

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK



CENA 39 ZŁ (W TYM 0% VAT)

NUMER 2 (3)

CZERWIEC 2009

W NUMERZE:

•
Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały
Krajowej Rady Sądownictwa
podjęte w okresie: 1.01. – 31.03.2009 r.

•
Współpraca międzynarodowa

•
Forum dyskusyjne:
Uwagi o ustawie
o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury



LEX

a Wolters Kluwer business

ISSN 1689-5088



02

SPIS TREŚCI

4 Najważniejsze opinie, stanowiska, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjęte w okresie: 1.01. – 31.03.2009 r.

- 4 – Stanowisko KRS z 8.01.2009 r. w sprawie akcji protestacyjnych organizowanych w sądach
- 4 – Stanowisko KRS z 12.02.2009 r. w przedmiocie założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych
- 5 – Stanowisko KRS z 13.02.2009 r. w sprawie informacji, jakie Krajowa Rada Sądownictwa powinna otrzymać przed opiniowaniem wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego
- 6 – Stanowisko KRS z 13.02.2009 r. w przedmiocie opóźnienia prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
- 6 – Opinia KRS z 6.03.2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw
- 7 – Opinia KRS z 6.03.2009 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury
- 8 – Opinia KRS z 6.03.2009 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i trybu odbywania aplikacji ogólnej
- 9 – Opinia KRS z 6.03.2009 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji sędziowskiej oraz aplikacji prokuratorskiej

11 Kalendarz wydarzeń

- 11 – Wręczenie medali Bene Merentibus Iustitiae, 11.02.2009 r. i 31.03.2009 r.

12 Współpraca międzynarodowa

- 12 – Międzynarodowa działalność KRS
 - 12 – Spotkania, wizyty, konferencje – Rafał Michalczewski
 - 13 – Opinia Nr 11 CCJE
- 24 – Współpraca KRS w ramach Sieci ENCJ
 - 24 – Współpraca KRS w ramach ENCJ – Karolina Janson-Ernert

26 Forum dyskusyjne

- 26 – Nowy model kształcenia wstępnego kadr sądownictwa – dr hab. Włodzimierz Wróbel
- 33 – Uwagi o ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury:
 - 33 – Andrzej Struzik
 - 38 – Ewa Stryczyńska
 - 45 – Irena Kamińska
- 47 – Zadania Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie Zbioru Zasad Etyki Sędziowskiej – Piotr Górecki
- 50 – Dni bez wokand – Justyna Krawczyńska



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski
Z-ca redaktora naczelnego
Irena Piotrowska

Barbara Godlewska-Michalak
Małgorzata Niezgódka-Medek
Krzysztof Pluta

Sekretarz redakcji
Iwona Lewandowska
tel. (0-22) 535 82 58
e-mail: ilewandowska@wolterskluger.pl

Redakcja numeru
Marta Wysocka

Patronat honorowy
SSN Stanisław Dąbrowski
Przewodniczący Krajowej Rady
Sądownictwa

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron znormalizowanego maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – przyjmujemy z dyskietką, 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.

WYDAWCA

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



Wolters Kluwer
Polska

WOLTERS KLUWER POLSKA

Dyrektor Działu Czasopism

Klaudiusz Kaleta

tel. (0-22) 535 83 13

e-mail: kkaleta@wolterskluger.pl

Sekretariat

tel. (0-22) 535 82 03

fax (0-22) 535 83 32

e-mail: czasopisma@wolterskluger.pl

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

Biuro Reklamy

tel. (0-22) 535 83 01

Skład i łamanie

A.P. GRAF, Warszawa

Druk: POZKAL, Inowrocław

Nakład 2000 egz.



NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA, UCHWAŁY KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA podjęte w okresie: 1.01. – 31.03.2009 r.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 8.01.2009 r.

w sprawie akcji protestacyjnych organizowanych w sądach.

Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, 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.

W świetle tego zakazu głębokie zaniepokojenie budzi organizowanie przez niektórych sędziów akcji protestacyjnych polegających na periodycznym wyznaczaniu „Dni bez wokandy” oraz wzywaniu do solidarnego wstrzymywania się przez sędziów od udziału w pracach komisji wyborczych.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że taka działalność publiczna nie służy dobru wymiaru sprawiedliwości i w istocie obraca się przeciwko społeczeństwu, wbrew deklaracjom składanym przez podejmujących ją sędziów.

W przypadku „Dni bez wokandy” prowadzi bowiem do negatywnego postrzegania sądów przez strony, które zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP mają prawo do rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki.

Utrudnianie sprawnej organizacji wyborów stanowi zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego

państwa prawnego. Może też spowodować konieczność dokonania zmian w prawie wyborczym, które pogorszą administrowanie procesem wyborczym, wypełniającym obecnie standardy wyznaczone przez Radę Europy.

Ponadto należy pamiętać, że zgodnie z art. 83 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych czas pracy sędziego określony jest wymiarem jego zadań. Zadania mogą wynikać z ustaw, w tym przypadku z ordynacji wyborczych.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca także uwagę, że apelowanie do sędziów o aktywny udział w tych akcjach protestacyjnych i podejmowanie działań zachęcających ich do tego, a przede wszystkim stwarzanie środowiskowej presji, może stanowić zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Prowadzone działania mogą również nasuwać podejrzenie, że akcje protestacyjne ze względu na sposób i formę protestu stanowią obejście zakazu przynależności sędziego do związku zawodowego i zakazu prowadzenia strajku.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 12.02.2009 r.

w przedmiocie założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ocenia przedłożone założenia ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych, zgłaszając jednakże poniższe uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że w całości zagadnienia związane z prawem pomocy, w tym ze zwolnieniami od kosztów postępowania należałoby

przekazać do załatwiania w projektowanym trybie. Takie rozwiązanie odciążałoby sądy od spraw, które tylko pośrednio związane są z wymiarem sprawiedliwości. Natomiast stworzenie systemu, w którym w dwóch odmiennych procedurach: administracyjnej i sądowej będzie orzekało się w zbliżonych kategoriach spraw może doprowadzić do skutków

niepożądanych w demokratycznym państwie prawa w postaci rozbieżności w orzecznictwie przy analogicznym stanie faktycznym.

Projekt trafnie zakłada wykluczenie nieodpłatnej pomocy prawnej gdy roszczenie lub obrona praw są oczywiście bezzasadne, z wyłączeniem spraw karnych. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że powyższe wyłączenie powinno dotyczyć jednakże tylko spraw karnych publicznoskargowych, a nie prywatnoskargowych.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa postępowanie o przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej powinno być w najwyższym stopniu odformalizowane i proste. Organy uprawnione do wydawania decyzji w przedmiocie przyznania pomocy powinny – w drodze wymiany danych między odpowiednimi urzędami, uzyskiwać informacje konieczne do rozstrzygnięcia wniosku, w szczególności umożliwiające weryfikację złożonego oświadczenia. Jest to istotne wobec tej grupy osób fizycznych, która nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (rolnicy) i nie będzie mogła przedstawić zaświadczenia z urzędu skarbowego.

Pozytywnie należy ocenić rozwiązanie zakładające, że skargi od decyzji administracyjnych dotyczących pomocy prawnej będzie rozpoznawał wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu uproszczonym – tj. na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym. Takie uregulowanie wpłynie na szybkość i sprawność postępowania w tym zakresie.

Zgodnie z projektem, wynagrodzenie i zwrot udokumentowanych wydatków wypłacane będą podmiotom udzielającym pomocy prawnej z budżetu państwa po prawomocnym zakończeniu postępowania.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, projektowana ustawa powinna szczegółowo określać zasady przyznawania wynagrodzenia za nieodpłatną pomoc prawną udzielaną w trakcie postępowania sądowego – przy uwzględnieniu zasady, że strona przegrywająca ma obowiązek zwrócić przeciwnikowi koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, wynagrodzenie ze środków Skarbu Państwa powinno być przyznawane tylko wtedy, gdy koszty te zgodnie z ogólnymi zasadami obowiązującymi w procedurze sądowej nie zostały pokryte przez przeciwnika procesowego osoby fizycznej uprawnionej do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa wątpliwa jest potrzeba utworzenia specjalnego organu monitorującego działanie systemu, tj. Rady Pomocy Prawnej, powodującego zwiększenie kosztów funkcjonowania takiej pomocy. Należy rozważyć, czy takich zadań nie powinien wykonywać już istniejący organ administracji rządowej, np. minister właściwy do spraw pomocy społecznej.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca także uwagę, że w założeniach nie przedstawiono zakresu zmian w ustawach wymienionych w punkcie VII.

