pracy trudno jest bowiem ustalić, czy proces konsultacji społecznych powinien obejmować oba stadia rządowych prac legislacyjnych, tj. projekt założeń oraz projekt ustawy, czy też ograniczać się wyłącznie do pierwszego z nich. Wątpliwości te znalazły swój wyraz także w praktyce prac legislacyjnych prowadzonych przez poszczególne resorty. Praktyka ta nie jest jednolita. Niektóre resorty przyjmują stanowisko, że po przyjęciu projektu założeń przez Radę Ministrów sam projekt ustawy nie powinien być już przedmiotem konsultacji społecznych, gdyż wszystko, co było konieczne, skonsultowano podczas prac nad założeniami. W innych resortach, pomimo konsultowania założeń do projektu ustawy, prowadzi się także konsultacje opracowanego na ich podstawie projektu aktu normatywnego. Brak jasności w tym względzie oraz uznaniowość w prowadzeniu konsultacji społecznych wzbudziły niepokój instytucji społeczeństwa obywatelskiego monitorujących transparentność procesu tworzenia prawa¹². Wątpliwości te dotyczą najnowszej praktyki prowadzenia konsultacji społecznych, ukształtowanej w drugiej połowie 2009 r. Szersze odniesienie się do nich wymaga poprzedzenia pełną analizą i oceną także wcześniejszej praktyki prowadzenia konsultacji społecznych.

3. Praktyka oraz ocena efektywności konsultacji społecznych

Ocenę jakości procesu konsultacji społecznych zawiera raport z badań nad jakością polskiego systemu oceny skutków regulacji, który został sporządzony w 2009 r. na zamówienie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej¹³. Badaniami tymi objęto 944 projekty ustaw, przyjęte przez Radę Ministrów w okresie 1.05.2004 r.–31.12.2009 r. oraz 501 wydanych w tym samym okresie rozporządzeń wykonawczych do ustaw¹⁴. Badania polegały

na analizie ocen skutków regulacji oraz uzasadnień dołączonych do projektów ustaw i rozporządzeń oraz ich ocenie pod tym względem w szczególności następujących kryteriów:

- czy w projekcie ustawy/rozporządzenia jest wzmianka o fakcie przeprowadzenia konsultacji społecznych;
- czy w projekcie ustawy/rozporządzenia przedstawione zostały stanowiska podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych;
- czy w ramach OSR przeanalizowano zmiany kosztów administracyjnych¹⁵;
- czy oceniono wpływ na konsumentów;
- czy oceniono wpływ na administrację państwową i samorządową.

Wyniki tych badań przedstawiają się następująco:

1. W analizowanych OSR i uzasadnieniach 18% ustaw i 20% rozporządzeń – pomimo takiego obowiązku – w ogóle nie wspomina się o jakichkolwiek konsultacjach społecznych dotyczących rozwiązań legislacyjnych w nich zawartych.
2. Jeżeli już OSR lub uzasadnienie projektu ustawy/rozporządzenia zawiera informację o przeprowadzonych konsultacjach, to w wielu przypadkach (48% ustaw, 82% rozporządzeń) brakuje omówienia przebiegu tych konsultacji oraz też stawianych przez partnerów społecznych. W niektórych przypadkach tezy te prezentuje się wybiórczo. Wyjątkowo (22% ustaw, 5% rozporządzeń) OSR lub uzasadnienie projektu zawiera pełną informację o konsultacjach społecznych.
3. W OSR lub uzasadnieniach 94% ustaw i 97% rozporządzeń w ogóle nie dokonano analizy kosztów administracyjnych, które będą musieli ponieść przedsiębiorcy lub inne podmioty w celu dostosowania się do zmiany prawa.

12 Zagrożenia dla transparentności procesu tworzenia prawa, związane z brakiem jasności co do zasad prowadzenia konsultacji społecznych zwróciły uwagę Fundacji im. S. Batorego, która wyraziła swoje zaniepokojenie tym stanem w liście do Premiera Donalda Tuska z 31.08.2009 r.

13 Zob. M. Matczak, T. Zalasinski, P. Pawlowski, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu Oceny Skutków Regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej Impact Assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*, Warszawa, styczeń 2009. Raport ten zawiera wyniki analizy projektów ustaw i rozporządzeń przyjętych 1.05.2004 r.–31.12.2008 r. Dane prezentowane w niniejszym artykule zostały zaktualizowane o wyniki badań ustaw i rozporządzeń wydanych do końca 2009 r.

14 Próbę rozporządzeń do analizy dobrano w ten sposób, że dokonano losowego wyboru 5 rozporządzeń rocznie z każdego resortu.

15 Koszty administracyjne są to koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i inne podmioty w związku z nakładanymi przez prawodawcę obowiązkami gromadzenia i udostępniania organom władzy publicznej lub innym podmiotom (np. własnym pracownikom) określonych informacji (powiadomienia, rejestracje, pozwolenia, znakowanie towarów itp.).

W niektórych przypadkach prawodawca wskazywał jedynie najpoważniejsze z tych kosztów (np. konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników, dokonywania powiadomień czy ubiegania się o pozwolenie). Jedynie w 8 projektach ustaw i w 2 projektach rozporządzeń można odnaleźć pełną analizę tych kosztów, wykazanie ich zasadności i optymalności.

- W przypadku 95% ustaw i 96,4% rozporządzeń OSR i uzasadnienie nie zawierają analizy wpływu zmiany prawa na konsumentów. Prawodawca dokonując oceny skutków regulacji, w istocie nie bada (a przynajmniej nie wykazuje tego w OSR), jak wpłynie ona np. na jakość lub ceny produktów konsumpcyjnych. Wpływ ten zbadano jedynie przy 5 projektach ustaw oraz 1 projekcie rozporządzenia.
- Dokładniej oceniany przez prawodawcę jest natomiast wpływ na administrację państwową i samorządową. Nieprawidłowo wpływ ten oceniono bowiem jedynie przy 15% projektów ustaw i 4% projektów rozporządzeń. Pełną ocenę wpływu na administrację publiczną można odnaleźć natomiast przy 25% projektów ustaw i 6% projektów rozporządzeń. W pozostałych przypadkach wpływ na administrację publiczną został przez prawodawcę oceniony, ale uczyniono to w sposób niepełny.

Wyniki przedstawionych wyżej pokrótce badań potwierdzają tezę, że system konsultacji społecznych w obecnej formie działa wadliwie i nie spełnia swojej funkcji. Prawodawca traktuje ten instrument pozyskiwania wiedzy na temat problemów regulacyjnych jako zbędne obciążenie w procesie tworzenia prawa. Na etapie analizy problemu regulacyjnego oraz oceny skutków regulacji prawodawca korzysta głównie z wiedzy, którą już ma. Ogranicza się ona głównie do sektora publicznego, co jest widoczne w zaprezentowanych wyżej wynikach badań. Mechanizmy wpływu regulacji na sektor prywatny prawodawca zna zdecydowanie słabiej i nie stara się uzupełnić tej wiedzy poprzez konsultacje społeczne, które są jedynym właściwym do tego instrumentem.

Bez prawidłowo funkcjonującego systemu konsultacji społecznych trudno będzie poprawić jakość prawa. Istniejące wady systemu prawnego wynikają bowiem w dużym stopniu z tego, że prawodawca dokonując nowelizacji, nie rozpoznał prawidłowo i w pełni istoty problemu regulacyjnego, który zamierza rozwiązać, a w efekcie

dobierał nieproporcjonalne, czy wręcz niewłaściwe środki interwencji, których skutków także do końca nie przewidział. W ten sposób usunięcie negatywnych i niespodziewanych skutków jednej nowelizacji wymaga dokonania kolejnych, a to wywołuje lawinę nowelizacji.

4. Proponowane kierunki zmian prowadzenia konsultacji społecznych

W ostatnich kilku latach organy władzy publicznej podjęły wiele działań, które zapowiadają gruntowną i systemową reformę procesu stanowienia prawa, w tym także procesu konsultacji społecznych rządowych projektów aktów normatywnych.

Jednym z elementów tych zmian była wprowadzona w kwietniu 2009 r. reforma rządowej ścieżki legislacyjnej. Wprowadziła ona – postulowaną od dawna w doktrynie prawa¹⁶ – praktykę poprzedzania projektu ustawy opracowaniem jego założeń. Nasuwa się tu pytanie: czy konsultacje społeczne powinny objąć wyłącznie prace nad projektem założeń do ustawy, czy także projekt aktu normatywnego? W świetle dotychczasowej praktyki założenia do ustaw nie zawsze w sposób wyczerpujący i pełny prezentowały wszystkie proponowane rozwiązania prawodawcze. Częściej zawierały informacje na temat ogólnego kierunku zmiany prawa i pozostawały tym samym dalekie od precyzji i jednoznaczności właściwej dla tekstu prawnego. Zdarzały się także przypadki, że treść projektu ustawy nie do końca odpowiadała jego założeniom. Warto zatem przyjąć jako zasadę, że proces konsultacji społecznych przebiegałby dwuetapowo, podobnie jak proces tworzenia projektu ustawy przez rząd. Pierwszy etap konsultacji obejmowałby założenia projektu ustawy i dyskusję nad kierunkiem zmiany prawa oraz podstawowymi rozstrzygnięciami prawodawcy. Drugi etap z kolei dotyczyłby wyłącznie analizy projektu ustawy. Nie oznacza to bynajmniej dwukrotnego konsultowania tych samych kwestii. Konsultacje projektu ustawy odnosiłyby się wyłącznie do kwestii, czy treść projektu ustawy odpowiada temu, o czym była mowa w założeniach, tj. czy faktyczny stopień ingerencji w dotychczasowy porządek prawny

16 Zob. np. A. Gwizdz, *Wybrane problemy procesu legislacyjnego...*, s. 47.

oraz jej skutki społeczne są proporcjonalne wobec celu tej ustawy. Ustalenie tego związku jedynie na podstawie założeń do ustawy jest bardzo trudne. Tymczasem dla obywateli, a także przedsiębiorców, ich związków i zrzeszeń możliwość odniesienia się do treści projektu aktu normatywnego ma charakter podstawowy. Tylko w ten sposób można ocenić faktyczny stopień przyszłej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Argumenty przemawiające za postawioną wyżej tezą można odnaleźć także w przytoczonych wyżej regulacjach dotyczących statusu w procesie konsultacji społecznych reprezentatywnych związków zawodowych organizacji pracodawców, które mają prawo do opinowania zarówno założeń, jak i projektów aktów normatywnych.

W ramach szeroko pojętej reformy procesu tworzenia prawa mieszczą się także działania realizowane w ramach Programu Reformy Regulacji przez Ministerstwo Gospodarki¹⁷. Przewidują one stworzenie systemu OSR na wzór standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, a także zbudowanie platformy internetowej umożliwiającej prowadzenie konsultacji społecznych. Dzięki

temu mógłby powstać instrument pozwalający na przeprowadzenie konsultacji społecznych nie tylko w fazie założeń do ustawy i projektu ustawy, lecz także znacznie wcześniej – na etapie analizy problemu regulacyjnego i decyzji o podjęciu prac nad zmianą prawa. Być może na tej podstawie można byłoby także stworzyć system badań postlegislacyjnych.

Konsultacje społeczne mogą stanowić wymierny instrument racjonalizacji działań prawodawcy, dlatego gdyby udało się wdrożyć wszystkie przedstawione wyżej zapowiedzi reformatorskie, formułowane w programach rządowych, jakość prawa mogłaby ulec realnej poprawie. Efektów tych działań w praktyce tworzenia prawa niestety jeszcze nie widać.

dr Tomasz Zalasinski

Autor jest konstytucjonalistą, pracownikiem Uniwersytetu Wrocławskiego.

¹⁷ Zob. *Lepsze Prawo. Program Reformy Regulacji 2010–2011*, Ministerstwo Gospodarki, listopad 2009 r.; *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2009 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Regulacji Gospodarczych, kwiecień 2010 r.



Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I pod redakcją Andrzeja Wróbla

W pracy przedstawiono standardy prawne Unii Europejskiej mające bezpośredni wpływ na proces sądowego stosowania prawa polskiego w kontekście prawa unijnego oraz stosowania przepisów unijnych, a także podstawowe zagadnienia proceduralne wiążące się z tymi procesami, w tym obszerne rozważania dotyczące europejskiego prawa procesowego, procedury pytań prejudycjalnych, prounijnej wykładni prawa polskiego czy środków tymczasowych jako instrumentów zapewnienia skutecznej ochrony praw podstawowych. Publikacja uwzględnia nowy stan prawny, ukształtowany Traktatem z Lizbony.

2010, wydanie 2, format B5, oprawa twarda, s. 1058, cena: 259 zł



**Książka polecana przez
księgarnię internetową profinfo.pl**

USTRÓJ SĄDÓW POWSZECHNYCH MUSI BYĆ STABILNY I PRZEJRZYSTY

Waldemar Żurek

Czy fundament demokratycznego państwa, jakim jest ustawa o ustroju sądów powszechnych musi tak często się zmieniać? Jest to niestety przekleństwem naszej legislacji. Musimy więc zmienić sposób myślenia i tworzyć takie akty prawne, by ich zasadnicze zręby trwały latami. Gdy słyszę takie zdanie: „Wprowadzimy to, a potem zobaczymy, jak się sprawdza, i najwyżej szybko znowelizujemy”, naprawdę – cierpie mi skóra.

Chcąc ocenić zmiany, jakie niesie projekt nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych, należy odnieść się do jego konkretnej wersji. Niestety zmorą pracy legislatorów jest mnożenie wersji projektów. Doprowadza to do sytuacji, gdy rozmówcy omawiając projekt, posługują się innymi tekstami źródłowymi. Złośliwi twierdzą, że to pewna metoda, którą władza wykonawcza zamierza tak zagmatwać tzw. konsultacje społeczne, by już nikt nie wiedział, co ma oceniać i czy to rozwiązanie jest aktualne, czy też tydzień temu „powędrowało” do kosza. Jedyne, co może usprawiedliwić taką metodę, to fakt, że w toku debaty z Krajową Radą Sądownictwa dochodzi do zasadniczych zmian pierwotnego projektu, a część z nich można z radością uznać za pozytywne.

Warto się jednak zastanowić, czy nie należy rozpocząć pracy nad tak zasadniczymi zmianami od publicznej debaty, wskazującej jedynie założenia, i wykorzystać efekty takiej debaty do wyznaczenia konkretnych kierunków projektowanych ustaw. W przeciwnym razie mamy do czynienia z wizjonerskimi i bardzo zasadniczymi projektami zmian powstającymi w zaciszu gabinetów, „rzucanymi” środowisku prawniczemu „na pożarcie” z przesłaniem: i tak mamy większość w parlamencie, więc krytykujcie nasze pomysły delikatnie, bo jeśli będziemy chcieli, to uchwalimy wszystko. To niestety wywołuje demony. Sędziowie, bez których powstały założenia, krytykują projekt jako obcy i zły, a jego autorzy tak ukochali swoje pomysły, że jakakolwiek konstruktywna krytyka wywołuje święte oburzenie i głosy o braku kontroli sądownictwa oraz całkowicie złej organizacji pracy.

Jakby mimochodem mówi się o tym, że wciąż wzrasta liczba niezadowolonych spraw, która dochodzi już prawie do 12 milionów rocznie. Nadal niestety poszerzana jest kognicja sądów, pomimo powszechnej zgody co do tego, że należy ją ograniczać, jeśli sądownictwo ma być tak sprawne i sprawiedliwe, jak byśmy chcieli.

Dokonując zatem oceny projektowanej nowelizacji, będę się odnosił do projektu z 10.02.2010 r., który dzisiaj w wielu zasadniczych kwestiach różni się istotnie od wersji pierwotnej. Warto o tych zmianach napisać. Spróbuję więc chronologicznie omówić te z nich, które wydają się najbardziej istotne, i skupić się jedynie na rozwiązaniach, których nie podzielam. Zastrzegam to na samym początku, aby czytelnik nie pomyślał, że mój odmienny pogląd na wiele konkretnych rozwiązań oznacza negację wszystkiego czy samej potrzeby zmian.

W art. 11 projektowanej ustawy zakłada się dodanie § 2a wskazującego, że przewodniczącym wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego ds. rejestrowych jest referendarz sądowy, a funkcję przewodniczącego wydziału można powierzyć sędziemu tylko wówczas, gdy jednocześnie będzie sprawował funkcję przewodniczącego jeszcze jednego wydziału. Tak kategoryczne sformułowanie przesądzające, że tylko referendarz sądowy może być przewodniczącym wskazanych powyżej wydziałów, nie jest rozwiązaniem prawidłowym. Uzasadnienie, że ministerstwu zależy na „oszczędności” etatów orzeczniczych w celu przesunięcia ich do wydziałów tzw. procesowych, zupełnie nie przekonuje. Także warunek, że można powierzyć tę funkcję osobie, która jednocześnie musi pełnić funkcję przewodniczącego innego wydziału, jest chybiony. Jest to przeprowadzanie reformy od niewłaściwej strony. Skoro zakładamy, że wydziały są zbyt małe, by sędzia miał tam dostatecznie dużo pracy, to może zaczniemy od tworzenia rozsądnej wielkości wydziałów, a nie stawiamy warunku, że gdy zacznie się pracować na dwa etaty, to nagle konstrukcja stanie się akceptowalna.