W związku z projektowaną ustawą zasadne byłoby objęcie jej regulacjami przyznawania prawa pomocy w zakresie wyznaczania pełnomocnika osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa wejście w życie projektowanej ustawy będzie wymagało nowelizacji również ustaw dotyczących poszczególnych korporacji prawniczych.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 13.02.2009 r.

w sprawie informacji jakie Krajowa Rada Sądownictwa powinna otrzymać przed opiniowaniem wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Realizacja ustawowej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa wynikającej z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa a polegającej na rozpatrywaniu i ocenie kandydatur do pełnienia urzędu sędziego w sytuacji, w której coraz częściej do tego urzędu pretendują osoby nieposiadające praktyki zawodowej w sądzie, powoduje konieczność wnikliwej analizy dotychczasowego

dorobku zawodowego w stopniu nie mniejszym niż w odniesieniu do kandydatów, którzy przed zgłoszeniem swojej kandydatury do powołania, legitymują się pracą w sądzie. Wobec powyższego wnikliwa, pełna i rzetelna analiza kwalifikacji stawających do konkursu kandydatów oraz konieczność zachowania zasady równości wymaga przedstawienia pełnej dokumentacji obrazującej dotychczasowy przebieg

pracy zawodowej kandydata z uwzględnieniem akt osobowych z dotychczasowych miejsc pracy, jak również pełnej dokumentacji dotyczącej innej niż

stosunek pracy aktywności zawodowej kandydata obejmującej okres nabywania uprawnień do zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziowskie. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 13.02.2009 r.

w przedmiocie opóźnienia prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa z ogromnym zaniepokojeniem przyjęła kolejne odroczenie terminu zakończenia prac legislacyjnych w sprawie uregulowania systemu wynagrodzeń sędziowskich.

Sędziowie od ponad roku oczekują na realizację słuszných żądań związanych ze sposobem ustalania wynagrodzeń i ich wysokości zagwarantowanej Konstytucją RP.

Zgłaszanie kolejnych rozwiązań, a od września 2008 r. poprawek nawet zasadnych, które jednak

mogą być uregulowane w odrębnej ustawie, odbierane jest jako celowe przedłużanie procesu legislacyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że dalsze tego typu działania doprowadzić mogą do przyjęcia przez Radę jako organ konstytucyjny, pierwszego w historii polskiego wymiaru sprawiedliwości „votum nieufności” dla Ministra Sprawiedliwości oraz wzmożenia protestów sędziów i pełnego ich poparcia przez Krajową Radę Sądownictwa. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 6.03.2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia przedłożony do zaopiniowania projekt zmian w ustawie – Kodeks karny wykonawczy.

Przed wszystkim na negatywną ocenę zasługują propozycje zmierzające do ograniczenia szeregu kompetencji sądu w postępowaniu wykonawczym, tak aby sąd stał się organem jedynie nadzorującym odbywanie kary przez skazanych, przy jednoczesnym przekazaniu dyrektorowi aresztu śledczego lub dyrektorowi zakładu karnego większości czynności z zakresu wykonania kary pozbawienia wolności.

Proponowane zmiany, mające charakter systemowy, nie mogą być podyktowane wyłącznie potrzebą usprawnienia postępowania wykonawczego, tak aby doprowadzić do likwidacji przepełnienia jednostek penitencjarnych.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie ocenia projekt zniesienia Rozdziału X Oddziału 10 Kodeksu karnego wykonawczego i zniesienia instytucji odroczenia oraz przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności.

Projekt w miejsce zlikwidowanych instytucji zakłada wprowadzenie możliwości wydania przez

dyrektora aresztu śledczego decyzji o wyznaczeniu skazanemu innego terminu do stawienia się w areszcie śledczym w przypadku choroby skazanego powodującej niezdolność do stawienia się w areszcie (art. 79c–79g Kodeksu karnego wykonawczego w projektowanym brzmieniu) oraz decyzji, na wniosek lekarza, o zezwoleniu skazanemu na opuszczenie zakładu karnego na czas trwania leczenia w poza więziennym zakładzie opieki zdrowotnej (art. 118 Kodeksu karnego wykonawczego w projektowanym brzmieniu).

Jednocześnie projekt nie przewiduje rozwiązań na wypadek sytuacji, gdy wykonywanie kary pozbawienia wolności nie może być rozpoczęte lub wykonywane z przyczyn innych niż choroba, tj. ze względów rodzinnych i osobistych, tak jak reguluje to obowiązujący przepis art. 151 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego i art. 153 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego.

Ponadto negatywnie ocenić trzeba rozwiązanie przewidywane w projektowanym art. 79d § 1 zakładające, że o możliwości odbycia przez skazanego kary decydować ma opinia lekarza zakładu opieki

zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności, wyłączając w tym zakresie możliwość wydania opinii przez biegłego z listy sądowej.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa nie znajduje również uzasadnienia propozycja zniesienia instytucji zawieszenia postępowania wykonawczego. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 6.03.2009 r.

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

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt statutu w następującym zakresie.

Uregulowania § 2 ust. 2 pkt 3 statutu wykraczają poza zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej i promocji, zaś § 12 wprowadza formy działalności niebędące ustawowymi zadaniami Szkoły.

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 promocją swojej działalności, jak również działalnością szkoleniową, skierowaną do innych środowisk poza określonymi w ustawie.

W § 3 projektu nie określono wszystkich form szkolenia ustawicznego, gdyż nie wymieniono m.in. studiów podyplomowych, które są formą doskonalenia bardzo potrzebną, popularną i efektywną. W przepisie tym natomiast wyodrębniono zbędnie zajęcia warsztatowe, które są przeprowadzane w ramach szkoleń.

Krajowa Rada Sądownictwa nie znajduje uzasadnienia, aby ośrodek szkolenia ustawicznego i współpracy międzynarodowej oraz ośrodek badań i analiz miał swoją siedzibę w Lublinie. Ta lokalizacja spowoduje znaczny wzrost kosztów związanych z adaptacją budynku na potrzeby Szkoły oraz kosztów uruchomienia i prowadzenia działalności szkoleniowej. Wskazać ponadto należy, że brak jest jakichkolwiek przekonujących argumentów dla zmiany obecnej siedziby Szkoły, której lokalizacja w centrum kraju powinna zostać zachowana.

Propozycja utworzenia ośrodka w Lublinie nie realizuje wytycznych ustawodawcy zawartych w art. 3 ustawy nakazujących stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych niezbędnych dla prawidłowej realizacji zadań Szkoły, także z uwagi na zapewnienie odpowiedniej kadry dydaktycznej. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zarówno

ośrodek przygotowujący szkolenia, jak też miejsca ich przeprowadzania powinny być zlokalizowane w miejscowościach położonych centralnie, co miałyby znaczenie także dla obniżenia kosztów Szkoły i kosztów sądów, które ponoszą koszty podróży uczestników szkoleń.

Niczym nieuzasadniona zmiana lokalizacji Szkoły w zakresie szkoleń ustawicznych, będąca w istocie wyłącznie realizacją decyzji politycznej, nie służy środowisku ani celom określonym w ustawie, wobec czego w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa jest nie do zaakceptowania. Wskazać także należy, że realizacja tej decyzji spowoduje konieczność budowania całej struktury Szkoły od podstaw, niwecząc dotychczasowy dorobek w zakresie organizacji i zatrudnienia doświadczonej kadry, która z oczywistych względów w zdecydowanej większości nie podejmie pracy w Lublinie.

Brak akceptacji tego rodzaju postępowania potwierdzają wystąpienia dotychczas zatrudnionych pracowników, skierowane do Ministra Sprawiedliwości, a przesłane do wiadomości Krajowej Radzie Sądownictwa, których kwalifikacje zdobyte na bazie dwuletnich doświadczeń funkcjonowania Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, powinny zostać wykorzystane dla prawidłowego funkcjonowania Szkoły.

Ponadto podkreślić należy, że założenia do harmonogramu szkoleń powinny być formułowane przede wszystkim na podstawie propozycji środowisk, do których działalność szkoleniowa jest adresowana, za pośrednictwem prezesów sądów i prokuratorów oraz na podstawie wnikliwych rozważań i analiz ankiet ewaluacyjnych, wypełnianych przez uczestników szkoleń, w których przedstawiają oni rzeczywiste i konkretne potrzeby szkoleniowe, jak też propozycji zgłaszanych inną drogą przez osoby wykonujące czynności w sądach i prokuraturach. W dalszej dopiero kolejności w założeniach tych

należałoby uwzględnić propozycje przedstawiane przez „dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości”. Wobec powyższego § 6 statutu wymaga nowej redakcji.

Nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa nie uzyskała możliwości zgłaszania propozycji tematyki, czy form prowadzenia działalności szkoleniowej, choćby na równi z podmiotami wymienionymi w § 6 projektu statutu, co w powiązaniu z brakiem uprawnienia do wyrażenia przez Radę choćby opinii o harmonogramie, nie da się pogodzić z konstytucyjną pozycją tego organu.

Zgodnie z § 8 i § 9, których redakcja także budzi poważne zastrzeżenia co do przyjętej procedury zatwierdzania harmonogramu działalności szkoleniowej, wskazać należy, że przepisy te także wymagają zmiany. Przede wszystkim stosownie do zapisu ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 2) Rada Programowa opracowuje roczne harmonogramy działalności szkoleniowej, nie zaś jak wynika z projektu statutu „przyjmuje roczny harmonogram”. Wskazane przepisy projektu przewidują dwukrotne przedstawienie harmonogramu Krajowej Radzie Sądownictwa jednakże wyłącznie „do wiadomości”: po raz pierwszy do dnia 31 października każdego roku przez Radę Programową, przed zatwierdzeniem przez Ministra Sprawiedliwości oraz ponownie do 30 listopada każdego roku po

zatwierdzeniu przez Ministra Sprawiedliwości. Z powyższego wynika zatem, że Krajowa Rada Sądownictwa dwukrotnie otrzymuje harmonogram działalności szkoleniowej, co do którego nie może wyrazić nawet niewiążącej opinii.

W § 11 nie wskazano czyje „szczególnie uzasadnione potrzeby” Krajowa Szkoła może uwzględnić by zorganizować dodatkowe szkolenia i inne formy doskonalenia zawodowego. Nie do zaakceptowania jest dyspozycja § 12, która w zakresie, w jakim przewiduje możliwość organizowania dodatkowych szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego oraz prowadzenie działalności wydawniczej adresowanej do przedstawicieli innych niż wymienione w § 4 grup zawodowych, jest niezgodna z ustawą. Zadania Krajowej Szkoły zostały określone w sposób jednoznaczny w art. 2 ust. 1 ustawy, a propozycja zawarta w projekcie wykracza poza te granice. Ustawodawca powierzył Krajowej Szkole prowadzenie aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej, a nadto prowadzenie przez Szkołę szkoleń i doskonalenia zawodowego sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych, asesorów prokuratury, referendarzy sądowych, asystentów sędziów i prokuratorów, kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury. Ustawa nie przewiduje natomiast prowadzenia takiej działalności przez Szkołę dla innych grup zawodowych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 6.03.2009 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i trybu odbywania aplikacji ogólnej.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi do projektu rozporządzenia.

Podstawą do wydania rozporządzenia jest art. 52 pkt 2, nie zaś jak wskazano w projekcie art. 52 ust. 2. Tytuł rozporządzenia powinien otrzymać brzmienie „w sprawie organizacji, warunków i trybu odbywania aplikacji ogólnej”.

Dyspozycja § 3 ust. 1 jest niezgodna z ustawą, gdyż jak wynika z art. 10 ust. 1 pkt 3 program aplikacji jest uchwalany przez Radę Programową, nie zaś przez nią jedynie opiniowany.

Propozycja brzmienia ust. 2 § 3 wymaga modyfikacji o tyle, że aplikanci powinni otrzymać program aplikacji znacznie wcześniej, a nie dopiero w dniu jej inauguracji, tak aby mieli możliwość przygotowania

się do niej, w szczególności do pierwszego zjazdu, który nie jest wyłącznie organizacyjny lecz merytoryczny. Wydaje się, że optymalnym terminem zapoznania aplikantów z programem jest termin co najmniej jednego miesiąca przed rozpoczęciem aplikacji.

Wyjaśnienia wymaga znaczenie pojęcia „cykl” poprzez sformułowanie odpowiedniej definicji. Nie jest także jasne pojęcie bloku obejmującego zajęcia i praktyki. W rozporządzeniu dotyczącym aplikacji sędziowskiej bloki zostały nazwane przedmiotowo-tematycznymi. Używane w rozporządzeniu pojęcia wymagają uporządkowania terminologicznego.

W § 4 ust. 3 krąg wykładowców w zakresie „innych specjalistów” został ograniczony do dziedzin

prawa i nauk pokrewnych, objętych programem aplikacji. W programie aplikacji przewiduje się nie tylko zajęcia z wymienionych dziedzin, ale także np. z psychologii, wobec czego należy raczej użyć zwrotu „specjalistów z dziedzin prawa i innych nauk objętych programem aplikacji”.

Nie ma podstaw do tego, aby uznaniu Dyrektora Szkoły pozostawiać ocenę czy choroba aplikanta uniemożliwia mu przystąpienie do sprawdzianu w wyznaczonym terminie, gdyż Dyrektor Szkoły nie ma kwalifikacji do formułowania takiej oceny. Jeżeli choroba potwierdzona jest zaświadczeniem lekarskim, to kwestia skorzystania ze zwolnienia, z którego aplikant chce skorzystać, nie może podlegać dalszej ocenie przez Dyrektora Szkoły poprzez np. uznanie, że rodzaj choroby nie uzasadnia nieobecności na sprawdzianie.

Zastrzeżenia budzi także systematyka projektu. Regulacje zawarte w ust. 5, ust. 8, ust. 9 § 4 dotyczą sprawdzianu powinny zatem być połączone. Skład komisji przeprowadzającej sprawdzian powinien być zgodny ze składem wykładowców, którzy prowadzili zajęcia z danej tematyki. W tym zakresie nie może być dowolności co do składu zespołu, komisji. Nie jest jasne czy zespół może się co do składu pokrywać ze składem komisji przeprowadzającej sprawdzian, jak też nie wynika z projektu kto ocenia sprawdzian.

Brak jednoznacznego wskazania czy dodatkowe zajęcia z języka obcego mają charakter fakultatywny czy obowiązkowy. Zbędne jest rozbieżne § 5 na dwa

ustępy, gdyż wystarczy sprecyzować zawarte w ust. 1 stwierdzenie, że zajęcia z języka obcego obejmują doskonalenie znajomości języka obcego w zakresie języka prawniczego. Stwierdzenie zawarte w ust. 2, że zajęcia z języka obcego mają za zadanie doskonalenie przez aplikantów znajomości języka obcego, wydaje się zbędne jako oczywiste.

Paragraf 6 jest zbędnym powtórzeniem regulacji zawartej w ustawie w art. 49. W odniesieniu do trybu wyznaczania patronów Minister Sprawiedliwości powinien wydać odrębne rozporządzenie na podstawie delegacji zawartej w art. 49 ust. 2 określające szczegółowy tryb wyznaczania patronów. Omawiany projekt tej materii nie reguluje. Powyższe dotyczy też § 7 ust. 1 i ust. 2.

Poza powyższymi uwagami wskazać należy, że projekt nie wyczerpuje delegacji zawartej w art. 52 pkt 2, gdyż m.in. nie określa szczegółowych warunków odbywania praktyk w trakcie aplikacji ogólnej. Regulacja ta wydaje się niezwykle istotna wobec celu jakiemu służyć ma aplikacja ogólna, która w zamyśle ustawodawcy ma przygotować kandydatów na stanowiska referendarzy, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów oraz kandydatów na aplikacje sędziowską i prokuratorską, a więc obejmuje niezwykle szerokie spektrum tematyki. Połączenie w ramach programu dwunastomiesięcznej aplikacji wszystkich zagadnień, które powinny być uwzględnione, wymaga odpowiedniej regulacji w rozporządzeniu w szczególności wobec treści ustawowej delegacji. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 6.03.2009 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji sędziowskiej oraz aplikacji prokuratorskiej.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi do projektu rozporządzenia.

Podstawą do wydania rozporządzenia jest art. 52 pkt 2, nie zaś jak wskazano w projekcie art. 52 ust. 2.

Zakres przedmiotowy rozporządzenia nie jest zgodny z delegacją zawartą w art. 52 pkt 2 ustawy. Rozporządzenie powinno regulować organizację, warunki i tryb odbywania aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej oraz warunki odbywania w trakcie aplikacji sędziowskiej stażu na stanowiskach asystenta sędziego i referendarza sądowego. Należy rozważyć

potrzebę ewentualnie odrębnej regulacji dotyczącej aplikacji sędziowskiej oraz aplikacji prokuratorskiej z uwagi na odmienną przebiegu obu tych aplikacji wynikającą z ustawy. Aplikacja sędziowska trwa bowiem 54 miesiące i obejmuje obowiązkowy dwuletni staż, zaś aplikacja prokuratorska trwa 30 miesięcy, po czym jej absolwent może ubiegać się o mianowanie na stanowisko asesora prokuratury.

Dyspozycja § 3 ust. 1 jest niezgodna z ustawą, gdyż jak wynika z art. 10 ust. 1 pkt 3 program aplikacji jest uchwalany przez Radę Programową, nie zaś przez nią jedynie opiniowany.

Propozycja brzmienia ust. 2 § 3 wymaga modyfikacji o tyle, że aplikanci powinni otrzymać program aplikacji znacznie wcześniej, tak aby mieli możliwość przygotowania się do niej, w szczególności do pierwszego zjazdu, który nie ma jedynie charakteru organizacyjnego, a ma wymiar merytoryczny i ma trwać dwa tygodnie. Wydaje się, że optymalnym terminem zapoznania aplikantów z programem jest termin co najmniej miesiąca przed rozpoczęciem aplikacji.