Moim zdaniem, nie stworzy to jasnej i przejrzystej struktury sądownictwa. Zastanawiam się także, jak uzasadnić założenie, że przewodniczący-referendarz będzie miał wystarczająco dużo pracy, ale gdy już będzie sędzią, to niekoniecznie, i wtedy będzie musiał zarządzać jeszcze innym wydziałem. Każdy, kto oglądał z bliska wydziały, których ma dotyczyć planowana reforma, doskonale wie, że w ramach ich codziennej pracy podejmuje się naprawdę wiele skomplikowanych zagadnień prawnych, w których rozstrzygnięcie sędzia wkłada dużo pracy. Oczywiście ustawodawca nie eliminuje z tych wydziałów sędziów, co po wprowadzeniu nowelizacji może prowadzić do kuriozalnych sytuacji, gdzie wydziałem, w którym pracują sędziowie, obowiązkowo będzie zarządzał referendarz. Sędzia, który w drabinie hierarchii wymiaru sprawiedliwości stoi wyżej niż referendarz, będzie musiał np. uzyskać akceptację urlopu u wysokiego, ale jednak urzędnika wymiaru sprawiedliwości. Moim zdaniem, zburzy to pewną spójność pracy i niewątpliwie obniży rangę naszego zawodu. Niedostrzeganym przez ustawodawcę zagadnieniem jest także to, że wydziały te są dla obywatela niezwykle ważne i bardzo często są oblegane przez strony czy profesjonalnych pełnomocników. Śmiem twierdzić, że niezawisły sędzia ma zdecydowanie więcej instrumentów oraz autorytet, by odeprzeć próby pozaprawnej presji. Wystarczy spojrzeć na kolejki w dniu, kiedy przewodniczący ma dyżur i tzw. dzień przyjmowania stron.

Kolejne trudne zagadnienie to nowelizacja art. 12 i art. 14 ustawy, którą można byłoby krótko zdefiniować jako radykalną reorganizację struktury wydziałów sądowych, polegającą na przyjęciu zasady, że w sądzie powinny być jedynie dwa wydziały: karny i cywilny, a inne wydziały są tworzone w drodze wyjątku. Rozumiem argumenty ustawodawcy wskazujące, że są wydziały, w których liczba spraw nie jest dostateczna, ale moim zdaniem, jest to znowu przeprowadzanie reformy poprzez likwidację skutków, a nie przyczyn. Skoro cały czas powiększają się miasta i wzrasta wpływ spraw do wydziałów sądów wielkomiejskich, to może „narysujmy” wspólnie od nowa strukturę terytorialną sądów, a nie próbujemy leczyć kataru antybiotykami. Wygaszajmy etaty tam, gdzie jest za dużo sędziów, i przenieśmy je do najbardziej obciążonych sądów. Ale nie niszczy wypracowanej przez lata profesjonalizacji sędziów i wydziałów. Zmieniliśmy system gospodarczy, przystąpiliśmy do Unii Europejskiej,

nasz system prawny znacznie się skomplikował. Wydziały rodzinne czy gospodarcze rozstrzygają naprawdę trudne sprawy. Zwłaszcza wydziały rodzinne, notorycznie dotychczas niedoceniane, dzisiaj zajmują się prawem konwencyjnym, adopcjami zagranicznymi, skomplikowanymi stosunkami rodzinnymi, które po otwarciu granic i masowej wręcz migracji Polaków stały się naprawdę trudnymi wydziałami, w których oprócz niespotykanej gdzie indziej dawki negatywnych emocji należy stawić czoło trudnym stanom prawnym.

Dziwi mnie także odejście, co do zasady, od specjalizacji wydziałów gospodarczych, które były najszybszymi wydziałami w Polsce, a do niedawna stanowiły „oczko w głowie” każdego Ministra Sprawiedliwości. Do tego dojdzie likwidacja odrębnej procedury cywilnej przed sądami gospodarczymi. Jest to wylewanie dziecka z kąpielą. Procedura ta jest niewątpliwie zbyt rygorystyczna, ale wymaga jedynie poprawy. Zadziwiające jest, że nawet przedsiębiorcy, krytyczni zwykle w ocenach działania państwa, nagle zgodnie wystąpili przeciwko takim zmianom. Nie przekonuje mnie fakt, że to tylko zmiana zasady, bo przecież nadal będzie można tworzyć te wydziały. A zatem znowu próbuje się powiedzieć: nie martwcie się, zasada tak, ale przecież są wyjątki, i tak nie zniesiemy tych sądów. Czyli wyjątki staną się zasadą. Tylko po co tworzyć nową zasadę? Pamiętam, jak tworzone sądy grodzkie w Krakowie, a ponieważ wpływ spraw był duży, poszczególne cztery sądy rejonowe przyjęły rozmaite koncepcje. W większości przypadków rozdzielono czynności tak, by sędziowie cywiliści sądzili sprawy cywilne, a karniści – karne. Ale były też przypadki, że sędzia miał sądzić wszystkie kategorie: cywilne, karne, karnoskarbowe i wykroczeniowe. Niestety w tych wydziałach liczba uchyleń i błędów była znacznie większa niż w tych, które zachowały specjalizację. A przecież były to stosunkowo proste sprawy. Nie można iść w odwrotnym kierunku niż idzie cały świat prawniczy. Kancelarie prawne się łączą, istnieje wiele kancelarii tzw. sieciowych o wysokim stopniu specjalizacji. Po drugiej stronie miałby zaś być sędzia omnibus, który ma się znać na wszystkim. A przecież to on powinien najlepiej znać prawo. I dlatego należy taką profesjonalizację wspierać, a nie podążać w odwrotnym kierunku.

Kolejny kontrowersyjny problem to nadmierne, moim zdaniem, poszerzenie kompetencji dyrektora sądu. Zacznę od tego, że mój pogląd nie uległ

zmianie i tak jak przy poprzedniej nowelizacji, która już funkcjonuje, nadal kwestionuję pomysł stworzenia z funkcji dyrektora organu sądu. Sąd jest emanacją władzy sądowniczej, a władza sądownicza sprawuje wymiar sprawiedliwości. Działa poprzez swoje organy. Organy te muszą składać się z niezależnych sędziów. Każdy organ, który tego przymiotu nie spełnia, nie może być organem sądu. Dyrektorzy są niewątpliwie bardzo potrzebni, ale są zbyt mocno uzależnieni od Ministra Sprawiedliwości. A było ich już wielu, i argumentacja, że mamy ministra rozsądnego i mądrego nie przekonuje mnie, gdyż przepisy prawa dotyczące ustroju sądów tworzy się nie tylko na czas mądrych czy rozsądnych ministrów, lecz także na czas ministrów złych, niekompetentnych, upolitycznionych, chcących złamać niezależność sądów. Przepisy te mają nie tylko umożliwiać sprawne zarządzanie sądami, wydawanie jak najszybciej sprawiedliwych wyroków, ale być także barierą dla niekompetentnych ministrów, którzy mają zapędy do marginalizowania władzy sądowniczej.

Najbardziej kontrowersyjny jest pomysł, aby dyrektor sądu był zwierzchnikiem urzędników i innych pracowników danego sądu oraz organizował im pracę czy dokonywał czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu, z wyjątkiem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Sarkastycznie zapytam: kiedy planuje się nowelizację, by również wobec sędziów dyrektor sprawował czynności z zakresu prawa pracy? Rozważmy sytuację, nawet nie hipotetyczną, że dyrektor ogłasza konkurs na pracowników administracyjnych, wybiera komisję konkursową, ona wyłania nowych pracowników. Po ich zatrudnieniu okazuje się, że niektórzy są całkowicie niekompetentni, nie radzą sobie w pracy, lub też zachodzi obawa, że udostępniają akta niepowołanym osobom. Prezes prosi dyrektora, by natychmiast zwolnił pracownika, a dyrektor mówi: nie. Co może zrobić prezes odpowiedzialny za opanowanie wpływu i jakość pracy merytorycznej sądu? Może rozpocząć procedurę odwołania dyrektora. Ale w tym czasie praca może się zawalić. A jeśli dojdzie do sporu co do rozmieszczenia pracowników? Nagle zmienia się wpływ, prezes elastycznie przesuwa pracowników, a ekonomista-dyrektor mówi: „Trzymamy się planu”. Bo ekonomiści kochają plany, budżety, bilanse. Pamiętamy już szpitale, gdzie menedżerowie mówili jasno: „Nie mamy na leki, więc niech pacjent kupi je sobie

sam”. Ale sąd nie jest fabryką śrubek, a wymiar sprawiedliwości to nie zakłady produkcyjne, gdzie zasadą jest konieczność wypracowania zysków. Nowelizacja ma tworzyć rozwiązania, które nie generują nowych konfliktów, ale przyczynią się do lepszego rozwiązania dotychczasowych. Sąd jest bardzo ważną instytucją, a błędy jej pracowników są dla obywatela czasem dramatyczne i nie można ryzykować systemu złego z natury rzeczy. Wyobraźmy sobie prezesa, który tłumaczy stronie: „Wie pan, ten pracownik prawdopodobnie kradnie akta, ale dyrektor po swoim konkursie mu ufa, musi pan poczekać, bo właśnie uruchomiłem procedurę odwołania dyrektora”. Ta drobna nowela pociąga za sobą system dwuwładzy, a system dwuwładzy w sądzie doprowadzi do konfliktów. Co będzie, gdy urząd obejmie minister, który obsadzi dyrektorów z tzw. klucza partyjnego i poprzez nich będzie chciał pokazać mediom, jak „sprawnie” zarządza sądami? Nie chcę dawać przykładów obsadzania z klucza partyjnego instytucji państwa i następstw takich działań, gdyż nie zmieściłyby się to na kilkunastu stronach.

Kolejnym kontrowersyjnym projektem jest stworzenie zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, które w pierwotnej wersji miało się składać z sędziów sądu apelacyjnego, przedstawicieli sędziów sądów okręgowych działających w obszarze apelacji w liczbie stanowiącej połowę sędziów sądu apelacyjnego oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych działających w obszarze apelacji w liczbie stanowiącej połowę przedstawicieli sędziów sądu okręgowego. Kompetencje takiego zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji byłyby bardzo znaczące. Obejmowałyby bowiem w szczególności:

- przedstawianie Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako KRS), po uzyskaniu opinii właściwego kolegium sądu, kandydatów na stanowiska sędziów;
- wybieranie ze swojego grona członka KRS;
- wybieranie kandydata na rzecznika dyscyplinarnego;
- wyrażanie opinii na temat rocznego sprawozdania dyrektora sądu apelacyjnego z działalności sądów na obszarze danej apelacji;
- podejmowanie uchwały stwierdzającej niewywiązywanie się przez dyrektora sądu z obowiązków.

Pierwotna wersja składu zgromadzenia oznaczała, w odbiorze sędziów okręgowych i rejonowych, całkowitą dominację sędziów sądu apelacyjnego,

którzy mogliby samodzielnie przeforsować każdą ważną decyzję. W toku negocjacji ministerstwo zmodyfikowało parytety i w obecnej wersji wszystkie grupy sędziów: rejonowych, okręgowych i apelacyjnych mają tę samą liczbę przedstawicieli. Pojawia się zasadnicze pytanie: czy w ogóle takie zgromadzenie jest potrzebne? Rozmowy z sędziami dają zróżnicowany obraz. Część osób wskazuje, że o ile sądy okręgowe z rejonowymi przenikają się wzajemnie i istnieje między nimi pewna integracja, o tyle sądy apelacyjne pozostają z boku. Czy to dobrze czy źle? Trudno jednoznacznie przesądzić. Jest chyba jednak czymś naturalnym, że inny stopień zażyłości istnieje pomiędzy sędziami młodszymi wiekiem czy zajmującymi niższe stanowiska w strukturze wymiaru sprawiedliwości a tymi, którzy zajmują stanowiska najwyższe. To raczej naturalna tendencja. Są zdania, że taka alienacja powoduje nadmierny radykalizm sędziów niższych instancji, gdyż na zgromadzeniach sędziów brakuje głosów bardziej wyważonych, najbardziej doświadczonych sędziów apelacyjnych. Może jest w tym pewna racja, jednak na temat tego nadmiernego radykalizmu mam inne poglądy; ale to zagadnienie na odrębne rozważania.

Pojawiają się wreszcie głosy, że sądy apelacyjne nie są logistycznie przygotowane na tak duże zgromadzenia, a ponadto sprzeciwiają się temu pomysłowi chociażby z tego względu, iż zgromadzenia ogólne, opiniujące kandydatów na sędziów, w przypadkach gdy na jedno stanowisko startuje 30 kandydatów, stają się koszmarnymi maratonami. „Wolimy w tym czasie sądzić lub pisać uzasadnienia” – powiadają sędziowie apelacyjni. Należy także wskazać, że odejście od pierwotnego zapisu projektu może doprowadzić do sytuacji, w jakiej sędziowie okręgowi będą się porozumiewali z rejonowymi, co jest najbardziej prawdopodobne, i wtedy przeforsują każdą decyzję. Realny wpływ sędziów apelacyjnych stanie się całkowicie iluzoryczny, a negatywnymi konsekwencjami tej sytuacji będzie to, że poświęcą czas, sfrustrują się brakiem wpływu na decyzje i stracą swoich przedstawicieli w KRS. Może oczywiście powstać sytuacja odwrotna, kiedy sędziowie okręgowi wejdą w porozumienie z sędziami apelacyjnymi i sądy rejonowe stracą wpływ na cokolwiek. Dzisiaj jednak poprzez swoich delegatów w zgromadzeniach okręgowych mają znaczący wpływ na to, co się dzieje na zgromadzeniu. Niewątpliwie obiektywnie negatywną zmianą będzie wyeliminowanie

z KRS jednego przedstawiciela Sądu Najwyższego (dalej jako SN). Nie muszę nikogo przekonywać, jaką wartość w Radzie stanowią sędziowie SN. Taki ruch niewątpliwie osłabi KRS. Sąd Najwyższy wyraził już swój zdecydowany sprzeciw wobec takiego rozwiązania. Czy warto zatem kruszyć kopie, decydując się na kontrowersyjne rozwiązania, których efektu nie da się przewidzieć? Zwłaszcza że – jak widać – efekt końcowy zamierzenia zdecydowanie różni się od pierwotnego, co może wywołać wrażenie, iż projektodawcy zależy na tym, by po prostu coś zmienić. Czy zaś będzie to lepsze, czy nie wiadomo jakie, to już sprawa drugorzędna. „Po co zmieniać system, kiedy dobrze funkcjonuje” – pytają inni.

Kolejnym kontrowersyjnym projektem jest system ocen okresowych obejmujący wszystkich sędziów. Tutaj niewątpliwie Ministerstwo Sprawiedliwości wykazało się dużą elastycznością w rozmowach ze środowiskiem sędziowskim. Gotowość do kompromisu może przynieść naprawdę dobry efekt. Nie ma sporu co do tego, że sędziowie są permanentnie oceniani. Oceniają ich wyższe instancje, media, rzecznik dyscyplinarny, strony, które piszą swoje skargi, kiedy tylko można. Ale są kraje, gdzie takie rozwiązanie nie wystarcza. Idąc tym tropem, Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało zupełnie nowy system. Niestety pierwotna wersja projektu, o której już dawno zapomniano, spowodowała wielką szkodę w sformułowaniu „ocena sędziów”. Wersja ta przewidywała stworzenie korpusu wizytatorów permanentnie wizytujących swoich kolegów i wystawiających im cenzurowo-szkolne oceny. Brakowało tylko plakietki „wzorowy sędzia” i łańcucha z czerwonym paskiem. Konsekwencją oceny negatywnej miało być wstrzymanie stawki awansowej. Nie muszę nikomu tłumaczyć, że do tych „brygad tygrysa” zostaliby wciągnięci najlepsi sędziowie. Musieliby zatem przestać orzekać lub bardzo ograniczyć swoją zasadniczą pracę, co byłoby ogromną stratą dla tych, którzy czekają na mądre i dobre wyroki.

W pierwotnej wersji okresowa ocena pracy miała być dokonywana na podstawie analizy pracy sędziego, obejmującej badanie obciążenia pracą, sprawności, efektywności, jakości pracy i stabilności orzecznictwa oraz zgodności z przepisami prawa podejmowanych czynności przy uwzględnieniu okresu i wymiaru orzekania oraz pełnionych funkcji. W kolejnej wersji okresowa ocena pracy miała mieć stopnie: a) pozytywna, b) pozytywna

z zastrzeżeniem – w przypadku gdy w pracy sędziego stwierdzono istotne uchybienia niestanowiące jednak podstawy do oceny negatywnej, c) negatywna. W przypadku uzyskania oceny pozytywnej z zastrzeżeniem sędzia podlegałby dodatkowej okresowej ocenie pracy przez innego sędziego wizytatora po upływie roku od dokonania poprzedniej; dodatkowa ocena miała na celu sprawdzenie, czy stwierdzone uchybienia zostały usunięte i czy się nie powtórzyły.