Wyjaśnienia wymaga znaczenie pojęcia „cykl” poprzez wskazanie definicji w § 2 rozporządzenia; nie jest bowiem jasne czy cyklem jest tylko zjazd w Szkole tzn. zajęcia stacjonarne bez praktyki, czy też cyklem jest zjazd i praktyka łącznie. Nie jest także jasne pojęcie bloku przedmiotowotematycznego. Używane w rozporządzeniu pojęcia wymagają uporządkowania terminologicznego.

W § 4 ust. 3 krąg wykładowców w zakresie „innych specjalistów” został ograniczony do dziedzin prawa i nauk pokrewnych, objętych programem aplikacji. W programie aplikacji przewiduje się nie tylko zajęcia z wymienionych dziedzin, ale także np. z psychologii, wobec czego należy raczej użyć zwrotu „specjalistów z dziedzin prawa i innych nauk objętych programem aplikacji”.

Nie ma podstaw do tego, aby uznaniu Dyrektora Szkoły pozostawiać ocenę czy choroba aplikanta uniemożliwia mu przystąpienie do sprawdzianu w wyznaczonym terminie, gdyż Dyrektor Szkoły nie ma kwalifikacji do formułowania takiej oceny. Jeżeli choroba potwierdzona jest zaświadczeniem lekarskim, to kwestia skorzystania ze zwolnienia, z którego aplikant chce skorzystać, nie może podlegać dalszej ocenie przez Dyrektora Szkoły poprzez np. uznanie, że rodzaj choroby nie uzasadnia nieprzystąpienia do sprawdzianu.

Zastrzeżenia budzi także systematyka projektu. Regulacje zawarte w ust. 5 ust. 8, ust. 9 § 4 dotyczą sprawdzianu powinny zatem być połączone. W składzie komisji przeprowadzającej sprawdzian powinni być uwzględnieni wykładowcy, którzy prowadzili zajęcia z danej tematyki.

Program aplikacji sędziowskiej przewiduje 20 zjazdów odbywających się w siedzibie Szkoły w Warszawie, przy czym jeden zjazd obejmuje zagadnienia ustrojowokonstytucyjne oraz zagadnienia łącznie dla bloku karnego i cywilnego z zakresu metodyki pracy sędziego oraz sześć zjazdów

w bloku karnym i trzynastie zjazdów w bloku cywilnym, z uwzględnieniem prawa gospodarczego, pracy i ubezpieczeń społecznych. Biorąc pod uwagę konstrukcję przygotowanego programu przewiduje się przeprowadzenie 19 sprawdzianów w ramach każdego zjazdu z wyjątkiem pierwszego. W związku z powyższym procedura przygotowania sprawdzianów, jak też ich przeprowadzanie, przedstawiona w projekcie, wydaje się być zbyt skomplikowana. Sprawdzian powinien być przygotowany, przeprowadzony i oceniony przez zespół złożony z wykładowców prowadzących zajęcia z danej tematyki. Z projektu nie wynika kto ma dokonać oceny sprawdzianów. Paragraf 4 ust. 8 dotyczy opracowania sprawdzianu, ust. 9 przewiduje jego przeprowadzenie. Brak regulacji dotyczącej podmiotu oceniającego sprawdziany. Skoro bowiem projekt przewiduje, że sprawdzian opracowuje zespół, przeprowadza komisja, to należałoby wskazać kto dokonuje oceny.

Brak jednoznacznego wskazania czy dodatkowe zajęcia z języka obcego mają charakter fakultatywny czy obowiązkowy. Zbędne jest rozbicie § 5 na dwa ustępy, wystarczy sprecyzować zawarte w ust. 1 stwierdzenie, że zajęcia z języka obcego obejmują doskonalenie znajomości języka obcego w zakresie języka prawniczego. Stwierdzenie zawarte w ust. 2, że zajęcia z języka obcego mają za zadanie doskonalenie przez aplikantów znajomości języka obcego, wydaje się zbędne jako oczywiste.

Paragraf 6 jest zbędnym powtórzeniem regulacji zawartej w ustawie w art. 49. W odniesieniu do trybu wyznaczania patronów Minister Sprawiedliwości powinien wydać odrębne rozporządzenie na podstawie delegacji zawartej w art. 49 ust. 2 określające szczegółowy tryb wyznaczania patronów. Omawiany projekt tej materii nie reguluje. Powyższe dotyczy też § 7 ust. 1 i ust. 2.

Poza powyższymi uwagami wskazać należy, że projekt nie wyczerpuje delegacji zawartej w art. 52 pkt 2, gdyż m.in. nie określa szczegółowych warunków odbywania w trakcie aplikacji sędziowskiej stażu. Staż jest rozwiązaniem zupełnie nowatorskim, budzącym poważne wątpliwości co do zgodności z normami prawa pracy, wymaga zatem szczegółowego jasnego uregulowania trybu. Niezależnie od powyższego podnieść należy, że ustawa w zakresie konstrukcji stażu wymaga nowelizacji. ■

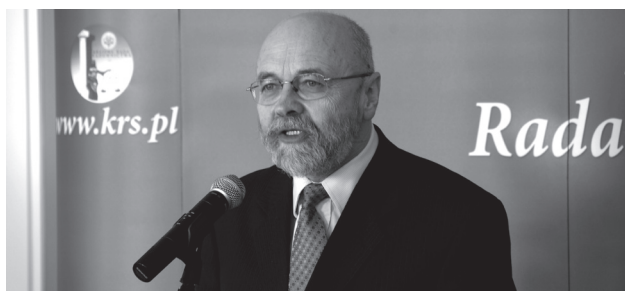


Wręczenie medalu „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr 27A/2009 z 8.01.2009 r. w sprawie uhonorowania sędziów odchodzących w stan spoczynku postanowiła uroczystie podziękować i wyróżnić Jerzego Stępnia, sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”. Uroczystość odbyła się w czasie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 11.02.2009 r.

Natomiast 31.03.2009 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae” zostało wyróżnionych 70 sędziów. Byli wśród nich sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądów

Okręgowych w Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Płocku, Sieradzu, Tarnobrzegu, Warszawie oraz sędziowie Sądów Rejonowych w Brzezinach, w Łodzi dla Łodzi-Śródmieścia, Mielcu, Piotrkowie Trybunalskim, Radomsku, Skierniewicach, Stalowej Woli, Tomaszowie Mazowieckim, w Warszawie dla Warszawy-Mokotowa, Warszawy-Pragi i dla miasta stołecznego Warszawy. Medal wraz z podziękowaniami za wiele lat służby sędziowskiej wręczył sędzia Stanisław Dąbrowski, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, podkreślając rangę zawodu sędziego oraz zasługi sędziów dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju.



Sędzia Stanisław Dąbrowski Przewodniczący KRS



Od lewej: sędzia B. Waś Prezes SO w Warszawie, sędzia R. Pęk Wiceprzewodniczący KRS, sędzia I. Piotrowska członek KRS, sędzia M. Niezgódka-Medek członek KRS, sędzia B. Godlewska-Michalak rzecznik prasowy KRS



Od lewej: sędzia Jerzy Stępień, sędzia Roman Kęska Wiceprzewodniczący KRS, sędzia Stanisław Dąbrowski Przewodniczący KRS, sędzia Irena Piotrowska członek KRS



Odznaczeni sędziowie



MIĘDZYNARODOWA DZIAŁALNOŚĆ KRS – spotkania, wizyty, konferencje

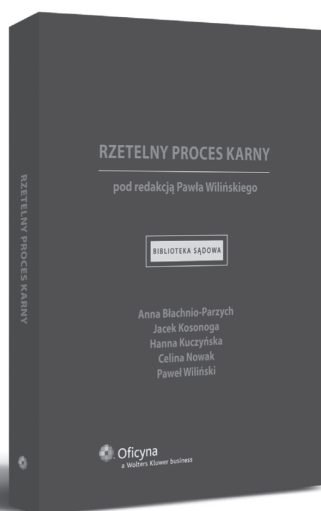
W następstwie IX Posiedzenia Plenarnego Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), które odbyło się w listopadzie 2008 r. w Strasburgu, przygotowano wstępną wersję corocznej opinii CCJE (Nr 11/2008) poświęconej jakości orzecznictwa. Została ona oficjalnie przyjęta 18.12.2008 r.

W pracach CCJE stronę polską reprezentowała członek KRS – pani sędzia Irena Piotrowska. Jednocześnie podjęto wstępne prace nad opinią na 2009 r., która ma dotyczyć relacji między sędziami a prokuraturą.