Środowisko sędziowskie uznało jednak, że takie cenzurowanie nie tylko nie przystaje do roli, jaką sędzia ma pełnić w społeczeństwie, i prestiżu, który powinien towarzyszyć sędziemu, lecz spowoduje także wiele komplikacji. Strona w trybie dostępu do informacji publicznej będzie mogła uzyskać ocenę konkretnego sędziego, co będzie skutkowało wnioskami o zmianę sędziego, jeśli w jej sprawie nie będzie orzekał najlepszy. Wyobraźmy sobie wreszcie, co powiedzą media, gdy w jakiejś ciekawej i ważnej społecznie sprawie będzie orzekał sędzia z oceną negatywną (bo przecież nadal będzie on mógł orzekać). Taka ocena mogłaby także spowodować reakcję uśredniania ocen, i wówczas każdy miałby ocenę pozytywną. Sędziowie zaproponowali zatem ocenę opisową, która oddawałaby rzeczywiste błędy popełnione przez sędziego i zmierzałaby do faktycznej poprawy jakości jego pracy, a nie napiętnowania go. Niestety propozycje opisowej oceny przedstawione w toku negocjacji w rzeczywistości sprowadzały się do kolejnych ocen o innych nazwach: optymalny, zadowolający, zadowolający z zastrzeżeniami, niezadowolający. Powstanie pewnego pata w rozmowach oraz być może nowe kierunki rozwoju pracy sędziego, przedstawione na lipcowej konferencji zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenie Sędziów THEMIS oraz Stowarzyszenie im. Profesora Hołdy spowodowały powstanie zupełnie nowego projektu, który podczas rozmów przedstawiono jedynie w zarysie. Propozycja nie jest jeszcze doprecyzowana, ale pojawia się zupełnie nowa idea – zamiast szkolnej oceny – indywidualny plan rozwoju zawodowego. To chyba naprawdę dobry kierunek.

Kontrowersyjnym zagadnieniem w samym środowisku sędziowskim jest ujmowanie w ocenie jako jednego z elementów podstawowych – stabilności orzecznictwa. Przeciwnicy takiego rozwiązania wskazują, że sędziowie będą orzekać „pod drugą instancję”, obawiając się nadmiernej liczby

uchyleń. Nie demonizowałbym jednak tej przesłanki, która wrosła już na trwałe w system oceny sędziego, zwłaszcza przy ocenach dokonywanych podczas wizytacji sędziów ubiegających się o awans. To od mądrości wizytatora zależy, czy potrafi zbadać przyczynę uchylecia i właściwie ją podsumować – czy potrafi np. jasno wskazać, że sędzia ma słabą stabilność, ale tylko z tego powodu, iż rozstrzygał kilkadziesiąt identycznych spraw, wyrażając pogląd prawny, którego potem nie podzielił sąd wyższej instancji. Nie wyobrażam sobie pozytywnej oceny sędziego, który jest miły, kulturalny, nie spóźnia się na rozprawy, wszystko pisze w terminie, ale co drugą sprawę ma uchyloną, np. z uwagi na nieważność postępowania. Moim zdaniem, stabilność jest miernikiem jakości pracy sędziego. Dążenia do pewnej rozsądnej jednolitości orzecznictwa na poziomie niższych instancji jest wartością dla społeczeństwa. Naprawdę osobie niebędącej prawnikiem trudno zrozumieć, że w identycznym stanie faktycznym czy prawnym zapada odmienne orzeczenie. Oczywiście sędzia musi umieć „iść pod prąd”, ale czym innym jest mądre rozstrzygnięcie z mądrym uzasadnieniem, które chce przełamać dotychczasową linię orzecznictwa rodzącą wątpliwości, a czym innym – proste szkolne błędy wynikające z niedbalstwa lub niewiedzy, które muszą spowodować zmianę lub uchylenie orzeczenia.

Problemy zrodzą się wreszcie, gdy Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb i sposób dokonywania okresowej oceny pracy sędziów. Diabeł tkwi w szczegółach, może więc lepiej z pełną oceną poczekać do projektu rozporządzenia wykonawczego. Ministerstwo już dzisiaj wskazuje, że oceny sędziego dokonywaliby prezesi sądów. To pójdzie w kierunku „niemieckim”. Ale nie miejmy złudzeń, jeśli w małym sądzie prezes mógłby znaleźć na to czas, to w sądach dużych, wielkomiejskich narzucanie takich dodatkowych obowiązków pociąga za sobą ryzyko, że ocena będzie powierzchowna, a przez to – nie spełni swojego zadania. Chyba jednak lepiej, by dokonywali jej wizytatorzy.

Kolejnym kontrowersyjnym rozwiązaniem była propozycja powołania tzw. Komisji Konkursowej przy KRS, złośliwie nazwana przez przeciwników KRS-Bis. Pomysł ten od początku wydawał się niekonstytucyjny i bardzo dobrze, że ministerstwo jednoznacznie odstąpiło od takich rozwiązań. Ostatnie propozycje idą w kierunku powoływania zespołów oceniających w ramach KRS, których

praca będzie w pełni transparentna, a w przypadku gdy o stanowisko sędziowskie ubiega się osoba z korporacji prawniczych, przedstawiciel danej korporacji miałby możliwość zaprezentowania opinii o tej osobie. Jego głos miałby charakter jedynie opiniodawczy. To pomogłoby znieść odium tego, że sędziowie w KRS gorzej traktują przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Ale nie miejmy złudzeń i nie bójmy się odważnie powiedzieć – dobrzy kandydaci na sędziów spośród innych zawodów prawniczych pojawiają się na etapie starania o urząd w sądach wyższych instancji: wojewódzkich sądach administracyjnych czy sądach apelacyjnych, i tylko sporadycznie w sądach okręgowych. W sądach rejonowych urząd sędziego staje się koroną zawodu referendarza i asystenta sędziego. Zastanówmy się, jak to zmienić, bo tendencja ta jest naprawdę zła.

Oczywiście zespoły oceniające istnieją już w ramach KRS i nic nie stoi na przeszkodzie, by ustawowo uregulować to zagadnienie. Problemem są ustawowe kryteria oceny sędziów. Tak ważne kwestie muszą znaleźć swoje uregulowanie w ustawie. Krajowa Rada Sądownictwa wielokrotnie nalegała, by wreszcie to jasno uregulować, m.in. przygotowując swój projekt ustawy o KRS z marca 2010 r.

Odnosnie do szczegółowych i, wydawałoby się, drobnych rozwiązań nowelizacji warto zwrócić uwagę na propozycję likwidacji tzw. stałych delegacji (art. 17 znowelizowanej ustawy). Po roku od wejścia w życie noweli z mocy prawa wygasną wszystkie akty delegowania. To zdecydowanie złe rozwiązanie. Jeśli nie potrafimy znaleźć dobrego rozwiązania, to chociaż zdecydowanie wydłużmy ten termin, tak by delegowani sędziowie mieli realne szanse wygrania konkursu na stanowisko w sądzie, w którym już od dawna orzekają. Sędziowie delegowani to najczęściej najlepsi sędziowie. Nie mogą awansować z uwagi na brak etatów. Zakorzenili się już w sądach wyższych instancji, a wydziały zostały zorganizowane tak, by prawidłowo funkcjonowały z ich udziałem. Teraz natomiast mówi się im nagle: wasza praca już nie jest tutaj potrzebna. Takie posunięcie fatalnie odbije się na organizacji wydziałów i rozpoznawanych sprawach. Będzie to skutkowało kolejną reorganizacją pracy, a w efekcie – wzrostem przewlekłości postępowań, która jak zwykle uderzy

w obywatela. Okres pięcioletni to, moim zdaniem, minimalny czas na rozładowanie tej „kolejki awansowej” w sposób cywilizowany i nieszkodliwy dla pracy sądów. Jeśli pozwoliliśmy stworzyć taką ekspektatywę awansu, to dajmy realne szansę tym najlepszym.

I jeszcze głos o tworzeniu nowych wydziałów. Jedna z wersji nowelizacji z założenia miała dać Ministrowi Sprawiedliwości możliwość elastycznego tworzenia nowych wydziałów, co miało pozwalać na dostosowywanie się do wielkości wpływu i lokalnych warunków społecznych. W rzeczywistości okazuje się, że każdy nowy minister (a z całego rządu ministrowie sprawiedliwości zmieniają się chyba najczęściej) ma nowe spojrzenie i jeden wydaje ogromne kwoty na nowe wydziały czy sądy, a potem inny „wyrzuca to do kosza”. Przy zmianie rządu działania takie są zaś po prostu pewne. Podstawą dobrego wymiaru sprawiedliwości jest stabilność organizacyjna sądów i dokonywanie wszelkich zmian drogą ewolucyjną.

Należałoby zatem pozostawić możliwość tworzenia wydziałów przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii właściwego prezesa sądu apelacyjnego. A w przypadku sprzeciwu prezesa głos decydujący miałyby KRS. Musimy przesunąć część dotychczasowych uprawnień z władzy wykonawczej, która zawsze z natury rzeczy jest polityczna, na oderwaną od polityki władzę sądowniczą. Niestety dotychczasowy dyktat władzy wykonawczej w pewnych zagadnieniach się nie sprawdził. Trzeba działać na tyle racjonalnie, by nie doprowadzić do dowolności w decyzjach. Prezesi apelacyjni gwarantują odpowiedni konserwatyzm i jednocześnie zdecydowanie lepszą możliwość przemyślenia i merytorycznego zbadania, czy taka decyzja jest właściwa. A dobra struktura sądów na tym najniższym szczeblu, zapewnienie stabilności pracy i obciążenia – to klucz do wyjścia z przewlekłości i do ograniczenia powstawania kolejnych „starych spraw”.

Waldemar Żurek

*Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie,
członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.*

KRAJOWA SZKOŁA SĄDOWNICTWA I PROKURATURY – CZAS NA ZMIANY

Ewa Stryczyńska

Minęło półtora roku od utworzenia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako KSSiP) – instytucji powstałej na bazie zniesionego w marcu 2009 r. Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako KCSKSiP). Nie ulega wątpliwości, że nie było wówczas potrzeby powoływania do życia nowej instytucji, gdyż KCSKSiP pełniło funkcję centralnego ośrodka szkolenia ustawicznego dla wszystkich grup zawodowych wymiaru sprawiedliwości, a zgodnie z przepisem ustawy miało również przejąć aplikację sędziowską i prokuratorską. Minister Sprawiedliwości, jako autor projektu, uznał jednak za konieczne unicestwienie istniejącej i powołanie do życia nowej instytucji o bardzo zbliżonym zakresie zadań i kompetencji. Wprowadzeniu w życie ustawy towarzyszyło wiele kontrowersji i poważnych wątpliwości wyrażanych przez bardzo poważne gremia i autorytety. Krytycznie do tego projektu odniosła się także Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako KRS lub Rada). Wszystkie te głosy zostały jednak całkowicie zignorowane i zamiar projektodawcy został przypieczętowany wolą ustawodawcy. Poza pewnymi niewielkimi modyfikacjami, wprowadzonymi na etapie prac w Senacie, ustawodawca zaakceptował wynikającą z projektu koncepcję Szkoły z jej modelem szkoleń zawodowych oraz modelem dochodzenia do urzędu sędziego.

Tym, którzy na początku 2009 r. wyrażali wobec nowej ustawy liczne obawy, nie był potrzebny do oceny choćby krótki czas funkcjonowania KSSiP, który – jak się okazało – potwierdził, w istocie, zgłaszane od początku zastrzeżenia. Być może był on jednak niezbędny, aby autor projektu zdobył się na refleksję pozwalającą z pewnego dystansu spojrzeć krytycznie na swoje dzieło, która oby się stała źródłem podjęcia inicjatywy mającej na celu pilną i konieczną modyfikację ustawy. Inspiracji dla tej noweli można poszukiwać w kilku uchwałach podejmowanych w tej sprawie przez KRS, które dotychczas pozostają bez odpowiedzi.

Sprawa jest ważna i pilna, gdyż nie sposób ukryć przekonania, że konieczne zmiany dotyczą

niemal każdej dziedziny funkcjonowania KSSiP – zarówno w zakresie jej działań podejmowanych dla kształcenia przyszłych kadr wymiaru sprawiedliwości, jak i przedsięwzięć dotyczących szkoleń ustawicznych.

Analizując najważniejsze z nich, należy przede wszystkim wskazać, że wielkim nieporozumieniem jest ustawowa pozycja KRS wobec KSSiP i jej organów. To KRS jest wszakże tym organem konstytucyjnym, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wynika to z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Jej ustawowe kompetencje nie mogą więc ograniczać się wyłącznie do wyrażania niewiążących opinii o kandydatach na dyrektora KSSiP, o programach aplikacji, o projektach aktów wykonawczych oraz do wskazania trzech z piętnastu członków Rady Programowej. Nie do zaakceptowania jest, w mojej ocenie, sytuacja, w której KRS nie ma żadnych ustawowych kompetencji wobec szkoleń zawodowych sędziów, referendarzy, asystentów.

Na marginesie pozwolę sobie wskazać jedynie, że model aplikacji prokuratorskiej oraz szkoleń zawodowych prokuratorów i innych pracowników prokuratury w którym nie zapewniono żadnych kompetencji Prokuratorowi Generalnemu i Krajowej Radzie Prokuratury (dalej jako KRP), pozostawia wiele do życzenia. Ten poważny problem wymaga zasygnalizowania, choć wykracza poza ramy tego opracowania.

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury została wyposażona w bardzo szerokie kompetencje. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że do jej zadań należą: prowadzenie aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej, których celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora, asesora prokuratury, asystenta sędziego, asystenta prokuratora i referendarza sądowego; szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych; szkolenie

i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury, podnoszące ich kwalifikacje zawodowe, oraz prowadzenie analiz i badań służących ustaleniu kompetencji i kwalifikacji przypisanych do stanowisk pracy w sądach i prokuraturze w celu wykorzystania ich w działalności szkoleniowej.

Tak szerokie kompetencje wymienionej instytucji zostały niemal w całości podporządkowane władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości (co wynika m.in. z art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 2 pkt 10, art. 3, art. 4, art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 1, art. 16 ust. 1 i ust. 2, art. 52 ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury¹, który, jako organ władzy wykonawczej, w praktyce często się skłania ku rozszerzającej interpretacji przepisów ustawy co do granic swoich kompetencji).

Szkole tej nadano wprawdzie osobowość prawną (art. 1 ust. 2 ustawy o KSSiP), jednak nie oznacza to autonomii, ponieważ w istocie podporządkowano ją nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. Charakter nadzoru tego organu nad KSSiP nie został ukształtowany w sposób jasny i spójny. Z art. 1 ust. 3 ustawy o KSSiP wynika, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nad tą szkołą nadzór jedynie w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem (który sam nadaje w drodze rozporządzenia), jednak zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o KSSiP Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór merytoryczny nad wszystkimi rodzajami aplikacji, co w powiązaniu z szerokimi uprawnieniami tego ministra, odnoszącymi się do dyrektora KSSiP (np. art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 14 ustawy o KSSiP), stanowi łącznie o bardzo daleko idących kompetencjach ministra wobec KSSiP. Na marginesie należy podkreślić, że w odniesieniu do tego dualizmu niezwykle trudne (jeśli nie niemożliwe) wydaje się wyraźne i klarowne rozróżnienie charakteru tego nadzoru w relacji dyrektor KSSiP – Minister Sprawiedliwości, odrębnie co do aplikacji i szkoleń zawodowych.

Na powyższym tle analiza kompetencji przypisanych KRS w odniesieniu do KSSiP przedstawia się niezwykle ubogo. Marginalne usytuowanie organu konstytucyjnego – jako podmiotu niemającego żadnego realnego wpływu na funkcjonowanie instytucji mającej zapewnić należyte kształcenie przyszłych sędziów i doskonalenie zawodowe tych, którzy pełnią swój urząd obecnie – jest niemożliwe

do zaakceptowania. Rada, przy obecnym ukształtowaniu jej pozycji wobec KSSiP, nie może wykonywać swoich konstytucyjnych zadań w niezwykle ważnym zakresie, jakim jest szkolenie przyszłych i obecnych sędziów.

Szkolenia zawodowe wszystkich kategorii zawodowych wymiaru sprawiedliwości, w tym sędziów, pozostają poza sferą jakichkolwiek wpływów KRS. W ustawie nie zapisano żadnych kompetencji Rady w tej dziedzinie, nie dając jej nawet ustawowych uprawnień do wyrażania opinii o harmonogramie szkoleń czy wyrażania opinii co do sprawozdania z działalności KSSiP. Niezwykle skromne uprawnienia KRS w odniesieniu do szkoleń ustawicznych wynikają bowiem nie z ustawy, ale z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nadającego statut KSSiP². Z tego aktu prawnego wynika, że założenia harmonogramu oraz planu wydawniczego są tworzone m.in. na podstawie (niewiązanych) propozycji zgłoszonych przez KRS. Pozycja Rady w tym zakresie została zatem zrównana z pozycją dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych oraz prokuratorów apelacyjnych i okręgowych, którym również przypisano takie same uprawnienia. Rada stała się więc – obok wymienionych podmiotów – jednym z wnioskodawców w zakresie założeń programowych do harmonogramu szkoleń. Jej propozycje, w zależności od uznania organów KSSiP, mogą zostać uwzględnione, ale mogą też być całkowicie pominięte czy wręcz odrzucone.

Ze statutu KSSiP wynika też, że KRS otrzymuje do wiadomości roczny harmonogram szkoleń oraz plan wydawniczy KSSiP, przedłożony przez Radę Programową. Jest oczywiste, że z tego zapisu nie wynikają żadne istotne kompetencje.

Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK), dotyczące ustrojowej pozycji KRS, można sformułować wniosek, że według TK Rada jest konstytucyjnym organem państwa, którego zadania sytuują go w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji RP, konstytucyjnego określenia składu Rady i jej kompetencji³. W tym kontekście nie sposób zgodzić się z pozbawieniem KRS w obecnym stanie

1 Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm., dalej jako ustawa o KSSiP.

2 Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 550.

3 Por. wyroki TK: z 15.12.1999 r. (P 6/99), OTK 1999/7, poz. 164; z 18.02.2004 r. (K 12/03), OTK 2004/2, poz. 8; z 18.07.2007 r. (K 25/07), OTK 2007/7, poz. 80; z 16.04.2008 r. (K 40/07), OTK 2008/3 poz. 44; z 7.05.2008 r. (SK 57/06), OTK 2008/4, poz. 63.

prawnym rzeczywistego wpływu w szczególności na dziedzinę szkoleń sędziów, których celem jest m.in.: kształtowanie właściwej wykładni przepisów w kierunku jej ujednolicania, wdrażanie nowelizacji prawa, przekazywanie poglądów doktryny, umacnianie wiedzy o dorobku judykatury i zachodzących w tym zakresie zmianach, kształtowanie właściwych postaw etycznych itp. Powyższe ma bezpośredni wpływ na poziom kompetencji sędziów, których doskonalenie jest ściśle powiązane z niezawisłością sędziowską. W uzasadnieniu jednego ze zdań odrębnych do wyroku TK z 16.04.2008 r., K 40/07 (zдание odrębne sędziego TK, Andrzeja Rzeplińskiego), ubocznie (poza zakresem przedmiotowym sprawy) wskazano na nazbyt skromne kompetencje KRS w odniesieniu do działalności szkoleniowej nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości, podkreślając, że niezwykle wrażliwym obszarem jakim są szkolenia sędziów, zawiaduje Minister Sprawiedliwości. Kształtowanie wiedzy oraz poglądów sędziów na temat głównych i pobocznych linii orzeczniczych, na temat nowelizacji prawa i nowych orzeczeń odmiennych od dotychczas znanych, pozostaje w gestii Ministra Sprawiedliwości, który „zawiaduje obszarem istotnym dla niezawisłości sędziów, a Krajowa Rada Sądownictwa, strażniczka niezawisłości sędziów, nie dostrzega tu zagrożenia”.

W mojej ocenie, KRS powinna mieć rzeczywisty (nie jedynie opiniodawczy) wpływ na program aplikacji sędziowskiej oraz merytoryczny wymiar i formę egzaminu sędziowskiego. Rada powinna mieć również rzeczywisty wpływ na zawodowe doskonalenie sędziów, referendarzy sądowych i asystentów poprzez zobowiązanie organów Szkoły do opracowywania programów szkoleń w porozumieniu bądź też w uzgodnieniu z KRS. Stanowisko Rady powinno być wiążące dla organów KSSiP.

Biorąc pod uwagę stabilną i mocną, wyposażoną w szerokie kompetencje pozycję dyrektora KSSiP, należy wskazać, że jego kandydatura powinna być wyłaniana w drodze konkursu, w którym Minister Sprawiedliwości nie powinien mieć decydującej przewagi nad symbolicznym udziałem przedstawicieli KRS i KRP. Obydwa te organy powinny mieć także uprawnienie do zgłoszenia wniosku o odwołanie dyrektora KSSiP.

Szkoła, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, jest – jak wskazano wyżej – instytucją powołaną m.in. do szkolenia sędziów. Ustawa nie reguluje jednak organizacji tych szkoleń, pomimo postanowienia

zawartego w art. 82a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴, zgodnie z którym sędzia jest obowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, których organizację określa odrębna ustawa. Ustawa zawiera natomiast delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia o nadaniu KSSiP statutu określającego sposób i tryb realizowania działalności szkoleniowej. Statut zaś zawiera dalej idącą delegację do określenia tej materii w akcie rangi jeszcze niższego rzędu, tzn. w regulaminie organizacyjnym KSSiP. Uchwalenie tego regulaminu nie wymaga zasięgnięcia opinii KRS, która w ten sposób pozbawiona została wpływu na współdecydowanie o organizacji i zawartości merytorycznej działalności szkoleniowej w zakresie szkoleń zawodowych. W ten sposób ustawa o KSSiP, szczegółowo regulując nabór na aplikacje i ich przebieg, pozostawia jednocześnie poza zakresem regulacji szkolenie ustawiczne wszystkich (tj. kilkudziesięciu tysięcy) pracowników sądów i prokuratur, w tym ok. pięciotysięcznej grupy sędziów.

Wobec powyższego, merytoryczna zawartość szkoleń, których adresatami są sędziowie, dotycząca sfery orzeczniczej w jej wymiarze merytorycznym, a więc chronionej konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej na straży której stoi właśnie KRS, znalazła się poza wpływem Rady. Sytuacja braku jakichkolwiek uprawnień Rady, organu mającego zabezpieczać rzeczywistą niezależność i niezawisłość sędziowską, w zakresie doskonalenia kwalifikacji sędziów do wykonywania funkcji orzeczniczych jest niemożliwa do zaakceptowania.

Szkolenia ustawiczne organizowane przez KSSiP dotyczą też sfery niezależności sędziowskiej. Szkoła jest bowiem organizatorem szkoleń adresowanych do sędziów pełniących funkcje w sądach oraz do kadry urzędniczej sądów, w tym dyrektorów i kierowników sądów. Biorąc pod uwagę konstytucyjną odpowiedzialność KRS za zapewnienie niezależności sądom, trudno znaleźć przekonujące argumenty, które odmawiają temu organowi jakiegokolwiek możliwości realnego wpływu na tę niezwykle istotną dziedzinę szkoleń.

Pilnej modyfikacji wymaga także przyjęty w ustawie model aplikacji. Przede wszystkim po raz

⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

kolejny należy podkreślić, że nie jest możliwe osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, aby aplikacja ogólna mogła stanowić dobre przygotowanie dla kandydatów na referendarzy sądowych, asystentów sędziów i asystentów prokuratury oraz kandydatów na aplikacje – sędziowską i prokuratorскую. Przyjęty w ustawie roczny cykl kształcenia w ramach tej aplikacji przy niezwykle szerokim spektrum zagadnień, jakie należy uwzględnić, szkółac przyszłego referendarza i asystenta, nie zapewni gwarancji ich dobrego przygotowania.

Z punktu widzenia odpowiedniego przygotowania kandydatów do wykonywania czynności referendarza sądowego konieczne jest uzupełnienie programu i wydłużenie czasu trwania aplikacji ogólnej poprzez wprowadzenie dodatkowych praktyk i zajęć teoretycznych dla przyszłych referendarzy sądowych, które powinny objąć szczegółowe przygotowanie z zakresu ksiąg wieczystych i rejestrów. Połączenie w jednej aplikacji ogólnej celów kształcenia przyszłego referendarza sądowego i asystenta sędziego było od początku założeniem nierealnym.

Niesłuszne jest także założenie, że każdy przyszły asystent sędziego i referendarz sądowy powinien koniecznie ukończyć aplikację ogólną w KSSiP. Już obecnie stanowi to poważną przeszkodę w zapewnieniu sądom odpowiednich kadr, przede wszystkim na stanowiskach asystenckich, które z powodu braku osób spełniających wymagania ustawowe pozostają w wielu sądach nieobsadzone.

Aplikacja ogólna, jako roczne przygotowanie do pracy na stanowiskach asystenckich, powinna zostać zorganizowana w sposób bardziej przystępny dla osób nią zainteresowanych, wobec czego powinna być realizowana w co najmniej czterech odpowiednio rozmieszczonych ośrodkach w kraju (np. Warszawa, Gdańsk, Kraków, Poznań), tak aby przystąpienie do niej było osiągalne także dla osób pochodzących z mniej zamożnych środowisk z północnych czy zachodnich regionów Polski. Powinna nastąpić swoista dekoncentracja aplikacji ogólnej przy zachowaniu jednolitego programu i wymagań we wszystkich ośrodkach szkoleniowych. Obecna aplikacja ogólna jest nie tylko poważnym przedsięwzięciem dla budżetu resortu sprawiedliwości, lecz także kosztowną inwestycją dla osób, które decydują się na tę drogę zdobycia zawodu. Niedobra jest też sytuacja, w której zachwiane są proporcje pomiędzy osobami, dla których Kraków i okolice stanowią centrum

życiowe, a osobami pochodzącymi z innych regionów Polski (a tak właśnie jest na aplikacji ogólnej). Jest to tendencja niekorzystna i pozbawiająca absolwentów wydziałów prawa różnych uczelni równych szans w dostępie do zawodu. Różnice te nie są uzasadnione, a odpowiednia liczba kandydatów na te stanowiska jest przecież pożądana we wszystkich sądach w Polsce.

Wadą modelu aplikacji ogólnej jest sposób tworzenia listy kwalifikacyjnej aplikantów. Warunkiem ukończenia aplikacji ogólnej jest uzyskanie pozytywnych ocen ze wszystkich sprawdzianów i praktyk objętych programem aplikacji. Liczba punktów uzyskanych przez każdego aplikanta w toku aplikacji ogólnej stanowi o liczbie porządkowej określającej miejsce aplikanta na liście, zaś kolejność na liście stanowi o tym, czy aplikant będzie mógł kontynuować kształcenie w ramach aplikacji sędziowskiej czy prokuratorской. Liczba miejsc na tych aplikacjach jest bowiem limitowana i znacznie niższa od liczby absolwentów aplikacji ogólnej, którzy deklarują chęć jej kontynuowania.

Wobec tego niezwykle istotne jest takie dokonywanie ocen w ramach sprawdzianów oraz praktyk w prokuraturach i sądach, aby kryteria przyznawania odpowiedniej liczby punktów były jednolite. Patronów praktyk w ramach aplikacji ogólnej jest ponad cztery tysiące. Nie zostały przeprowadzone dla nich w odpowiednim czasie szkolenia co do sposobu dokonywania ocen, nie opracowano też kryteriów ocen, przez co nie można przyjąć, że system punktowy, w jakim formułowane są oceny, został ujednolicony i zobiektywizowany. Oceny te mają natomiast decydujące znaczenie dla dalszych losów aplikantów.

Poważną wadą obarczona jest także funkcja patrona koordynatora, który zgodnie z ustawą służy aplikantowi pomocą merytoryczną oraz nadzoruje i koordynuje prawidłowy przebieg praktyk aplikanta, zgodnie z programem aplikacji ogólnej. Spełnienie warunku służenia pomocą merytoryczną na każdym etapie praktyk jest rzeczą niewykonalną przez patrona koordynatora. Sędzia cywilista, jako patron koordynator, nie będzie w stanie wspierać merytorycznie praktyk aplikanta odbywanych w prokuraturze, czy też w wydziałach karnych, podobnie jak sędzia koordynator specjalizujący się w prawie karnym nie będzie wsparciem merytorycznym w zakresie praktyk w pionie cywilnym. Tego rodzaju regulacje zawarte w ustawie są zatem fikcją.

W modelu aplikacji ogólnej, podobnie jak sędziowskiej czy prokuratorskiej, zastrzeżenia budzi status aplikantów, który w zamyśle projektodawcy miał być zbliżony do statusu pracowniczego. Aplikanci nie zostali jednak objęci żadnym rodzajem ubezpieczenia społecznego, poza zdrowotnym. Skutkiem tego jest nieobjęcie ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym, chorobowym i wypadkowym aplikanta do czasu egzaminu sędziowskiego czy prokuratorskiego. Oznacza to brak podstaw do wypłaty aplikantowi jakichkolwiek świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym zasiłków z tytułu choroby, wypadku przy pracy, macierzyństwa itp., oraz niezaliczenie tego okresu do stażu zatrudnienia w celu uzyskania prawa do przyszłej emerytury lub ewentualnie renty z tytułu niezdolności do pracy. Tego braku nie uzupełnia treść art. 46 ustawy o KSiP, z którego wynika, że okres aplikacji wlicza się do okresów zatrudnienia, od których zależą uprawnień pracownicze, pod warunkiem ukończenia aplikacji. Przepis ten nie ma bowiem wpływu na zakres ubezpieczenia społecznego aplikanta.

Inna jest pod tym względem sytuacja aplikanta w okresie stażu po egzaminie sędziowskim, gdyż staż podejmowany jest w ramach stosunku pracy (na podstawie umowy o pracę w przypadku zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego, na podstawie mianowania w przypadku zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego), wobec czego *ex lege* (na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) następuje skutek w postaci objęcia ubezpieczeniem społecznym w pełnym zakresie.

Niezrozumiałe jest także takie skonstruowanie przebiegu aplikacji ogólnej, w którym nie przewidziano żadnego okresu odpoczynku w czasie 12 miesięcy jej trwania. Aplikacja odbywa się przez cały ten okres bez możliwości skorzystania z choćby jednego dnia przerwy.

Poważne zastrzeżenia budzi czas trwania aplikacji sędziowskiej, która – z uwzględnieniem aplikacji ogólnej oraz stażu po egzaminie sędziowskim – będzie trwała co najmniej 66 miesięcy, nie gwarantując na końcu tej drogi powołania na urząd sędziego nawet najlepszym adeptom. Taki system kształcenia kandydatów na sędziów ma odpowiadać dotychczasowemu modelowi, który po zsumowaniu aplikacji sędziowskiej i asesury sądowej dawał podobny czas oczekiwania na objęcie urzędu sędziowskiego. Nie sposób jednak się zgodzić

z takim założeniem, gdyż nieporozumieniem jest porównywanie dotychczasowej instytucji asesury sądowej ze stażem asystenta sędziego czy referendarza sądowego, którzy mogą wykonywać jedynie ściśle ograniczone zadania, z wyłączeniem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy asesor sądowy wykonywał czynności sędziowskie.

Przebieg stażu po egzaminie sędziowskim nie będzie stanowił podstawy do stwierdzenia, czy kandydat gwarantuje prawidłowe wykonywanie pracy na stanowisku sędziego, a będzie wręcz okresem uwstecznienia, nie zaś ugruntowania zdobytej wiedzy i umiejętności.

Brak zagwarantowania możliwości zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziowskie po ukończeniu aplikacji z odpowiednio wysokim wynikiem (choć temu właśnie miało służyć ustalanie przez Ministra Sprawiedliwości limitu przyjęć na aplikację sędziowską, odpowiadającego prognozom wynikającym z zapotrzebowania sądów), w połączeniu z perspektywą długotrwałego zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego (mianowanie na czas nieokreślony w ramach stażu) i relatywnie niskim wynagrodzeniem, spowoduje, że dla wielu osób osiągnięcie stanowiska sędziego nie będzie atrakcyjną ofertą zawodową, co pozostaje w sprzeczności z nadrzędnym założeniem, iż sędziami powinni zostawać najlepsi spośród absolwentów uczelni prawnych.

Nie jest też dobre rozwiązanie, które dopuszcza dwutorową drogę dochodzenia do zawodu asystenta i referendarza: jedną poprzez roczną aplikację ogólną i drugą po ukończeniu aplikacji sędziowskiej. Ten dualizm nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, a jednocześnie wprowadza niepożądany podział na różne kategorie referendarzy: tych, którzy wybrali ten zawód, gdyż do jego wykonywania czują się powołani, i tych, dla których praca na tym stanowisku jest tylko koniecznym okresem przejściowym, służącym spełnieniu wymagań formalnych powołania na urząd sędziego. Nie jest także możliwy do zaakceptowania model, zgodnie z którym, z jednej strony, do mianowania na stanowisko referendarza sądowego wystarczy ukończenie rocznej aplikacji ogólnej, z drugiej zaś – konieczne jest pozytywne złożenie egzaminu sędziowskiego po 30 miesiącach specjalistycznej i kosztownej aplikacji oraz pozytywnym zaliczeniu stażu na stanowisku asystenta.

Zasadnicze wątpliwości budzi zatem wprowadzenie w ramach aplikacji sędziowskiej

obowiązkowego dwuletniego stażu po egzaminie sędziowskim, którego celem jest w istocie osiągnięcie przez kandydata na urząd sędziego odpowiedniej granicy wieku – 29 lat. Doświadczenie życiowe jest wprawdzie niezwykle ważnym elementem całokształtu kwalifikacji i predyspozycji koniecznych do objęcia urzędu sędziego, jednak kolejność i sposób zaliczania poszczególnych etapów szkolenia muszą budzić zastrzeżenia.

Staż asystencki czy referendarski powinien się odbywać po aplikacji ogólnej, co byłoby naturalną konsekwencją jej pozytywnego ukończenia, zaś warunkiem przyjęcia na aplikację sędziowską powinien być pozytywnie złożony, odpowiednio skonstruowany egzamin.

Aplikacja sędziowska powinna służyć opanowaniu warsztatu pracy sędziego, metodyki tej pracy, przy założeniu, że aplikant wykazuje się doskonałą wiedzą w zakresie prawa materialnego. Podjęcie starań o zatrudnienie w ramach stażu po aplikacji ogólnej i wybór miejsca tego zatrudnienia (bez konieczności natychmiastowego podjęcia pracy w tym charakterze) powinny być pozostawione aplikantowi. W takiej sytuacji warunkiem przyjęcia na aplikację sędziowską byłyby nie tylko pozytywnie ukończona aplikacja ogólna i pozytywnie odbyty staż, lecz także zdany z odpowiednią lokatą egzamin wstępny na tę aplikację. Zapewniłoby to odpowiednio wysoki poziom przygotowania kandydatów na sędziów.