Najbardziej aktualne omówienie

 **Oficyna**
a Wolters Kluwer business



Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych pod red. Pawła Wilińskiego

Książka zawiera przystępną analizę współczesnego procesu karnego z punktu widzenia pojęcia rzetelnego procesu. Wskazuje, jak rozumiane są najważniejsze gwarancje procesowe, takie jak: bezstronność i niezawisłość sędziów, niezależność sądu, jawność i kontrydiktoryjność postępowania, równoprawność stron, domniemanie niewinności, prawo do obrony, w tym obrony osobistej i korzystania z pomocy obrońcy, rozpoznanie sprawy bez zbędnej zwłoki, prawo do informacji, prawo do udziału w rozprawie, ne bis in idem, dwuinstancyjność postępowania. Zawiera w tym zakresie aktualne i szczegółowe omówienie orzecznictwa sądów polskich: Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego; organów międzynarodowych: Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzynarodowego Trybunału Karnego i innych trybunałów karnych (MTKJ, MTKR), Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów obcych: sądów brytyjskich i Sądu Najwyższego USA. Książka została opracowana w ramach projektu badawczego przez zespół autorów, pracowników Zakładu Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, pod redakcją dr. hab. Pawła Wilińskiego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Stan prawny: 1.01.2009 r.
2009, oprawa twarda, format B5, s. 396, cena 120 zł

Książkę znajdziesz w księgarni internetowej
proinfo.pl
prawo • biznes • finanse

Strasburg, 18.12.2008 r.

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich CCJE (2008) 5

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA Nr 11 (2008)

RADY KONSULTACYJNEJ SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE) DO WIADOMOŚCI KOMITETU MINISTRÓW RADY EUROPY W SPRAWIE JAKOŚCI ORZECZNICTWA

W celu ułatwienia rozpowszechnienia niniejszej Opinii, państwa członkowskie powinny zapewnić, jeżeli to możliwe, tłumaczenie na języki poszczególnych krajów

WPROWADZENIE

1. Zapewnienie wysokiej jakości orzecznictwa stanowi dla Rady Europy stały oraz realizowany od wielu lat cel, co w szczególności pokazują konwencje, uchwały oraz zalecenia, wydawane pod auspicjami Rady w sprawie ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, usprawnienia oraz uproszczenia procedur, zredukowania obciążenia pracą sądów oraz skupienia pracy sędziów na czynnościach czysto sądowych¹.

2. W tym kontekście oraz zgodnie z zakresem zadań i uprawnień, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) postanowiła poświęcić Opinię Nr 11 kwestii jakości orzecznictwa, która stanowi główny składnik jakości wymiaru sprawiedliwości.

3. Rzeczowe uzasadnienie oraz analiza stanowią podstawowe wymagania w stosunku do orzecznictwa oraz ważny aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego. Artykuł 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKOPC) np. wymaga, by państwa ustanowiły niezależne i bezstronne sądy oraz propagowały wprowadzenie skutecznych procedur. Realizacja tego zobowiązania nabiera prawdziwego znaczenia, kiedy sędziowie w rezultacie mogą wymierzać sprawiedliwość w sposób uczciwy oraz poprawny, w związku z ich orzeczeniami dotyczącymi prawa lub faktów, dla ostatecznej korzyści obywateli. Orzeczenie sądowe wysokiej jakości jest orzeczeniem, które przynosi odpowiedni rezultat – na tyle, na ile pozwala na to

materiał dostępny dla sędziów – w sposób uczciwy, szybki, wyraźny oraz definitywny.

4. Pamiętając o tym, CCJE wskazała już, że niezawisłość sędziowska musi być uważana za prawo obywateli; stwierdziła w Opinii Nr 1 (2001), że niezawisłość sędziów „nie jest prawem ani przywilejem w ich własnym interesie, ale w interesie rządów prawa oraz osób domagających się oraz oczekujących sprawiedliwości”. CCJE w swoich opiniach wydawanych od 2001 r., przedstawiła wiele sugestii odnośnie do tego, jak każdy system może nie tylko zagwarantować, że osoby dochodzące swoich roszczeń w drodze sądowej mają prawo dostępu do sądów, ale również zapewnić, że poprzez jakość wydanych orzeczeń, mogą mieć zaufanie do wyniku procesu sądowego².

5. Opinia ta nie ma na celu zakwestionowania podstawowej zasady mówiącej o tym, że ocena rzeczywistej jakości każdego orzeczenia powinna

¹ Wszystkie teksty dotyczące tych kwestii ukazują ducha, w jakim Rada Europy odnosi się do jakości wymiaru sprawiedliwości: „z punktu widzenia Rady, podejście związane z jakością nie może odnosić się do jednostkowego orzeczenia, ale jako część kompleksowego podejścia, uzależnione jest od jakości systemu sądownictwa, włączając sędziów, obrońców oraz pracowników sądu, jak również jakości procesu prowadzącego do wydawania orzeczeń. Rada Europy zaleca zatem, by wysiłki służące poprawie sytuacji skupiły się na każdym z tych punktów” (nieoficjalne tłumaczenie), (Jean-Paul Jean, *La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe*, Seminarium zorganizowane 8. i 9.05.2007 r. przez Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytetu Poitiers, na temat „Jakości orzecznictwa” – zob. „CEPEJ Studies” Nr 4).

² Zob. również wnioski Konferencji w sprawie jakości orzecznictwa, zorganizowanej w Sądzie Najwyższym Estonii w Tartu (18.06.2008 r.) z udziałem estońskiej społeczności sędziowskiej Grupy Roboczej CCJE.

zostać dokonana poprzez skorzystanie z prawa do środków odwoławczych ustanowionych przepisami prawa. Zasada ta jest najważniejszą konsekwencją konstytucjonalnej gwarancji niezawisłości sędziów, uważaną za jedną z głównych cech rządów prawa w państwach demokratycznych.

6. CCJE uważa, że sędziowie, których zadaniem jest wydawanie odpowiedniej jakości orzeczeń są w szczególności korzystnej sytuacji, aby rozpocząć dyskusję na temat jakości orzecznictwa, oraz określić czynniki takiej jakości, a także warunki dokonania jej oceny.

7. Orzeczenie sądowe musi spełniać wiele wymagań, w związku z którymi można określić niektóre powszechnie obowiązujące zasady, niezależnie od określonych cech każdego systemu sądownictwa oraz praktyki sądów w różnych krajach. Punktem wyjścia jest to, że celem orzeczenia sądowego jest nie tylko rozstrzygnięcie danego sporu zapewniającego stronom postępowania pewność prawną, ale często również wypracowanie linii orzeczniczej, która może zapobiec pojawieniu się innych sporów oraz zapewnić społeczną harmonię.

8. Sprawozdanie pani Marii Giuliany Civinini, opierające się na odpowiedziach udzielonych przez członków CCJE w kwestionariuszu³ pokazuje, że państwa dysponują szerokim wachlarzem podejść związanych z oceną oraz poprawą jakości orzecznictwa. Podkreśla ono również, że, podczas gdy uzgodnienia dotyczące oceny jakości zależą od poszczególnych tradycji każdego systemu prawnego, niemniej jednak wszystkie państwa są w podobnym stopniu zobowiązane do ciągłej poprawy warunków, w jakich sędziowie wydają orzeczenia.

9. „Orzeczenie sądowe” oznacza w niniejszej Opinii ustalenie dotyczące określonej sprawy lub kwestii i jest wydawane przez niezawisły i bezstronny sąd zgodnie z art. 6 EKOPC włączając:

- orzeczenia wydane w sprawach cywilnych, społecznych, karnych i większości administracyjnych;
- orzeczenia wydane przez sądy niższej instancji, w wyniku apelacji oraz przez sądy najwyższe, jak również przez sądy konstytucyjne;
- orzeczenia tymczasowe;
- orzeczenia ostateczne;
- orzeczenia w formie wyroków lub nakazów wydanych przez sądy w składzie jedno- lub kilkusobowym;

- orzeczenia wydane z lub bez możliwości uwzględnienia opinii mniejszości;
- orzeczenia wydane przez zawodowych lub niezawodowych sędziów lub przez sądy łączące oba te rodzaje (*échevinage*).

CZĘŚĆ I. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA JAKOŚĆ ORZECZNICTWA

A. Środowisko zewnętrzne: ustawodawstwo oraz kontekst gospodarczy i społeczny

10. Jakość orzeczeń sądowych zależy nie tylko od indywidualnego sędziego orzekającego w sprawie, ale również od zmiennych zewnętrznych w stosunku do procesu wymierzania sprawiedliwości, takich jak jakość ustawodawstwa, rzetelność środków zapewnionych systemowi sądownictwa oraz jakość szkoleń z zakresu prawa.