W ustawie o KSiP brakuje jednoznacznego określenia dnia „zakończenia stażu”, gdyż ustawa nie wyjaśnia, czy ewentualny okres usprawiedliwionej nieobecności jest odliczany od wymaganego okresu stażu, czy też ten okres stażu wydłuża. Nie jest jasne, co oznacza odbycie stażu, a sposób i tryb jego realizacji pozostaje w sprzeczności z konstrukcją stosunku pracy na stanowisku referendarza sądowego i asystenta sędziego, wynikającą z ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Analiza przyjętego w ustawie obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim wymaga także zwrócenia uwagi na wynagrodzenie aplikanta, które po egzaminie sędziowskim będzie (w wymiarze netto) niższe niż stypendium otrzymywane w czasie aplikacji sędziowskiej. Od kwoty wypłacanego aplikantowi stypendium nie potrąca się bowiem składek z tytułu ubezpieczenia społecznego (poza 9-procentową składką na ubezpieczenie zdrowotne), podczas gdy w okresie stażu składki będą odprowadzane i potrącane przez płatnika od

wynagrodzenia brutto, gdyż stosunek pracy jest obowiązkowym tytułem ubezpieczenia społecznego w pełnym zakresie.

Nieprawidłowa jest także regulacja, z której wynika, że w okresie stażu na stanowisku asystenta aplikant będzie otrzymywał wynagrodzenie za pracę w wysokości wynagrodzenia referendarza sądowego w stawce podstawowej. Wprowadza to podział na różne kategorie asystentów, których poziom wynagrodzenia znacząco się różni. Wynagrodzenie powinno być bowiem ściśle związane z zajmowanym stanowiskiem i charakterem świadczonej pracy. Za niepożądane należy uznać stwarzanie sztucznej konstrukcji, na podstawie której wypłaca się asystentowi wynagrodzenie referendarza, pomimo że nim nie jest. Wszystko to obrazuje poważną wadliwość konstrukcji obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim.

Nie sposób się zgodzić z koncepcją, w której o przebiegu aplikacji, w tym o miejscu i warunkach odbywania stażu, ma decydować wyłącznie dyrektor KSiP. Kompetencje tego organu są niezwykle szerokie i trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej regulacji, w której dyrektor ten odgrywa podstawową rolę w całym procesie przebiegu aplikacji.

W związku z rozważaniami nad modelem aplikacji, a w szczególności – stażem po egzaminie sędziowskim, nasuwa się refleksja o zbyt pochopnie podjętej decyzji usunięcia z ustroju sądów powszechnych instytucji asesora sądowego, głęboko osadzonej w tradycji sądownictwa polskiego. Zgodnie z orzeczeniem TK z 24.10.2007 r. nie jest dopuszczalne, jako niezgodne z Konstytucją RP, powierzenie asesorowi sądowemu czynności sędziowskich, co nie oznacza wszakże konieczności wyeliminowania stanowiska asesora z porządku ustrojowego sądów. Skoro ustawodawca uznał, że po egzaminie sędziowskim konieczne jest odbywanie stażu, to zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie instytucji asesora sądowego z odpowiednio ustalonym zakresem kognicji, zgodnym z granicami wyznaczonymi przez Konstytucję RP, niż tworzenie dodatkowych kategorii asystentów i referendarzy w sądach, co nie będzie służyło dobru wymiaru sprawiedliwości.

Analiza modelu aplikacji wymaga także refleksji nad wynikającym z ustawy o KSiP obowiązkiem zwrotu stypendium. Biorąc pod uwagę czas trwania aplikacji sędziowskiej, nie można wymagać od aplikanta odpowiedzialnej deklaracji, czy po sześciu

niemal latach szkolenia nadal będzie zainteresowany objęciem urzędu sędziego, zwłaszcza wobec braku jakichkolwiek gwarancji osiągnięcia tego celu. Ustawa przewiduje obowiązek zwrotu stypendium przez aplikanta, który w terminie trzech lat od ukończenia aplikacji „nie podjął zatrudnienia na stanowisku sędziego”, nie określa przy tym, co oznacza powyższe sformułowanie. Jeśli bowiem należy zinterpretować go zgodnie z dosłownym brzmieniem, to oznacza on, że absolwent aplikacji sędziowskiej obowiązany jest się zgłosić nie tylko na wolne stanowisko sędziowskie, lecz także wygrać konkurs. Taka interpretacja jest jednak sprzeczna z procedurą konkursową obsady urzędu sędziego wynikającą z ustawy ustrojowej.

Sędzia, który po zakończeniu aplikacji sędziowskiej oraz po powołaniu do pełnienia urzędu, w okresie 3 lat od ukończenia aplikacji uzna, że nie ma odpowiednich predyspozycji do wykonywania tej służby, jeśli zrzeknie się urzędu, będzie miał obowiązek zwrotu stypendium w całości. Sędzia zaś, który w drodze postępowania dyscyplinarnego zostanie złożony z urzędu z powodu rażącej obrazę przepisów prawa czy uchybienia godności urzędu, nie będzie obciążony tym obowiązkiem. Złożenie sędziego z urzędu w okresie 3 lat od podjęcia zatrudnienia nie rodzi bowiem obowiązku zwrotu stypendium. Zawarte w ustawie stwierdzenie, że obowiązek zwrotu stypendium będzie miała osoba, z którą we wskazanym w ustawie terminie zostanie rozwiązany stosunek pracy bez wypowiedzenia, takiej sytuacji nie obejmuje. Złożenie sędziego z urzędu nie jest bowiem rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewiduje takiego trybu rozwiązania stosunku służbowego z mianowanym sędzią. Nie ma także możliwości rozwiązania w tym trybie stosunku pracy z referendarzem sądowym.

Przejawem niespójności i niekonsekwencji jest wreszcie rozwiązanie przewidujące obowiązek

zwrotu stypendium pobieranego w czasie aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, bez takiego obowiązku w odniesieniu do aplikacji ogólnej. Nie oznacza to bynajmniej, że zgłaszam postulat wprowadzenia takiego obowiązku, lecz uważam, że rozwiązania w tym zakresie nie są ze sobą spójne. Należy mieć na uwadze, że każdy, kto przystępuje do aplikacji ogólnej, czyni to nie dlatego, że chce zakończyć na tym etapie zdobywanie zawodu, lecz jego celem jest objęcie urzędu sędziego czy stanowiska prokuratora. Każdy zatem, kto nie zostanie zakwalifikowany do aplikacji sędziowskiej czy prokuratorskiej (a dotyczyć to będzie połowy absolwentów) niekoniecznie musi uznać, że jego powołaniem jest wykonywanie pracy na stanowisku referendarza czy asystenta sędziego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wynikająca z ustawy koncepcja funkcjonowania KSSiP, jako instytucji zajmującej się kompleksowo kształceniem wstępnym i doskonaleniem zawodowym, oddająca *de facto* pełnię kompetencji w tym zakresie wyłącznie władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, jest nie do zaakceptowania.

Uważam zatem, że konieczne jest pilne podjęcie prac mających na celu nowelizację ustawy, które doprowadzą przede wszystkim do poszerzenia kompetencji KRS (adekwatnych do pozycji tego organu wynikającej z Konstytucji RP) oraz kompetencji KRP, a ponadto, doprowadzą do ustawowego uregulowania zasad działalności KSSiP w zakresie szkoleń ustawicznych wszystkich grup zawodowych wymiaru sprawiedliwości, uregulowania statusu aplikanta z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego, dekoncentracji aplikacji ogólnej poprzez utworzenie co najmniej czterech ośrodków szkolenia oraz modyfikacji modelu szkolenia w poszczególnych jego etapach.

Ewa Stryczyńska

Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie i byłym członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

Biuro Reklamy



Wolters Kluwer
Polska

Tomasz Sokół

tel. (22) 535-83-01

e-mail: tsokol@wolterskluger.pl

WIZERUNEK ZAWODU SĄDZIEGO W OPINIACH SĄDZIÓW, PRAWNIKÓW I SPOŁECZEŃSTWA¹

Elżbieta Łojko

1. Kiedy mówimy o społecznym odbiorze przedstawicieli jakiegoś zawodu, często łatwo zdezwuować tego typu wypowiedzi stwierdzeniem, że mamy do czynienia z powielaniem stereotypów, a te przecież są uproszczonym obrazem rzeczywistości społecznej. Dla socjologa istnienie stereotypów jest jednak ważnym aspektem badania stanów świadomości zbiorowej, gdyż stereotypy często stanowią podstawę kreowania faktów społecznych.

To prawda, że stereotypy zawierają w sobie uogólnione obrazy przedstawicieli jakiejś grupy społecznej², są obrazem ubogim treściowo i obciążonym wadliwością poznawczą (m.in. wiąże się to z częstym formułowaniem ocen o negatywnym zabarwieniu), ale jednocześnie stereotypy pełnią ważną funkcję w definiowaniu społecznych relacji. Dają one m.in. podstawę do wymuszonej racjonalizacji działań. Jeśli na przykład powielane jest przekonanie, że sędzia X da się skorumpować, to w określonej sytuacji życiowej ludzie rzadko zastanawiają się, czy to prawdziwa opinia. W ich życiowych kalkulacjach „racjonalne działanie” nie dotyczy tego, by zastanawiać się, czy dać łapówkę takiemu sędziemu (wielu przecież twierdzi, że „bierze”), ale zastanawiać się raczej nad *modus operandi* – co dać, ile dać, kiedy dać? Piotr Sztompka³ trafnie konstatuje, że korupcja może być traktowana jako substytut kultury zaufania, gdyż otrzymujemy od osoby skorumpowanej to, co w naszym rozumieniu nam się należy, a jednocześnie mamy poczucie wzmożonej kontroli sytuacji przez zobowiązanie skorumpowanego do działania na naszą korzyść.

W przypadku sędziów badanie opinii społecznej na temat ich zawodu, jakości sędziowskiego orzekania, zjawisk patologicznych w tym zawodzie jest zadaniem trudnym, a dla znacznej części środowiska sędziowskiego – drażliwym. Z jednej strony, jak słusznie twierdzi prof. Andrzej Gomułowicz⁴ – sędziom doskwiera to, że są obiektem natarczywej społecznej

obserwacji. Upowszechnianie negatywnych stereotypów, zdaniem A. Gomułowicza, często prowadzi do manipulowania wizerunkiem zawodowym sędziego, a celują w tym media. Autor podkreśla, że manipulacja ta bywa szczególnie skuteczna wówczas, gdy w społecznym odbiorze trafia do świadomości tej części społeczeństwa, która ma niewielki zakres wiedzy i doświadczeń związanych z obserwacją funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Tacy ludzie, jak twierdzi z jednej strony prof. Gomułowicz, łatwo uwierzą w „prawdy objawione” podawane przez media, a więc oni właśnie najbardziej poddają się sugestii powielanych stereotypów.

Z drugiej strony, powołany tu autor wyraźnie podkreśla jednak, że godność zawodu sędziego wyraża się w tym, aby „bezbiasny obserwator nie mógł niczego niegodziwego sędziom zarzucić”⁵. Podobne stanowiska wyrażają także autorzy, którzy zajmują się etyką zawodu sędziego. Roman Tokarczyk wyraźnie zaznacza, że informowanie opinii publicznej przez media o patologicznych sytuacjach związanych z wykonywaniem zawodu sędziego może prowadzić do pozytywnych następstw, bowiem „krytyka publiczna niemoralności i nieprawości sędziów, szczególnie przez media, może nabierać znaczenia głównego zaczynu ich faktycznej, a nie tylko deklaratywnej odpowiedzialności”⁶.

2. Zwróćmy jednak uwagę na fakt, że jeżeli zgodzimy się z opinią, iż przeciętny obywatel ma często niski poziom kompetencji intelektualnych,

1 Tekst ten był prezentowany na konferencji „Status sędziego 20 lat po transformacji ustrojowej w Polsce”, zorganizowanej 1.07.2010 r. przez Zakład Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenie Sędziów THEMIS oraz Stowarzyszenie im. Profesora Zbigniewa Hołdy.

2 Z. Chlewiński, *Stereotypy: struktura, funkcje, geneza. Analiza interdyscyplinarna*, w: Z. Chlewiński, J. Kurcz (red.), *Stereotypy i uprzedzenia*, Warszawa 1992, s. 77.

3 P. Sztompka, *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 11.

4 A. Gomułowicz, *Sędziowski autorytet a manipulacja*, „Monitor Prawniczy” 2010/3, dodatek „Perspektywy wymiaru sprawiedliwości”.

5 A. Gomułowicz, *Sędziowski autorytet...*

6 R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 123.

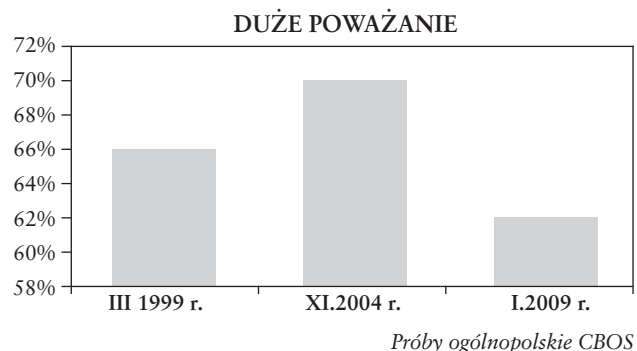
aby formułować przemyślane i oparte na własnych doświadczeniach sądy i oceny na temat zawodu sędziego, to jednocześnie trudno jest zdystansować się jednoznacznie od opinii, które na temat zawodu sędziego mają inni prawnicy, a także sami sędziowie (wszystkie wyróż. – E.Ł.). Tu wprawdzie także pojawiają się elementy myślenia stereotypowego (auto-stereotypy), ale niełatwo bagatelizować takie opinie, bo mamy tu bez wątpienia do czynienia zarówno z udziałem doświadczenia własnego, jak i przygotowaniem profesjonalnym do oceny sytuacji zawodowej sędziów. Roman Tokarczyk stwierdza wprost, że „jakość sędziowskiego orzekania oceniają także prawnicy – inni sędziowie, oskarżyciele, adwokaci – nie tylko w toku postępowania odwoławczego, apelacyjnego czy rewizyjnego, ale także w swoich kontaktach nieformalnych. Zakresy owych ocen określone są skrajnościami cech sędziego dobrego i sędziego złego, podkreślanymi w regulacjach wartości etyki sędziego”⁷. A zatem nieformalne, koleżeńskie relacje, spotkania środowiskowe, konferencje organizowane w środowisku prawników, sędziów są bez wątpienia ważną płaszczyzną dyskusowania o wizerunku zawodu sędziego zarówno w jego wersji deskryptywnej, jak i normatywnej.

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano przede wszystkim opinie dotyczące zawodu sędziego, formułowane w środowisku prawników. Wykorzystano tu, po pierwsze, badania zrealizowane w środowisku sędziów sądów powszechnych z terenu województwa mazowieckiego (200 sędziów sądów rejonowych, okręgowych, sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego)⁸. Po drugie, prezentowane są także opinie na temat sędziów sformułowane przez młodych prawników pracujących w zawodzie 4–5 lat (414 absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego)⁹. Po trzecie, przedstawione są opinie studentów prawa na temat zawodu sędziego. Badania te zrealizowano dwukrotnie w 1997 r.¹⁰ i w 2008 r.¹¹ Po czwarte, wykorzystano także badania opinii społecznej, dotyczące zawodu sędziego, realizowane na reprezentatywnych próbach ogólnopolskich – prezentowane w raportach z badań bądź powoływane w publikacjach naukowych.

3. Prezentując wizerunek zawodu sędziego, punktem wyjścia rozważań wypada uczynić ustalenia dotyczące **prestżu zawodu sędziego**. Prestiż zawodu jest jednym z wymiarów pozycji danej grupy zawodowej w strukturze społecznej.

Najnowsze badania prestiżu zawodów, opublikowane w styczniu 2009 r., wskazują, że 62% badanych Polaków z próby ogólnopolskiej stwierdza, iż zawód sędziego obdarza dużym poważaniem¹².

Wykres 1. Prestiż zawodu sędziego



Jak wynika z wykresu 1, w 1999 r. duże poważanie zawodowi sędziego przypisywało 66% badanych¹³. W badaniach z 2004 r. 69,9% respondentów¹⁴ deklarowało duży szacunek do zawodu sędziego. Aktualnie odsetek osób przypisujących zawodowi sędziego wysoki prestiż zmalał do 62%. Zawód sędziego plasuje się obecnie na 11. pozycji wśród 33 zawodów branych pod uwagę w badaniach CBOS. Wyższy prestiż zawodowy od sędziego – zdaniem badanych Polaków – mają obecnie nie tylko przedstawiciele tych zawodów, które tradycyjnie już (od lat 60. XX w.) plasują się najwyżej w hierarchii, a więc takich jak profesor uniwersytetu (84% dużego poważania) czy lekarz (73%), lecz wyższy prestiż od sędziego ma także obecnie strażak, pielęgniarka, inżynier pracujący w fabryce, robotnik wykwalifikowany (np. tokarz, murarz), księgowy czy kapitan wojska. Kierowca autobusu plasuje się tuż za sędzią, gdyż 61% badanych uznało, że kierowca ma duże poważanie. Fakt, że kierowca autobusu znalazł się w hierarchii prestiżu z sędzią

7 R. Tokarczyk, *Etyka...*, s. 122.

8 Badania zrealizowane w 2002 r. Wyniki opublikowane w: E. Łojko, *Role i zadania prawników w zmieniającym się społeczeństwie*, Warszawa 2005.

9 Byli to absolwenci z 1997 r. i 1998 r. Badania zrealizowano w 2002 r. Wyniki opublikowane w: E. Łojko, *Role i zadania...*

10 Wyniki opublikowane w: E. Łojko (red.), *Studenci prawa o swojej przyszłości zawodowej. Wyniki ankiety 1996–1997*, Warszawa 1999.

11 Wyniki badań studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 2008 r. są aktualnie przygotowywane do publikacji przez zespół autorski w składzie: Monika Dziurnikowska-Stefańska, Anna Ożarowska-Roberts, Barbara Padlo, Paulina Wiktorska, Elżbieta Łojko.

12 *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*, Warszawa, styczeń 2009 r., CBOS, raport BS/8/2009. Badania realizowano w listopadzie 2008 r. na 1050-osobowej reprezentatywnej próbie losowej.

13 *Prestiż zawodów*, CBOS, raport BS/32/99, marzec 1999 r.

14 H. Domański, *Prestiżowa pokojowa*, „Polityka” 2004/48, s. 25.

w bezpośrednim sąsiedztwie, jest niewątpliwie zaszczytem dla kierowców, choć niekoniecznie musi to być powód satysfakcji dla osób wykonujących zawód sędziego.

Należy podkreślić, że prestiż zawodu sędziego jest natomiast znacznie korzystniej określany w ocenach formułowanych przez środowiska prawnicze. Zdaniem prawników zawód sędziego jest wśród innych zawodów prawniczych najbardziej prestiżowy (zob. tabelę 2). Aż 78,3% młodych prawników (pracujących 4–5 lat w zawodzie) deklaruje, że najwyższym szacunkiem darzy właśnie sędziów¹⁵. Studenci prawa twierdzą też, że wśród różnych zawodów prawniczych najwyższy szacunek w społeczeństwie mają sędziowie. Przekonanie takie zarówno w 1997 r., jak i w 2008 r. pozostawało na niezmiennie wysokim poziomie wśród studentów, a wraz z kolejnymi latami studiów jeszcze wzrastało (od ok. 77% na I roku aż do 87% na V roku studiów)¹⁶.

Tabela 2. Opinie prawników o prestiżu zawodu sędziego (3 wskazania)

STUDENCI PRAWA (o szacunku dla sędziego w społeczeństwie)					
Badania 1997 r.			Badania 2008 r.		
I R	III R	V R	I R	III R	V R
(n=202)	(n=221)	(n=138)	(n=365)	(n=249)	(n=216)
78,7%	79,2%	87%	77%	85,9%	87%

Trzeba jednak pamiętać, że fakt, iż środowisko prawnicze deklaruje tak pozytywne oceny zawodu sędziego, może być związany ze schlebieniem sędziom, zwłaszcza przez przedstawicieli tych zawodów prawniczych, którzy uczestniczą w procesie orzekania. Jak zauważa bowiem R. Tokarczyk, „większość tych prawników, kierowana zarówno zawodowym instynktem, jak i interesem własnym, tłumi w sobie pragnienie krytyki sędziego, wyrażając często fałszywą admirację i respekt dla niego”¹⁷.

Natomiast sami sędziowie – jak się wydaje – nie są usatysfakcjonowani tym, jak społeczeństwo ocenia przedstawicieli ich zawodu. Badani sędziowie mają bowiem świadomość, że w ostatnich latach prestiż ich zawodu w społeczeństwie zmalał. Twierdziło tak 67,2% badanych sędziów (tabela 3), w tym więcej niż co czwarty (26,9%) był o tym zdecydowanie przekonany.

Tabela 3. Opinie sędziów o zmianie prestiżu ich zawodu w społeczeństwie

1	Zdecydowanie wzrósł	1,5 %
2	Raczej wzrósł	10,9 %
3	Nie zmienił się	10,4 %
4	Raczej zmalał	40,3 %
5	Zdecydowanie zmalał	26,9 %
6	Trudno powiedzieć	9,5 %
7	Brak odpowiedzi	0,5 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

Upadek prestiżu swojego zawodu sędziowie odnoszą jednak częściej do społecznego odbioru ich zawodu niż do wizerunku zawodu w środowisku prawniczym. Być może część z nich mniej lub bardziej liczy na szczególną admirację, którą zyskują w środowisku prawniczym, o czym wspomina R. Tokarczyk. Co więcej, sędziowie częściej deklarują, że warto zabiegać o uznanie właśnie w środowisku prawników, a nie w całym społeczeństwie. Świadczy o tym odpowiedź sędziów na pytanie o to, co, ich zdaniem, jest wskaźnikiem odniesienia przez nich sukcesu zawodowego. Było to pytanie otwarte, więc badani sędziowie mogli bez ograniczeń wymienić czynniki, które, według nich, generują sukces zawodowy.

Tabela 4. Wymiary sukcesu zawodowego w opiniach sędziów

1	Pozycja i prestiż w środowisku	29,9 %
2	Wysokie zarobki	29,9 %
3	Satysfakcja osobista i samorealizacja zawodowa	27,4 %
4	Awans zawodowy	23,9 %
5	Duża wiedza i umiejętności	20,4 %
6	Społeczne uznanie	10,9 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

Z badań wynika (zob. tabela 4), że sukces zawodowy sędziowie najczęściej wiązali z pozycją i prestiżem, który zdobywa się we własnym środowisku (29,9%), a także równie często z osiąganymi zarobkami (29,9%)¹⁸. Poza tym synonimem

15 E. Łojko, *Role i zadania...*, s. 137.

16 Wyniki powołanych badań wśród studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

17 R. Tokarczyk, *Etyka...*, s. 123.

18 E. Łojko, *Role i zadania...*, s. 116.

Tabela 5. Portret sędziego

„Większość sędziów...”		
Sędziowie o sobie n=200		
1	jest uczciwa	28,4 %
2	ciężko pracuje	27,9 %
3	dobrze wykonuje swój zawód	18,9 %
4	czuje się niedoceniona	8,0 %
5	lubi swoją pracę	6,5 %
Młodzi prawnicy o sędziach n=414		
1	jest uczciwa	19,8 %
2	dobrze wykonuje swój zawód	11,1 %
3	ciężko pracuje	9,4 %
4	jest słaba merytorycznie, niedouczona	9,4 %
5	to bufoni, zadufani, chamscy, bez autorytetu	9,2 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

sukcesu był awans zawodowy (23,9%), a dla co piątego sędziego (20,4%) wymiarem sukcesu stał się profesjonalizm (wiedza i umiejętności zawodowe). Znacznie rzadziej natomiast – bo tylko dla ok. 10% sędziów – sukces zawodowy był kojarzony z uznaniem dla sędziów w społeczeństwie.

A zatem trzykrotnie częściej synonimem sukcesu dla sędziów jest uznanie w ich środowisku niż prestiż społeczny. Z tego powodu są oni zapewne bardziej nastawieni na kontakty wewnątrz grupy zawodowej, natomiast nie zabiegają zbyt usilnie o uznanie w społeczeństwie, czując się przez nie niedoceniani.

4. W celu zrozumienia, jak sędziowie widzą własną rolę zawodową, ważne jest ustalenie cech, które przypisują swojemu zawodowi. Informacji na ten temat może dostarczyć jedno z pytań „testu zdań niedokończonych”, które zadano sędziom i młodym prawnikom¹⁹. Zdanie brzmiało: „Większość sędziów...”. Zadaniem respondentów było dokończenie tego zdania przez odwołanie się do najprostszych skojarzeń.

Jak wynika z tabeli 5, badani sędziowie są przekonani, że większość osób w ich zawodzie: jest uczciwa, ciężko pracuje, dobrze wykonuje swój zawód, czuje się niedoceniona, lubi swoją pracę.

Zwróćmy uwagę, że w tym **autoportrecie sędziów** zawierają się głównie pozytywne oceny. Pewien element frustracji zawodowej ujawniało 8% badanych, którzy twierdzili, że ich zawód jest niedoceniany. Należy przypuszczać, że sędziowie mogli tu mieć na uwadze niedocenianie zarówno finansowe swojej pracy, jak i swojego zawodu w wymiarze prestiżu.

Portret zawodowy sędziów nieco inaczej natomiast przedstawia się w opiniach badanych 414 młodych prawników. Owszem, część z nich podziela opinię, że większość sędziów jest uczciwa, ale rzadziej tak twierdzą, niż są o tym przekonani

sędziowie (odpowiednio: 19,8 wobec 28,4%). Młodzi prawnicy także zauważają, że większość sędziów ciężko pracuje, ale przekonanie to wyrażają trzykrotnie rzadziej (9,4%) niż wypowiadający się na swój temat sędziowie (27,9%).

Co ciekawe, wśród młodych prawników portret zawodu sędziego jest też obarczony pewnymi skazami, gdyż część z nich przypisuje sędziom negatywne cechy. Otóż 9,4% młodych prawników twierdzi, że większość sędziów jest słaba merytorycznie i niedouczona. Odmawiają więc przedstawicielom tego zawodu profesjonalizmu. Poza tym 9,2% młodych prawników jest zdania, że większość sędziów to osoby zadufane w sobie, chamskie, pozbawione autorytetu. Te odpowiedzi podają w wątpliwość godność zawodu sędziego, w przypadku którego brak kultury osobistej stanowi dla prestiżu tego zawodu uchybienie. Wypowiedzi te świadczą o tym, że w środowisku prawników wizerunek zawodu sędziego nie jest tak jednoznacznie pozytywny, jak wydaje się samym sędziom.

5. Najnowsze badania ujawniają wiele zarzutów pod adresem sędziów i ich pracy. Przykładowo, w badaniach z 2009 r. pracowni Homo Homini²⁰ ustalono, że 71% badanych Polaków twierdzi, iż orzeczenia sądów są niesprawiedliwe. Czy są to opinie oparte na stereotypach? Zapewne częściowo tak, ale trzeba pamiętać, że znacząca część Polaków ma własne doświadczenia wyniesione z kontaktów z sądami i sędziami. Z badań CBOS z 2008 r.²¹ wynika bowiem, że w ciągu ostatnich 5 lat aż 21,5% osób (z reprezentatywnej grupy ogólnopolskiej) miało kontakt z sądem

19 E. Łojko, *Role i zadania...*, s. 143.

20 A. Dryszel, *Sądy nierychliwe i niesprawiedliwe*, „Przegląd” z 30.05.2010 r., s. 11.

21 A. Kojder (oprac.), *Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucia bezpieczeństwa Polaków*, CBOS, raport BS/42/2008, marzec 2008 r., s. 2.

i tylko nieco częściej niż co druga z nich (57%) była z kontaktu z sądem zadowolona²². Należy więc przypuszczać, że część badanych formułuje swe opinie o sędziach, powołując się w tym zakresie na własne doświadczenia. Także z badań zespołu prof. Anny Turskiej, przeprowadzonych w 2008 r. (na próbie ogólnopolskiej)²³, wynika, że na pytanie: czy respondenci znają sytuacje, w których ktoś nie mógł dojść tego, co w jego poczuciu słusznie od prawa mu się należało, gdyż prawnicy nie wywiązali się właściwie ze swych zawodowych obowiązków? – 27,9% respondentów potwierdziło, że zna takie sytuacje²⁴, a następnie co piąty z nich (20,6%) wskazywał, że prawnikiem tym był sędzia. Podając przykłady tych sytuacji, badani zarzucali sędziom m.in.: ograniczanie możliwości stron do pełnego przedstawienia przed sądem swych racji; formułowanie wyroków w sposób niezrozumiały dla stron; brak obiektywizmu sędziów i preferowanie jednej ze stron²⁵.

6. Poza negatywnymi opiniami o sposobie pełnienia roli zawodowej przez część sędziów pojawiają się także opinie świadczące o tym, że środowisko prawników zdaje sobie sprawę, iż niektórzy prawnicy – w tym sędziowie – nie tylko uchybiają godności swojego zawodu i naruszają normy etyki zawodowej, lecz także ulegają patologiom związanym z naruszaniem prawa.

Wśród badanych 200 sędziów (tabela 6) 10,4% stwierdziło wprost, że zetknęło się z przypadkami korupcji w swoim środowisku. Dalsze 68,7% doszło do wniosku, że wprawdzie osobiście nie zna takich przypadków, ale o nich słyszało. Tylko co piąty sędzia twierdził, że nie zna takich sytuacji i o nich nie słyszał.

Opinie młodych prawników o patologii w środowisku zawodowym są jeszcze bardziej negatywne. Blisko co trzeci zna przypadki współpracy prawników ze światem przestępczym, a dalsze 61,6% słyszało o takich przypadkach. Zaledwie 2,2% nie zna takich sytuacji i nie słyszało o nich. Zapewne część tych młodych prawników odnosi swoje opinie także do sędziów.

Czy te negatywne opinie prawników i sędziów o przejawach patologii w ich zawodzie to tylko powielanie stereotypów? Część badanych – zwłaszcza ci, którzy twierdzą, że nie zetknęli się osobiście z takimi zjawiskami, ale o nich słyszeli – może powielać stereotypy czy podlegać manipulacji mediów eksponujących przejawy patologii. Jednak zwłaszcza sędziowie, których zawodowe umiejętności sprowadzają się w dużej mierze do tego, aby adekwatnie oceniać postępowanie innych ludzi, wiedzą raczej, o czym mówią, i nie formułują zbyt pochopnych, nieuzasadnionych opinii na temat grupy zawodowej, w której funkcjonują.

Tabela 6. Opinie sędziów o korupcji w wymiarze sprawiedliwości

Czy słyszał Pan(i) sędzia o przypadkach korupcji w wymiarze sprawiedliwości		
1	Tak, znam takie przypadki	10,4 %
2	Nie znam..., ale o nich słyszałem	68,7 %
3	Nie znam i nie słyszałem o takich przypadkach	20,9 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

Opinie młodych prawników o współpracy prawników ze światem przestępczym		
1	Tak, znam takie przypadki	32,1 %
2	Nie znam..., ale o nich słyszałem	61,6 %
3	Nie znam i nie słyszałem o takich przypadkach	2,2 %
4	Trudno powiedzieć	3,1 %
5	Brak danych	1,0 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

Z badań przeprowadzonych wśród sędziów wynika jednak, że chociaż wielu z nich zna zjawiska patologiczne w swoim zawodowym środowisku, to jednocześnie ich stosunek do roli mediów w nagłaśnianiu tych sytuacji jest ambiwalentny. Fakt, że media interesują się pracą sędziów, 27,9% z nich uważa za korzystny, 22,8% – za negatywny, a 43,8% ma trudności z oceną tej sytuacji (zob. tabela 7).

Tabela 7. Opinie sędziów o wpływie, jaki mają media na sposób pełnienia roli zawodowej

1	Zdecydowanie pozytywny wpływ	6,5 %
2	Raczej pozytywny	21,4 %
3	Raczej negatywny	15,4 %
4	Zdecydowanie negatywny wpływ	12,4 %
5	Trudno powiedzieć	43,8 %
6	Brak danych	0,5 %

Badanie z 2002 r. (n=200)

22 Z tych samych badań wynika np., że w ciągu ostatnich 5 lat podobny odsetek badanych (21,9%) miał kontakt z notariatem, ale aż 83% wyrażało zadowolenie z tych kontaktów.

23 A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*, Warszawa 2010.

24 W cytowanych wyżej badaniach przeprowadzonych w pracowni Homo Homini aż 69% respondentów z próby ogólnopolskiej uważało, że przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości nierzetelnie wykonują swoje obowiązki.

25 E. Łojko, *Działalność zawodowa prawników a wykluczenie*, w: A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie...*, s. 140.

Ci, którzy uważają, że jest to korzystne dla kształtowania wizerunku sędziów i sądu, podkreślają, że krytyka medialna zwiększa poziom samo-kontroli sędziów, a także jest formą kontroli społecznej nad funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i realizacją jawności procesu. O tej części sędziów można więc powiedzieć, że zapewne podzieliliby oni opinię R. Tokarczyka, który twierdzi, iż krytyka ta może prowadzić do zwiększenia faktycznej zawodowej odpowiedzialności sędziów²⁶.

Natomiast ci sędziowie, którzy negatywnie oceniali rolę mediów, podnosili przede wszystkim, że dziennikarze publicyści prawni są nieprofesjonalni (32,1%). A zatem w zasadzie nie tyle uzasadniali swoją ocenę przez wskazanie niekorzystnych konsekwencji, co raczej atakowali niewłaściwe wypełnianie zawodowych obowiązków przez dziennikarzy. Poza tym część z nich w zainteresowaniu mediów pracą sędziów widzi zagrożenie dla ich niezawisłości (25%) oraz powód obniżenia prestiżu ich zawodu (17,9%).