1. Ustawodawstwo

11. Orzeczenia sądowe opierają się przede wszystkim na przepisach prawa wydanych przez organy ustawodawcze lub, w systemie *common law*, na przepisach prawa lub zasadach ustalonych przez precedens sądowy. Takie źródła prawa nie tylko decydują o tym, jakimi uprawnieniami dysponują osoby korzystające z wymiaru sprawiedliwości oraz jakie działanie podlega karze zgodnie z przepisami prawa karnego, ale określają także strukturę proceduralną, w ramach której wydawane są orzeczenia sądowe. Zatem wybory dokonywane przez organy ustawodawcze wpływają na rodzaj oraz liczbę spraw wnoszonych do sądów, jak również na ich przebieg. Na jakość orzeczeń sądowych mogą wpływać zbyt częste zmiany w ustawodawstwie, niska jakość lub wątpliwe kwestie w przepisach prawa, oraz niedoskonałości struktury proceduralnej.

12. A zatem CCJE uważa, że wskazane jest, by parlamenty krajowe oceniały oraz kontrolowały wpływ obowiązującego ustawodawstwa oraz projektów ustawodawczych na system sprawiedliwości oraz wprowadzały stosowne przepisy przejściowe, a także proceduralne w celu zapewnienia, by sędziowie mogli nadać im moc obowiązującą poprzez orzeczenia sądowe wysokiej jakości. Ustawodawca powinien zapewnić, że ustawodawstwo funkcjonuje w sposób jasny i prosty, jak również zgodnie

³ Zob. kwestionariusz dotyczący jakości orzeczeń sądowych oraz odpowiedzi udzielone na stronie internetowej CCJE: www.coe.int/ccje.

z EKOPC. W celu ułatwienia interpretacji, prace przygotowawcze organów ustawodawstwa powinny być łatwo dostępne, a język, jakim zostały one napisane – zrozumiały. Każdy projekt aktu prawnego dotyczący wymierzania sprawiedliwości oraz prawa proceduralnego powinien być przedmiotem opinii Rady Sądownictwa lub równoważnego organu zanim stanie się tematem obrad Parlamentu.

13. Aby osiągnąć odpowiednią jakość orzeczeń proporcjonalnie do wagi sprawy, sędziowie muszą działać w ramach struktury ustawodawczej oraz proceduralnej, które pozwolą im swobodnie decydować oraz skutecznie dysponować (np.) czasem potrzebnym do odpowiedniego zajęcia się sprawą. CCJE odnosi się do „sposobu prowadzenia sprawy” w swojej Opinii Nr 6 (2004)⁴.

2. Środki

14. Jakość orzecznictwa jest bezpośrednio uwarunkowana środkami finansowymi przeznaczonymi dla systemu sądownictwa. Sądy nie mogą działać skutecznie, dysponując nieodpowiednimi zasobami ludzkimi oraz środkami materialnymi. Odpowiednie wynagrodzenie dla sędziów jest konieczne w celu ochrony przed presją zmierzającą do wywarcia wpływu na orzeczenia sędziów oraz ogólnie na ich zachowanie⁵, a także aby zapewnić, że do organów sądownictwa dołączają najlepsi kandydaci. Pomoc wykwalifikowanych urzędników oraz współpraca asystentów sądowych, którzy powinni przejąć obowiązki sędziów związane z wykonywaniem bardziej rutynowych prac oraz przygotowywaniem dokumentów, może w sposób widoczny przyczynić się do poprawy jakości orzeczeń wydawanych przez sąd. Jeżeli brakuje takich środków, to skuteczne funkcjonowanie systemu sądownictwa w celu osiągnięcia wysokiej jakości efektu będzie niemożliwe⁶.

3. Podmioty uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz szkolenia z zakresu prawa

15. Nawet jeżeli skupimy się jedynie na uczestnikach systemu sprawiedliwości, to jakość funkcjonowania systemu sądownictwa zależy w znacznym stopniu od interakcji wielu podmiotów: policji, prokuratorów, obrońców, urzędników bądź ławy przysięgłych w systemach, w których takowa

występuje itd. Sędzia jest tylko jednym ogniwem w łańcuchu takich podmiotów, i niekoniecznie nawet ogniwem końcowym, jako że etap egzekucji jest równie ważny. Nawet koncentrując się jedynie na jakości orzeczeń sądowych, można stwierdzić, że z tego, co do tej pory zostało powiedziane wynika, iż rola, jaką pełnią sędziowie, mimo że główna, nie jest jedynym czynnikiem warunkującym wydawanie orzeczeń sądowych o odpowiednim standardzie.

16. Jakość orzeczenia sądowego zależy m.in. od szkolenia, jakiemu poddawane są osoby wykonujące zawody prawnicze, biorące udział w postępowaniu. A zatem CCJE pragnie podkreślić znaczenie kształcenia osób wykonujących zawody prawnicze oraz ogólnie rozumianych szkoleń.

17. Oznacza to, w szczególności dla sędziów, że jakość szkoleń powinna być wysoka od samego początku kariery zawodowej⁷, a następnie należy realizować program szkoleń umożliwiający utrzymanie odpowiedniego poziomu oraz podniesienie umiejętności zawodowych. Tego rodzaju szkolenia mają za zadanie nie tylko nauczyć sędziów umiejętności niezbędnych do wprowadzenia w życie wszelkich zmian w ustawodawstwie krajowym i międzynarodowym oraz zasad prawnych, ale powinny również propagować inne, uzupełniające umiejętności oraz wiedzę w sprawach niemających charakteru prawnego, dając im dobre ogólne zrozumienie kwestii, które będą rozwiązywali w przyszłości.

18. Sędziom potrzebne są także szkolenia z zakresu etyki oraz komunikacji, które mogą się okazać pomocne w kontaktach ze stronami postępowania sądowego, jak również z opinią publiczną oraz mediami. Szczególną uwagę przywiązuje się do szkoleń rozwijających możliwości organizacyjne w zakresie sprawnego przygotowania oraz sposobu prowadzenia sprawy (np. przy wykorzystaniu technologii IT, sposobu prowadzenia sprawy, wdrażaniu

⁴ W szczególności odnośnie do praw proceduralnych, CCJE chce przywołać tu swoją Opinię Nr 6 (2004), poprzez którą zaleciła, biorąc pod uwagę zapewnienie jakości orzeczeń sądowych wydawanych w stosownych ramach czasowych, żeby ustawodawcy dokonali optymalnych wyborów, zachowując równowagę pomiędzy długością procesu a możliwością pozasądowego rozstrzygnięcia sporu, planem uzgadniania łagodniejszego wyroku, uproszczonymi i/lub przyspieszonymi oraz doraźnymi procedurami, jak również prawami proceduralnymi stron postępowania, itp. Ponadto, źródła finansowe powinny być zagwarantowane dla rozwoju planów pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.

⁵ Zob. Opinia Nr 1 (2001) CCJE, § 61.

⁶ Zob. Opinia Nr 2 (2001) CCJE.

⁷ Zob. Opinia Nr 4 (2003) CCJE.

technik roboczych, technik pisania wyroków/orzeczeń – w tym wytycznych dotyczących ogólnego modelu sporządzania orzeczeń, zwykle zostawiającego sędziom pewną swobodę w wyborze indywidualnego stylu) – wszystko to ma służyć prowadzeniu spraw procesowych bez nieuzasadnionej zwłoki lub nieuzasadnionych działań⁸.

19. Ponadto, prezesi sądów powinni przechodzić szkolenia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, strategicznego planowania w celu regulowania oraz zarządzania przepływem spraw, jak również skutecznego planowania i korzystania z budżetu oraz środków finansowych. Personel administracyjny oraz asystenci sądowi powinni odbyć specjalne szkolenia w zakresie przygotowywania rozpraw oraz kontroli i zapewnienia bezproblemowego przebiegu spraw (np. w związku z wykorzystaniem technologii IT, technik związanych z prowadzeniem spraw oraz zarządzaniem czasem, sporządzaniem wyroków, językami obcymi, kontaktami ze stronami postępowania oraz opinią publiczną, a także badaniami w zakresie prawa). Pomoże to zwolnić sędziów z obowiązków administracyjnych i technicznych oraz pozwoli im poświęcić czas na aspekty intelektualne, prowadzenie postępowania oraz wydawanie orzeczeń.

B. Środowisko wewnętrzne: profesjonalizm, procedura, rozprawa i orzeczenie

20. Jakość orzeczeń sądowych zależy również od czynników wewnętrznych, takich jak profesjonalizm sędziów, procedury, sposób prowadzenia sprawy, rozprawa oraz nieodłączne elementy orzeczenia.

1. Profesjonalizm sędziego

21. Profesjonalizm sędziów stanowi podstawową gwarancję orzeczenia sądowego wysokiej jakości. Wiąże się to z wysokim poziomem szkoleń dla sędziów w zakresie prawa, zgodnie z zasadami określonymi przez CCJE w Opiniach Nr 4 (2003) oraz Nr 9 (2006), jak również z rozwojem kultury niezawisłości, etyki oraz deontologii, zgodnie z Opiniami Nr 1 (2001) oraz Nr 3 (2002).