Natomiast połowa tych sędziów, którzy w ocenie roli mediów udzielili odpowiedzi „Trudno powiedzieć”, uważała, że zainteresowanie dziennikarzy w ogóle nie ma wpływu na ich działalność, gdyż sędziowie zawsze robią to, co do nich należy. Wydaje się, że o tej właśnie grupie badanych sędziów można powiedzieć, iż mają głęboko zinternalizowaną niezawisłość sędziowską (jest to ok. 20% ogółu badanych sędziów)²⁷.

Analizując ten problem, należy dodać, że polskie społeczeństwo ma wysokie standardy w kwestii profesjonalnych i etycznych oczekiwań wobec prawników związanych z wymiarem sprawiedliwości, a więc także – a może przede wszystkim – wobec sędziów. W 2008 r. aż 88,7% badanych (z reprezentatywnej próby ogólnopolskiej) potwierdza, że do zawodów związanych z wymiarem sprawiedliwości powinni być dopuszczani jedynie prawnicy o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i moralnych (zob. tabela 8), w tym 56,3% zdecydowanie tego oczekuje. Istnieje również bardzo wysoki poziom przyzwolenia społecznego na ostracyzm środowiskowy wobec prawników nierzetelnie wykonujących swój zawód. Aż 85,7% Polaków uważa, że prawnicy powinni eliminować ze swojego środowiska zawodowego tych, którzy wykonują swój zawód nierzetelnie, w tym 65,2% domaga się tego w sposób zdecydowany (zob. tabela 9).

Tabela 8. Postulat profesjonalizmu i etyczności

Do zawodów związanych z wymiarem sprawiedliwości powinni być dopuszczeni jedynie prawnicy o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i moralnych		
1	Zdecydowanie tak	56,3 %
2	Raczej tak	32,4 %
3	Raczej nie	6,9 %
4	Zdecydowanie nie	1,3 %
5	Trudno powiedzieć	3,2 %

(2008 rok Badania Zespołu Prof. A. Turskiej „Prawo i wykluczenie”)
(n=1123)

Tabela 9. Przyzwolenie na ostracyzm

Prawnicy powinni eliminować ze swego grona osoby, które nierzetelnie wykonują zawód		
1	Zdecydowanie tak	65,2 %
2	Raczej tak	30,5 %
3	Raczej nie	1,9 %
4	Zdecydowanie nie	0,7 %
5	Trudno powiedzieć	1,7 %

(2008 rok Badania Zespołu Prof. A. Turskiej „Prawo i wykluczenie”)
(n=1123)

7. Jak na te sytuacje kształtujące wizerunek zawodu sędziego reaguje środowisko prawników, a wśród nich sami sędziowie? Jak to może mieć konsekwencje w przyszłości? Problem ten należy oceniać w kilku aspektach.

Po pierwsze, ważne jest, czy młodzież kończąca studia prawnicze aspiruje do zawodu sędziego. Badania wykazują, że na przestrzeni ostatniej dekady nastąpiły zmiany w aspiracjach zawodowych studentów prawa (zob. tabela 10).

Jeszcze w 1997 r. z badań wynikało, że wraz z kolejnymi latami studiów zawód sędziego stawał się coraz bardziej atrakcyjny dla studentów. Wówczas na I roku studiów 21,7% studentów brało pod uwagę wykonywanie w przyszłości zawodu sędziego (w ramach trzech wyborów), a jako najbardziej atrakcyjny wskazywało zawód sędziego 8,9%. Na V roku studiów zawód sędziego był atrakcyjny w 1997 r. aż dla 45,6% badanych (w tym na pierwszym miejscu wskazywało go 18,1% studentów).

²⁶ R. Tokarczyk, *Etyka...*, s. 123.

²⁷ Zob. szerzej E. Łojko, *Role i zadania...*, s. 136.

Tabela 10. Aspiracje studentów prawa do wykonywania zawodu sędziego (3 wybory)

Rok studiów	1997 r.	2008 r.
I R	21,7 %	19,2 %
III R	30,7 %	20,1 %
V R	45,6 %	23,6 %
Średni spadek zainteresowania – 22 pkt!!!		

Porównanie do zawodu adwokata

Rok studiów	1997 r.	2008 r.
I R	52,4 %	49,0 %
III R	42,1 %	51,4 %
V R	42 %	39,4 %
Średni spadek zainteresowania – 2,6 pkt!!!		

Po 11 latach, w 2008 r., aspiracje do zawodu sędziego ustabilizowały się. Kolejne lata studiów słabo zachęcały do większego zainteresowania się tym zawodem. Na I roku studiów zawód sędziego był atrakcyjny dla 19,2% studentów (wśród trzech wskazań), a na pierwszym miejscu wskazało go 5,5% z nich. Jednocześnie pod koniec studiów (na V roku) zawód sędziego pozostawał w kręgu aspiracji zawodowych tylko 23,6% studentów (a na pierwszym miejscu wskazało go 9,3%)²⁸.

A zatem negatywny w swoich konsekwencjach może być fakt, że jeszcze w 1997 r. blisko co drugi student kończący studia prawnicze rozważał możliwość wyboru zawodu sędziego, natomiast obecnie aspiruje do tego niego tylko co piąty student kończący wydział prawa (zainteresowanie zawodem sędziego spadło o 22 punkty procentowe). Obecnie również dwukrotnie rzadziej zawód sędziego jest wskazywany jako najbardziej preferowany, a więc zawód marzeń wśród kończących studia. Dla porównania (zob. tabela 10) warto zaznaczyć, że na przestrzeni tych samych lat zainteresowanie np. zawodem adwokata wśród studentów V roku prawa spadło tylko o 2,6 punktu procentowego.

Po drugie, ważnym ustaleniem jest też to, co wynika z badań nad młodymi prawnikami. Otóż ci z nich, którzy po studiach faktycznie wybrali zawód sędziego (w trakcie badań byli już po egzaminach końcowych na aplikacji sędziowskiej lub w czasie aplikacji), to osoby charakteryzujące się **niższymi cechami statusu społecznego**.

Stwierdzono, że statystycznie istotnie częściej (badanie współczynników χ^2 i siły związku v Kramera)

przyszły zawód sędziego wybrały osoby z rodzin uboższych, z rodzin, w których rodzice są gorzej wykształceni, oraz osoby pochodzące z mniejszych aglomeracji (niemieszkające przed rozpoczęciem studiów w Warszawie). Należy więc stwierdzić, że ubieganie się o odbycie aplikacji sędziowskiej, a w przyszłości wykonywanie zawodu sędziego, jest dla części absolwentów prawa sposobem na wyrównanie ich niższego statusu społecznego. Tego typu istotnych statystycznie zależności nie stwierdzono wśród osób aspirujących do innych zawodów prawniczych (będących na innych aplikacjach)²⁹.

Powyższe ustalenia mogą sugerować, że część osób, które aktualnie wykonują już zawód sędziego, to osoby, które wybierając zawód ciesząc się w środowisku prawników dużym szacunkiem, chcą się dowartościować – wyrównać czynniki swojego statusu społecznego. Mogą się w takich postawach zawierać ukryte elementy frustracji życiowej, a to nie ułatwia właściwego pełnienia roli zawodowej sędziego.

Po trzecie wreszcie, o perspektywach zawodu sędziego, a także o poziomie frustracji związanej z wykonywaniem tego zawodu, świadczy też odsetek tych, którzy deklarują, że rozważali odejście z zawodu sędziego. Z badań wynika, że aż 41,3% badanych sędziów rozważało taką możliwość (zob. tabela 11). Najczęściej sędziowie ci rozważali możliwość przejścia do zawodu radcy prawnego. Jako powody, które, ich zdaniem, leżały u podstaw rozważania zmiany zawodu, sędziowie podawali: niesatysfakcjonujące zarobki (73,5%), nadmiar pracy (18,1%), a także naciski polityczne resortu na sędziów i złą atmosferę pracy w sądach (13,3%).

Tabela 11. Czy sędziowie rozważają odejście z zawodu sędziego do innego zawodu prawniczego

TAK 41,3 %		
Wśród tych:	– do zawodu radcy prawnego	54,2 %
	– do zawodu adwokata	33,7 %
	– do zawodu notariusza	22,9 %
Powody:	– zarobki	73,5 %
	– duże obciążenie pracą	18,1 %
	– naciski polityczne resortu na sędziów oraz zła atmosfera pracy w sądach	13,3 %

28 Wyniki powołanych badań zrealizowanych wśród studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w latach 1997 i 2008.

29 Zob. szerzej E. Łojko, *Role i zadania...*, s. 85 i 91.

8. W świetle przytoczonych powyżej danych dotyczących wizerunku zawodu sędziego pojawia się więc pytanie: czy środowisko zawodowe jest na tyle zintegrowane, by wywierać presję na przedstawicieli swojego zawodu, aby respektowali oni treści wpisane w rolę zawodową sędziego? Czy **infamia środowiskowa** ma jeszcze jakiegokolwiek znaczenie dla prawników?

Problem ten był wprost sformułowany w jednym z pytań skierowanych do sędziów. Otóż zdaniem 61,6% badanych sędziów, ich środowisko zawodowe wywiera presję na swoich członków, by respektowali normy etyki zawodowej (zob. tabela 12). Jednak tylko 20,8% jest o tym zdecydowanie przekonanych. Natomiast blisko co trzeci sędzia nie zauważa konformizującego oddziaływania norm etyki sędziowskiej. Dla nich zapewne infamia środowiskowa nie ma znaczenia, bo środowisko nie jest zdolne do potępiania nieprawości sędziów czy naruszania przez nich norm etyki sędziowskiej.

Jeszcze bardziej pesymistyczne wnioski należy wyciągnąć z badania opinii młodych prawników. Otóż osoby, które po ukończeniu studiów przez 4–5 lat pracowały w zawodzie, aż w 64,6% twierdzą, że nie zauważyły, aby środowisko prawnicze było zdolne konformizować zachowania swoich członków w zakresie przestrzegania norm etyki zawodowej.

Tabela 12. Normy środowiska zawodowego (2002 r.)

Czy z Pana(i) obserwacji wynika, że środowiska prawnicze (środowisko zawodowe sędziów) na ogół wywiera presję na swoich członków, aby respektowali normy etyki zawodowej?			
		Sędziowie (n=200)	Młodzi prawnicy (n=414)
1	Zdecydowanie tak	20,8 %	3,6 %
2	Raczej tak	40,8 %	28,5 %
3	Raczej nie	21,4 %	43,7 %
4	Zdecydowanie nie	9,0 %	10,9 %
5	Trudno powiedzieć	8,0 %	13,3 %

Co może zrobić środowisko sędziów, aby wyeliminować sytuacje, które kładą się cieniem na wizerunku zawodu sędziego?

Moim zdaniem, sędziowie nie powinni odwoływać się do syndromu „obleżonej twierdzy”, a więc zamykać się wewnątrz swojej grupy zawodowej w poczuciu skrzywdzenia przez enuncjacje prasowe i niezrozumienia przez społeczeństwo. Takie postawy prowadzą sędziów do alienacji ze społeczeństwa. Tylko szczerą, wielowymiarową dyskusją środowiska zawodowego sędziów, jasne sformułowanie problemów, które przeżywa wymiar sprawiedliwości, oraz dyskusja o trudnościach związanych z zawodem sędziego – dają szansę na wzmocnienie przywiązania sędziów do etosowych wartości ich zawodu, które wpisane są w kilka tysięcy lat jego tradycji. Pozwoli to także – jak sądzę – przywrócić temu zawodowi te wartości, które ostatnimi laty zostały nadwątlone.

Działania te powinny być szczególnie intensywne wśród aplikantów sądowych oraz młodych sędziów u progu swojej kariery. Najlepszym forum dla tych rozważań są działania wewnątrz własnego środowiska, oparte na pogłębionej refleksji nad kondycją zawodu sędziego. Jak bowiem twierdził Seneka, „jeśli chcemy być sprawiedliwymi sędziami wszystkich spraw, to bądźmy przede wszystkim przekonani o tym, że nikt z nas nie jest bez winy”³⁰.

dr Elżbieta Łojko

*Autorka jest docentem w Katedrze Socjologii Prawa
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego.*

³⁰ A. Łaski (wybór i oprac.), *O władzy. Sentencje, myśli, aforyzmy*, Warszawa 2001, s. 53.

O DWÓCH MITACH WOKÓŁ POLSKICH SĄDÓW

Jarosław Bełdowski, Dawid Sześciło

W debacie publicznej na temat problemów polskiego sądownictwa nieustannie przewija się wiele mitów – twierdzeń i przekonań niemal powszechnie podzielanych i uznawanych za niewymagające dowodzenia. Nie sposób opisać ich wszystkich w jednej publikacji, dlatego też koncentrujemy się na dwóch, które nie znajdują potwierdzenia w międzynarodowych badaniach porównawczych systemów sądowniczych (zbyt niskie nakłady budżetowe na sądownictwo i zbyt niski poziom zatrudnienia w sądach). Wbrew obiegowej opinii, porównanie systemów sądowniczych jest bowiem możliwe, a w dodatku czynione od kilku lat także z uwzględnieniem Polski.

1. Europejskie badania porównawcze systemów sądowniczych

Od 2005 r. pod auspicjami Rady Europy (dalej jako RE lub Rada) prowadzony jest pierwszy w historii projekt kompleksowych badań porównawczych europejskich systemów wymiaru sprawiedliwości. Badanie „European Judicial Systems” (dalej jako EJS) realizowane jest przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Sądownictwa (European Commission for the Efficiency of Justice – dalej jako CEPEJ) – organ pomocniczy zajmujący się problemami wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich RE.

CEPEJ powołana została na mocy Rezolucji Komitetu Ministrów RE z 18.09.2002 r.¹ Statutowymi celami CEPEJ są m.in.:

- badanie wyników osiągniętych przez systemy wymiaru sprawiedliwości na podstawie wspólnych kryteriów statystycznych i metod oceny;
- identyfikacja podstawowych problemów i obszarów reformy wymiaru sprawiedliwości;
- wspieranie państw członkowskich RE w ich działaniach dostosowujących do standardów RE².

CEPEJ realizuje swoje cele przede wszystkim poprzez przygotowywanie cyklicznego badania EJS, stanowiącego formę kompleksowej oceny systemów wymiaru sprawiedliwości w 47 państwach członkowskich RE. Jak dotychczas opublikowano trzy raporty „European Judicial Systems”, w tym jeden raport z badania pilotażowego.

Pierwszy, pilotażowy raport EJS ogłoszono w kwietniu 2005 r.³ Prezentował on dane za 2002 r., które zebrano na podstawie ankiety sporządzonej przez CEPEJ w 2003 r., a następnie rozesłanej do rządów państw członkowskich RE uczestniczących w badaniu (40 państw)⁴. Na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji powstał raport obejmujący swoim zakresem podstawowe obszary funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości:

- a) finansowanie wymiaru sprawiedliwości,
- b) zasady udzielania pomocy prawnej,
- c) zasady dotyczące kosztów sądowych,
- d) organizację systemu sądowniczego,
- e) kadry w sądownictwie (w tym strukturę zatrudnienia i wynagrodzenia sędziów),
- f) odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów,
- g) informacje na temat przebiegu postępowań sądowych (obciążenie sprawami, czas trwania postępowań),
- h) zasady działania prokuratury,
- i) informacje dotyczące innych podmiotów współpracujących z sądem (profesjonalni pełnomocnicy, komornicy, mediatorzy).

1 Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2002 at the 808th meeting of the Ministers' Deputies), por. strona: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(2002\)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(2002)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75). Szerzej na temat CEPEJ zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Sprawność sądownictwa w pracach Rady Europy: informacja o działalności Europejskiej Komisji do spraw Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości*, w: Ł. Bojarski (oprac.), *Sprawy sąd. Zbiór dobrych praktyk (wydanie drugie, rozszerzone)*, Warszawa 2004, s. 243–256.

2 Statute of the European Commission for the Efficiency of Justice, Appendix 1 to Resolution Res(2002).

3 CEPEJ, *European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, Strasbourg 2005.

4 CEPEJ, *European Judicial Systems 2002...*, s. 10–11.

Kolejne edycje badania, których wyniki opublikowano w 2006 r.⁵ i 2008 r.⁶, obok informacji ujętych w raporcie pilotażowym, zawierały również inne istotne dane:

- a) informacje na temat wyposażenia sądów w poszczególnych państwach w technologie informacyjne – komputeryzację, oprogramowanie wspierające pracę sędziów, serwisy internetowe sądów,
- b) w kontekście badania długości postępowań sądowych – dane dotyczące skarg kierowanych przeciwko poszczególnym państwom do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z zakresu naruszenia art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), gwarantującego prawo do rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie” (ang. *reasonable time*),
- c) opis podmiotów współpracujących z sądami przy wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości, który rozszerzono o informacje dotyczące notariuszy (liczba, status, rola),
- d) informacje na temat możliwości wykorzystywania w poszczególnych państwach alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR – ang. *alternative dispute resolution*).

Ograniczony zakres niniejszego opracowania nie pozwala na pełne przedstawienie wyników badań CEPEJ⁷. Skupiamy się tu więc na trzech najbardziej newralgicznych aspektach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, które wiążą się z narosłymi wokół nich mitami.

2. Mit pierwszy – mamy zbyt niskie nakłady budżetowe na sądownictwo

Kwestia finansowania wymiaru sprawiedliwości w badaniach CEPEJ jest analizowana na trzech płaszczyznach:

- wydatków publicznych na funkcjonowanie sądów;
- wydatków publicznych na pomoc prawną;
- kosztów sądowych ponoszonych przez obywateli w związku z udziałem w postępowaniach sądowych.