22. Orzeczenie sądowe może nie tylko brać pod uwagę odpowiednie materiały prawne, lecz może również uwzględniać kwestie niemające charakteru

prawnego oraz fakty istotne dla kontekstu sporu, takie jak np. czynniki etyczne, społeczne oraz gospodarcze. Wymaga to od sędziego świadomości takich czynników przy wydawaniu orzeczenia w danej sprawie.

23. Procedury dotyczące dokonywania oceny lub przedstawiania wytycznych przez organy sądownictwa w sprawie funkcjonowania sądownictwa są w stanie rozwijać kompetencje sędziów oraz podnieść jakość orzeczeń sądowych.

2. Procedura oraz sposób prowadzenia sprawy

24. Jeżeli wynikiem ma być wysokiej jakości orzeczenie, które zostanie zaakceptowane zarówno przez strony postępowania, jak i społeczeństwo, procedura musi być jasna, przejrzysta oraz powinna spełniać wymagania EKOPC.

25. Jednak samo istnienie przepisów proceduralnych spełniających te wymagania nie jest wystarczające. CCJE uważa, że sędzia musi być w stanie zorganizować oraz przeprowadzić postępowanie w sposób aktywny oraz dokładny. Właściwy przebieg postępowania sprzyja jakości produktu końcowego, tj. orzeczenia⁹.

26. To, czy orzeczenie zostało wydane w stosownym czasie, zgodnie z art. 6 EKOPC może być również uważane za ważny element wpływający na jego jakość. Jednak zależność pomiędzy szybkością, z jaką prowadzone jest postępowanie a innymi czynnikami wpływającymi na poziom jakości, takimi jak prawo do rzetelnego procesu sądowego, również chronione zgodnie z art. 6 EKOPC, może prowadzić do napięć. Z uwagi na to, że ochrona społecznej harmonii oraz pewności prawnej są bardzo ważne, element związany z czasem musi być oczywiście uwzględniany, ale nie może być jedynym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę. CCJE odnosi się do Opinii Nr 6 (2004), w której podkreśla, że „jakość” wymiaru sprawiedliwości nie może być utożsamiana ze zwykłą „wydajnością”. Podejście związane z poprawą jakości musi również brać pod uwagę umiejętność systemu sądowego do odnoszenia się do wymogów, jakie są na niego nałożone zgodnie

⁸ Broszury, badania dotyczące dobrych i złych praktyk, standardowe modele pisanie wyroków łącznie z metodologią, zestawieniami, proceduralnymi podręcznikami dla sędziów, opracowane w celach szkoleniowych mogłyby być rozpowszechniane wśród sędziów na szeroką skalę.

⁹ W Opinii Nr 6 (2004) CCJE, rozwijając zasady określone w Zaleceniu Nr R (84) 5, podkreśliła znaczenie aktywnej roli sędziego w postępowaniu cywilnym (zob. w szczególności § 90–102 oraz 126).

z ogólnymi celami systemu, wśród których szybkość postępowania stanowi tylko jeden element.

27. Niektóre państwa ustanowiły standardowe modele dobrych praktyk związanych ze sposobem prowadzenia sprawy oraz prowadzeniem rozpraw. Zaleca się wprowadzanie tego rodzaju inicjatyw w celu propagowania odpowiedniego sposobu prowadzenia sprawy przez każdego sędziego.

28. Należy również podkreślić znaczenie konsultacji pomiędzy sędziami, podczas których mogą być wymieniane informacje oraz doświadczenia. Umożliwia to sędziom nawiązywanie dyskusji na temat sposobów prowadzenia spraw oraz odniesienie się do trudności pojawiających się przy stosowaniu zasad prawnych oraz możliwych konfliktów w orzecznictwie.

3. Rozprawa

29. Rozprawa powinna spełniać wymogi EKOPC, zapewniając w ten sposób stronom postępowania oraz społeczeństwu minimalne standardy prawidłowo zaplanowanego oraz rzetelnego procesu sądowego. Właściwy przebieg rozprawy będzie miał bezpośredni wpływ na zrozumienie oraz przyjęcie ostatecznego orzeczenia przez strony postępowania oraz opinię publiczną. Powinno ono również udostępniać sędziemu wszystkie elementy konieczne do dokonania prawidłowej oceny sprawy – zatem ma decydujący wpływ na jakość orzeczenia sądowego. Rozprawa powinna odbywać się zawsze, kiedy jest to zalecane przez orzecznictwo ETPCz.

30. Przejrzysta oraz otwarta rozprawa, a także zgodność z zasadą kontradyktoryjności oraz zasadą równości broni są koniecznymi warunkami wstępnymi, jeżeli orzeczenie ma być przyjęte przez strony postępowania oraz opinię publiczną.

4. Nieodłączne elementy orzeczenia

31. Aby orzeczenie sądowe miało wysoką jakość musi być ono ogólnie postrzegane przez strony postępowania oraz przez społeczeństwo, jako wynik prawidłowego zastosowania przepisów prawnych, uczciwego postępowania oraz odpowiedniej rzeczowej oceny, jak również musi być faktycznie wykonalne. Tylko wtedy strony postępowania będą przekonane o tym, że ich sprawa została

rozpatrzona i potraktowana w prawidłowy sposób a społeczeństwo będzie postrzegać orzeczenie jako czynnik przywracający społeczną harmonię. Dla osiągnięcia tych celów konieczne jest spełnienie określonych wymagań.

a. Jasność

32. Wszystkie orzeczenia sądowe muszą być zrozumiałe, napisane jasnym i prostym językiem – co stanowi warunek wstępny do tego, by zostały zrozumiane przez strony postępowania oraz opinię publiczną. Wymaga to, by były one logicznie zorganizowane, z jasnym uzasadnieniem zrozumiałym dla wszystkich¹⁰.

33. Każdy sędzia może zdecydować się na zastosowanie własnego stylu oraz struktury lub skorzystać ze standardowych modeli, jeżeli takowe istnieją. CCJE zaleca, by organy sądownicze opracowały kompendium dobrych praktyk w celu ułatwienia sporządzania orzeczeń.

b. Uzasadnienie

34. Zasadniczo orzeczenia sądowe muszą mieć uzasadnienie¹¹. Jakość orzeczenia sądowego zależy głównie od jakości jego uzasadnienia. Właściwe uzasadnienie jest konieczne i nie powinno zostać zaniedbane w celu szybszego wydania orzeczenia. Właściwe uzasadnienie wymaga od sędziów dysponowania odpowiednim czasem na przygotowanie orzeczenia.

35. Właściwe uzasadnienie nie tylko ułatwia stronom postępowania zrozumienie oraz przyjęcie orzeczenia, ale przede wszystkim zapobiega jego dowolnej interpretacji. Po pierwsze, zobowiązuje sędziego do odpowiedzi na żądania stron postępowania oraz określenia punktów uzasadniających orzeczenie na podstawie przepisów prawa; po drugie – umożliwia społeczeństwu zrozumienie funkcjonowania systemu sądownictwa.

¹⁰ Należy się odnieść do Opinii Nr 7 (2005) CCJE, w szczególności § 56–61.

¹¹ Wyjątki mogą obejmować m.in. orzeczenia wiążące się ze sposobem prowadzenia sprawy (np. odroczenie przesłuchania) drugorzędne kwestie proceduralne lub sprawy zasadniczo niesporne (wyroki zaoczne lub za zgodą stron), orzeczenia wydane przez sąd apelacyjny, utrzymujące w mocy orzeczenie wydane przez sąd niższej instancji po wysłuchaniu podobnych argumentów mających te same podstawy, orzeczenia ławy przysięgłych oraz niektóre orzeczenia dotyczące prawa do wniesienia apelacji lub roszczenia w państwach, w których jest to wymagane.

36. Uzasadnienie musi być spójne, jasne, jednoznaczne oraz nie może być sprzeczne. Musi umożliwiać czytelnikowi zrozumienie ciągu argumentów, które doprowadziły sędziego do wydania orzeczenia.

37. Uzasadnienie musi odzwierciedlać postępowanie sędziów zgodnie z zasadami sformułowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (tj. poszanowaniem prawa do obrony oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego). W przypadku gdy orzeczenia tymczasowe dotyczą wolności jednostki (np. nakazy aresztowania) lub mogą wpłynąć na prawa jednostek bądź majątek (np. dozór tymczasowy nad dzieckiem lub zajęcie nieruchomości lub rachunku bankowego tytułem zabezpieczenia), wymagane jest przedstawienie odpowiedniego uzasadnienia.

38. Uzasadnienie musi się ustosunkowywać do żądań zgłaszanych przez strony, tj. do ich poszczególnych podstaw roszczeń oraz podstaw obrony. Jest to istotne zabezpieczenie, ponieważ zapewnia strony postępowania o rozpatrzeniu i wzięciu pod uwagę ich wniosków przez sędziego. Uzasadnienie musi być wolne od obraźliwych lub niepoehlebných uwag na temat stron postępowania.