W zakresie nakładów na sądy i pomoc prawną już raport EJS z danymi za 2002 r. przynosi zaskakujące wnioski. Biorąc pod uwagę procentowy udział zsumowanych wydatków na sądy i pomoc prawną w budżecie państwa, Polska znalazła się na drugim miejscu (za Norwegią), przy czym jeśli procentowy udział wydatków na sądy w obu państwach był niemal

równy (ok. 1,9%), to Norwegia zdecydowanie dystansowała Polskę w wydatkach na pomoc prawną (ponad 10-krotnie wyższe)⁸. W kolejnych edycjach badania zrezygnowano z określania poziomu wydatków na sądownictwo poprzez odniesienie do wielkości budżetu państwa na rzecz jego udziału w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) *per capita*. Ponadto, zaczęto uwzględniać wydatki na funkcjonowanie prokuratury. Nie pozbawiło to Polski czołowej pozycji wśród europejskich liderów pod względem wydatkowania na wymiar sprawiedliwości. Relacja zagregowanych wydatków na sądy, prokuraturę i pomoc prawną do PKB *per capita* jest w Polsce znacznie wyższa niż we wszystkich najlepiej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej (zob. tabela 1).

Tabela 1. Państwa o najwyższych wskaźnikach wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuraturę, pomoc prawną) w 2006 r. – 20 państw RE o najwyższym procentowym poziomie wydatków

Udział zsumowanych wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawną) w Produkcie Krajowym Brutto <i>per capita</i> (2006 r.)	
Państwo	Udział wydatków w PKB <i>per capita</i> [%]
1	2
1. Bośnia i Hercegowina	0,85
2. Chorwacja	0,76
3. Czarnogóra	0,59
4. Irlandia Północna	0,58
5. Polska	0,55
6. Macedonia	0,51
7. Słowenia	0,5
8. Ukraina	0,49
9. Węgry	0,44
10. Bułgaria	0,38
11. Niemcy	0,38
12. Litwa	0,37
13. Rosja	0,37

5 CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2006 (2004 Data)*, Strasburg 2006.

6 CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008 (2006 Data). Efficiency and quality of justice*, Strasburg 2008.

7 Opracowanie badań CEPEJ, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji Polski na tle innych państw, zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006. Opracowanie odnosi się wyłącznie do wyników badania pilotażowego z 2004 r.

8 CEPEJ, *European Judicial Systems 2002...*, s. 22.

1	2
14. Wielka Brytania – Anglia i Walia	0,35
15. Monako	0,34
16. Szkocja	0,33
17. Gruzja	0,32
18. Słowacja	0,32
19. Łotwa	0,31
20. Hiszpania	0,30

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008...*, s. 45.

Jeszcze wyższe miejsce zajmuje Polska, jeżeli brane są pod uwagę wyłącznie wydatki publiczne na sądownictwo (z pominięciem prokuratury i pomocy prawnej).

Tabela 2. Państwa o najwyższych wskaźnikach wydatków publicznych na sądy w 2006 r. – 20 państw RE o najwyższym procentowym poziomie wydatków

Roczny budżet państwa przeznaczony na sądownictwo, bez uwzględnienia prokuratury i pomocy prawnej w 2006 r., jako odsetek PKB na jednego mieszkańca	
Bośnia i Hercegowina	0,67%
Serbia	0,62%
Polska	0,44%
Słowenia	0,43%
Republika Macedonii	0,42%
Ukraina	0,34%
Portugalia	0,33%
Węgry	0,31%
Bułgaria	0,26%
Monako	0,25%
Rosja	0,25%
Litwa	0,24%
Irlandia Północna	0,23%
Słowacja	0,23%
Andora	0,22%
Szwajcaria	0,21%
Czechy	0,20%
Łotwa	0,20%
Gruzja	0,19%
Rumunia	0,18%

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008...*, s. 23.

3. Mit drugi – mamy zbyt mało osób zatrudnionych w sądach

Interesujące dane EJS przynosi również w odniesieniu do zatrudnienia w sądach. CEPEJ analizuje poziom zatrudnienia zarówno sędziów, jak i pozostałych pracowników w sądownictwie. Podstawowym miernikiem w odniesieniu do sędziów jest liczba sędziów zawodowych (a więc z wyłączeniem np. polskich ławników⁹) na 100 tys. mieszkańców (zob. tabela 3).

Tabela 3. Poziom zatrudnienia sędziów na 100 tys. mieszkańców (2006 r.) – 20 państw RE o najwyższym poziomie zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców

Poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców
1. Monako	54,5
2. Słowenia	50,0
3. Chorwacja	43,3
4. Czarnogóra	37,2
5. Luksemburg	36,8
6. Serbia	33,8
7. Macedonia	30,6
8. Czechy	29,1
9. Grecja	28,4
10. Węgry	28,2
11. Andora	27,1
12. Polska	25,8
13. Słowacja	24,8
14. Niemcy	24,5
15. Bułgaria	23,7
16. Łotwa	22,2
17. Bośnia i Hercegowina	22,0
18. Litwa	21,5
19. Rosja	21,5
20. Irlandia Północna	21,3

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008...*, s. 110.

⁹ Kategoria sędziów niezawodowych również była przedmiotem badania przez CEPEJ, jednak z uwagi na duże zróżnicowanie, występujące w państwach europejskich w odniesieniu do tego rodzaju stanowisk, dotyczące ich dane trudno ocenić jako szczególnie wartościowe.

Tabela 4. Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.) – 20 państw RE o najwyższym poziomie zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców

Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba pracowników niebędących sędziami na 100 tys. mieszkańców
1. Chorwacja	161
2. Serbia	144
3. Monako	142
4. Czarnogóra	140
5. Słowenia	135
6. Macedonia	101
7. Hiszpania	93
8. Malta	87
9. Czechy	87
10. Polska	83
11. Słowacja	79
12. Węgry	79
13. Litwa	77
14. Estonia	76
15. Niemcy	70
16. Portugalia	68
17. Bośnia i Hercegowina	67
18. Łotwa	63
19. Grecja	58
20. Austria	57

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008...*, s. 120.

Pozostałych pracowników sądów można ująć jako jednolitą grupę również przedstawianą w odniesieniu do liczby mieszkańców (zob. tabela 4). Dodatkowo, w raportach z 2006 r. i 2008 r. podzielono pracowników niebędących sędziami na następujące kategorie:

- *Rechtspflegers* – urzędnicy dysponujący pewną niezależnością i wykonujący zadania orzecznicze określone prawem (w Polsce są to referendarze sądowi);
- osoby asystujące sędziom (asystenci, protokolanci);
- personel administracyjny, w szczególności pracownicy sekretariatów, osoby odpowiedzialne za sprawy finansowe;

- personel techniczny – pracownicy działów informatycznych, ochrona. Określono również, jaki odsetek wśród wszystkich pracowników niebędących sędziami stanowią poszczególne kategorie pracowników¹⁰. Należy przy tym zastrzec, że część państw nie zdecydowała się na przekazanie danych z rozbiem na poszczególne kategorie personelu sądowego. Ponadto, jedynie w kilku państwach, w tym w Polsce, występuje funkcja referendarza sądowego.

Wnioski płynące z przedstawionych danych podają w wątpliwość pogląd o deficycie zatrudnienia w polskich sądach, w szczególności w odniesieniu do osób uczestniczących w procesie orzekania – sędziów i osób im asystujących. Polska na tle innych państw europejskich sytuuje się bowiem w czołówce najliczniej obsadzonych systemów sądowniczych.

4. Podsumowanie

Według międzynarodowych badań nad systemami sądowniczymi w 47 państwach należących do Rady Europy, Polska zajmuje 5. miejsce co do wysokości wydatków na sądownictwo, 12. miejsce, jeśli chodzi o poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców, i 10. miejsce, biorąc pod uwagę poziom zatrudnienia personelu. Powyższe dane nijak się mają do utrwalonych dwóch mitów na temat polskiego sądownictwa, które można byłoby sprowadzić do dwóch słów – „za mało”. Skonfrontowanie tych, uznawanych niemal powszechnie, twierdzeń z doświadczeniami innych państw powinno więc zmusić do poszukiwania bardziej kompleksowej – opartej na wymiernych danych, a nie na utrwalonych wyobrażeniach – diagnozy polskiego sądownictwa. W jej następstwie mogłoby się bowiem szybko okazać, że problemem naczelnym nie jest brak pieniędzy czy brak ludzi, ale nieumiejętność gospodarowania dostępnymi zasobami i brak efektywnego modelu zarządzania całym systemem sądowniczym.

Jarosław Beldowski

Autor był prezesem Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Dawid Sześciło

Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ekspertem Forum Obywatelskiego Rozwoju.

¹⁰ CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008...*, s. 121.

SĘDZIA NIE MA PRAWA DO PROTESTU

Dariusz Jan Babski

W gazecie „Metro” z 6.09.2010 r. znalazłem wiadomość, że Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” grozi protestem, a to dlatego, iż państwo nie wywiązuje się z przestrzegania art. 178 Konstytucji RP, zgodnie z którym „sędziom zapewnia się wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”. Ów protest ma polegać na niezasiadywaniu w komisjach wyborczych w zbliżających się wyborach samorządowych, mimo że zasiadywanie sędziów w tych komisjach jest obowiązkowe.

Profesor Magdalena Środa, znana rzeczniczka „uciśnionych i prześladowanych”, uznaje na łamach tego samego wydania „Metro”, że sędzia ma też, jak każdy obywatel, prawo do protestu. Nie zgadzam się ze stanowiskiem pani profesor. Sędziowie nie mają prawa do protestu. I to **niezależnie** (wszystkie wyróż. – D.J. B.) od tego, co miałoby stanowić podstawę owego protestu. Sędziowie mają służyć, a według roty ślubowania – służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa. I niech służą zgodnie ze swoimi obowiązkami określonymi w przepisach prawa. Tak samo, jak i inni funkcjonariusze naszego kraju. Jeżeli, z różnych powodów, ktoś, w tym sędzia, w tym prokurator czy policjant, nie akceptuje danego rozwiązania, w tym płacowego, jest niezadowolony ze swojego wynagrodzenia, to ma **prawo** wystąpić ze służby i poszukiwać innej drogi życiowej, samemu kształtować swoją sytuację, nie oglądać się na skromne zasoby finansowe pracodawcy, czyli nas wszystkich – podatników, suwerenów każdej władzy. Nie podoba się – zmień profesję, zostań tym, kto zarabia godnie. Czyli... kim? Ponadto, co stoi na przeszkodzie, aby sędziowie, prokuratorzy, czy też inni funkcjonariusze publiczni naszego pięknego kraju, którzy uważają, że zarabiają za mało, wzorem wielu sędziów Sądu Najwyższego, obłożonych również pracą orzeczniczą, dorabiali wykładami, pracą naukową, publikacjami naukowymi czy beletrystycznymi. Nie chcę, aby funkcjonariusz publiczny, w tym sędzia, wykonywał swój zawód, nie będąc z niego zadowolonym. Wszak reprezentuje państwo. Jest państwem. Wszak sędzia orzeka w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Niezadowolony funkcjonariusz publiczny jest zagrożeniem dla suwerena,

czyli nas wszystkich. Frustracja funkcjonariusza, w szczególności sędziego, zagraża jego bezstronności i niezawisłości. Protest sędziego to protest państwa, funkcjonariusza przeciwko suwerenowi, że ten nie płaci mu więcej.

Dalej podnoszę, ku przestrodze, że niewywiązanie się przez sędziów z obowiązku nakreślonego ustawą, w tym do zasiadywania w komisjach wyborczych, jest wręcz, w mojej ocenie, niedopełnieniem obowiązku funkcjonariusza publicznego (art. 115 § 13 pkt 3 kodeksu karnego¹) i działaniem na szkodę nie tylko interesu publicznego, lecz także prywatnego, a więc przestępstwem z art. 231 § 1 i § 2 k.k. Nakłanianie zaś sędziów do protestu jest karalnym podżeganiem do przestępstwa, z czego władze „Iustitia” raczej powinny zdawać sobie sprawę. Przestrzegam sędziów przed udziałem w proteście, który może unicestwić wybory samorządowe. Wasza, Panie i Panowie sędziowie, nieskazitelnosc jest gwarantem uczciwości wyborów. Wasza praca w komisjach jest opłacana (nie zasiadacie za darmo w tych komisjach). Po co dawać prokuratorom podstawy do wszczynania z urzędu postępowań karnych? Chyba że sędziowie ochronią się immunitetami sędziowskimi.

Istniejące rozwiązania prawne, określające sposób wynagradzania sędziów, można uznać za odpowiadające konstytucyjnemu zapisowi o „godności urzędu”. Wszak ich wynagrodzenie jest **wyższe** od tzw. średniej płacy krajowej, a w im wyższym sądzie pracuje sędzia, tym wyższe jest jego wynagrodzenie. W Sądzie Najwyższym wynagrodzenie sędziów jest najwyższe. Wynagrodzenie wyższe od średniej płacy krajowej jest wyrazem **uznania** godności urzędu, jego wyróżnieniem. Płace tworzące ową średnią obejmują szerokie spektrum wynagrodzeń uzyskiwanych w różnych zawodach. Od czasu gdy Fryderyk Wilhelm Nietzsche (1844–1900) rzekł, że „Bóg umarł”, warto przyjąć do wiadomości m.in., iż nie ma już, przynajmniej w państwach laickich, „świętych krów”. Nie ma lepszych i gorszych zawodów, jeśli są one społecznie użyteczne. Sędzia to zawód jak każdy

¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej jako k.k.

inny. Tylko dlatego, że jest sumienny, uczciwy, ma nieskazitelny charakter, jest pracowity, ma szeroką wiedzę w zakresie swojej „działki”, że jest i czuje się odpowiedzialny za podejmowane decyzje, ma wyższe wykształcenie, ma za sobą aplikację, ciężki egzamin, ma zarabiać więcej niż ci, którzy zarabiają na poziomie średniej krajowej? Takich cech, których wymaga się od sędziego, wymaga się, a w każdym razie powinno się wymagać, od każdego człowieka. Zresztą większość Polaków ma wiele cech sędziego, a nie zarabia tyle, co sędzia. Tak uważam. Jesteście jednymi z nas. Nie wywyższajcie się. Nie obrażajcie się na społeczeństwo, że nie może zaoferować lepszych warunków płacowych. Oprócz wyższego od średniej krajowej wynagrodzenia macie też inne przywileje i prerogatywy. One też mają wartość. Macie wyższe emerytury. Macie dłuższe urlopy wypoczynkowe, macie prawo do zwolnienia dla podratowania zdrowia. Macie wreszcie władzę – sądzicie ludzi, ich sprawy. Macie faktyczną nieusuwalność z urzędu. Jesteście niezawisli – podlegacie tylko konstytucji oraz ustawom. Nie musicie się nikogo słuchać, nawet sędziów Sądu Najwyższego. Macie immunitety. Pewną, co miesiąc wypłacaną pensję. Ogrzany pokój. Biurko. Darmowy dostęp do komputerowych programów prawnych. Nie ponosicie, co do zasady, odpowiedzialności za uchylone wyroki.

Proszę, nie rozsierdzajcie społeczeństwa nękanego bólami życia codziennego, powodziami czy innymi tragediami. Ono nie ma takich przywilejów. Wasze odwieczne utyskiwania na swoje dochody nie znajdują z wolna akceptacji społecznej, zwłaszcza że dochody te są wyższe niż średnia krajowa, średnio – już na poziomie „najniższych” sądów – dwa razy.

Nie macie źle, Panie i Panowie sędziowie. Macie mieszkania, domy, samochody. Wyjeżdżacie na wakacje, ferie. Coraz częściej poza granice Rzeczypospolitej Polskiej. Macie szacunek, przynajmniej mój, adwokata, właśnie za to, że nie jesteście pazerni, że wiecie, czym jest umiar i zdrowy rozsądek. A Wasz ewentualny protest nie pozwoli zmieniać Polski na lepszą, być może bogatszą. Może zmienić natomiast Wasz dobry wizerunek. Pamiętajcie, że i Wy, tak samo jak każdy bezdomny, bezrobotny, ubogi człowiek, możecie zaprotestować przeciwko istniejącej rzeczywistości właśnie swoim głosem wrzuconym do szczelnie zamkniętej (?) urny. Biało-czerwonej. Z czarną dziurą.

Proszę, nie pozbawiajcie nas prawa do głosowania, prawa do zmiany rzeczywistości.

Dariusz Jan Babski

Autor jest adwokatem, właścicielem kancelarii Kancelaria Adwokacka. Dariusz Jan Babski.

Szczegółowych informacji o prenumeracie oraz zakupie pojedynczych egzemplarzy udziela
Dział Obsługi Klienta, tel. 0 800 120 188, fax (22) 535 82 05,
e-mail: handel@wolterskluwer.pl.

Zamówienia na prenumeratę „Krajowej Rady Sądownictwa” przyjmują również:

RUCH SA OKDP
w Warszawie, tel. (22) 532 87 31, 532 88 16, 532 88 19, infolinia 800 120 029;

GLM SERVICE, tel. (22) 651 76 49;

GARMOND PRESS SA, tel. (22) 817 20 12;

KOLPORTER SA, tel. (22) 868 65 46, (22) 631 48 88.