39. Nie wpływając na możliwość lub nawet zobowiązanie sędziów do działania z urzędu w pewnych kontekstach, sędziowie muszą jedynie odpowiadać na stosowne argumenty umożliwiające rozstrzygnięcie sporu.

40. Uzasadnienie nie powinno być zbyt długie, gdyż należy znaleźć odpowiednią równowagę pomiędzy zwięzłością a właściwym zrozumieniem orzeczenia.

41. Zobowiązanie sądów do uzasadniania orzeczeń nie oznacza odpowiadania na każdy argument podniesiony przez obronę, służący wsparciu każdej z podstaw obrony. Zakres tego obowiązku może się różnić w zależności od charakteru orzeczenia. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹², zakres oczekiwanego uzasadnienia zależy od różnych argumentów, dostępnych dla każdej ze stron postępowania, jak również od różnego rodzaju przepisów prawnych, zwyczajów oraz zasad doktrynalnych, a także różnych praktyk dotyczących prezentowania oraz sporządzania wyroków i orzeczeń w różnych państwach. W celu poszanowania zasady rzetelnego procesu sądowego, uzasadnienie musi dowodzić, że sędzia rzeczywiście zbadał

wszystkie główne kwestie, które zostały mu/jej przedłożone¹³. W przypadku ławy przysięgłych, obowiązkiem sędziego jest wyjaśnienie faktów oraz kwestii, o których musi zdecydować ława przysięgłych.

42. Pod względem zawartości, orzeczenie sądowe obejmuje analizę kwestii faktycznych oraz prawnych stanowiących sedno sporu.

43. Analizując kwestie faktyczne, sędzia może będzie się musiał odnieść do zastrzeżeń związanych z dowodem, zwłaszcza jeżeli chodzi o jego dopuszczalność. Sędzia rozważy również wagę dowodu rzeczowego, który może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu.

44. Analiza kwestii prawnych wiąże się z zastosowaniem krajowych, europejskich¹⁴ oraz międzynarodowych przepisów prawnych¹⁵. Uzasadnienie powinno się odnosić do stosownych przepisów konstytucji lub stosownych krajowych, europejskich lub międzynarodowych przepisów prawa. Tam, gdzie jest to stosowne, nawiązanie do krajowego, europejskiego lub międzynarodowego orzecznictwa, w tym nawiązanie do orzecznictwa sądów innych krajów, jak również nawiązanie do literatury prawniczej, może być przydatne lub w przypadku systemu *common law*, wręcz niezbędne.

45. W krajach o systemie prawa precedenso-
wego (*common law*), orzeczenia sądów wyższej instancji rozstrzygające kwestie prawne, działają jako wiążące precedensy w późniejszych identycznych sporach. W krajach o systemie prawa cywilnego, orzeczenia nie mają takiego skutku, jednak mogą zawierać wartościowe wskazówki dla innych sędziów, zajmujących się podobnymi sprawami lub kwestiami, w sprawach, które obejmują istotne kwestie społeczne lub prawne. A zatem, uzasadnienie wynikające ze szczegółowej analizy przywoływanych kwestii prawnych, musi być w takich sprawach sporządzane ze szczególną uwagą, aby spełnić oczekiwania stron postępowania oraz społeczeństwa.

46. W wielu sprawach analiza kwestii prawnych oznacza interpretację przepisów prawnych.

12 Zob. w szczególności wyroki ETPCz: *Boldea vs Romania*, 15.02.2007 r., § 29; *Van de Hurk vs the Netherlands*, 19.04.1994 r., § 61.

13 Zob. w szczególności wyroki ETPCz: *Boldea vs Romania...*; *Helle vs Finland*, 19.02.1997 r., § 60.

14 Pojęcie „prawo europejskie” ma obejmować dorobek (*acquis*) Rady Europy oraz prawo Wspólnoty Europejskiej.

15 Zob. Opinia Nr 9 (2006) CCJE.

47. Uznając prawo sędziów do interpretowania prawa, należy również pamiętać o zobowiązaniu sędziów do propagowania pewności prawnej. Pewność prawna istotnie gwarantuje przewidywalność treści oraz stosowanie przepisów prawnych, przyczyniając się do zapewnienia systemu sądownictwa wysokiej jakości.

48. Mając ten cel na uwadze, sędziowie będą stosowali zasady interpretacyjne obowiązujące w prawie krajowym oraz międzynarodowym. W krajach o systemie prawa precedensowego (*common law*) będą się kierowali stosownym precedensem. W krajach o systemie prawa cywilnego będą się kierowali orzecznictwem, w szczególności sądów najwyższych, których obowiązki obejmują zapewnienie jednolitości orzecznictwa.

49. Na ogół sędziowie powinni konsekwentnie stosować przepisy prawa. Jednak, kiedy sąd postanawia odstąpić od wcześniejszego orzecznictwa, należy to wyraźnie wskazać w orzeczeniu. W wyjątkowych okolicznościach uznaje się za stosowne, aby sąd zaznaczył, że nowa interpretacja ma zastosowanie wyłącznie od daty wydania orzeczenia lub daty określonej w takim orzeczeniu.

50. Liczba spraw trafiających do sądów wyższej instancji może również wpłynąć na szybkość oraz jakość wydania orzeczenia sądowego. CCJE zaleca wprowadzenie mechanizmów odpowiednich dla tradycji prawnych każdego kraju, regulujących dostęp do takich sądów.

c. Zdania odrębne

51. W niektórych krajach sędziowie mogą wyrażać zdania zbieżne lub odrębne. W takich przypadkach, zdania odrębne powinny być publikowane razem ze zdaniem większości. W ten sposób sędziowie wyrażają swoje całkowicie lub częściowo odmienne zdanie odnośnie do decyzji podjętej przez większość sędziów, którzy wydali orzeczenie oraz przedstawiają uzasadnienie swojego odmiennego zdania lub utrzymują, że orzeczenie wydane przez sąd może lub powinno być oparte na uzasadnieniu innym od przyjętego. Może się to przyczynić do poprawy treści orzeczenia, jak również może pomóc w zrozumieniu orzeczenia oraz ewolucji prawa.

52. Zdania odrębne powinny mieć należyte uzasadnienie, odzwierciedlając uznanie przez sędziów faktów oraz prawa.

d. Egzekucja

53. Każdy nakaz wydany w lub wynikający z orzeczenia sądowego powinien być napisany jasnym i jednoznacznym językiem, tak aby od razu stał się skuteczny, lub w przypadku nakazu wykonania lub zaniechania czynności lub nakazu zapłaty – od razu wykonalny.

54. Zgodnie z interpretacją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prawo do rzetelnego procesu sądowego, zapisane w art. 6 EKOPC, wskazuje nie tylko na to, że orzeczenie sądowe musi zostać wydane w stosownym czasie, ale również, iż musi być, tam gdzie stosowne, wykonalne na rzecz wygrywającej strony. W rzeczywistości Konwencja nie ustanawia teoretycznej ochrony praw człowieka, ale ma na celu przekonać, że ochrona, którą zapewnia daje praktyczne rezultaty.

55. Taki nakaz musi mieć odpowiednio następujące cechy główne:

- (i) Po pierwsze, musi tam, gdzie to stosowne być wykonalny pod względem treści: oznacza to, że orzeczenie musi obejmować skuteczne postanowienie, z których jasno wynika, bez wątpliwości lub nieporozumienia, nałożenie przez sąd kary, zobowiązania lub wydanie nakazu. Niejasne orzeczenie, które może prowadzić do różnych interpretacji, niekorzystnie wpływa na skuteczność oraz wiarygodność procesu sądowego.
- (ii) Po drugie, nakaz musi również być wykonalny zgodnie ze stosownym systemem egzekucji: oznacza to sposób jego skutecznego wykonania. W większości systemów prawnych istnieją procedury, za pomocą których wykonanie może być wstrzymane lub zawieszone. Wstrzymanie lub zawieszenie w niektórych przypadkach jest niewątpliwie prawnie uzasadnione. Może być również wykorzystywane dla celów taktycznych, a nieodpowiednie zasądzenie wstrzymania lub zawieszenia może doprowadzić do paraliżu procesu sądowego i spowodować bezskuteczność strategii proceduralnych, określonych dla wydawania orzeczeń sądowych. W celu zapewnienia skuteczności wymiaru sprawiedliwości, wszystkie kraje powinny mieć procedury dotyczące postępowania zabezpieczającego¹⁶.

¹⁶ Zob. Opinia Nr 6 (2004) CCJE, § 130.

56. Skuteczny nakaz (w sprawach niekarnych) może się stać bezużyteczny w przypadku braku prostej i skutecznej procedury umożliwiającej jego wykonanie. Ważne jest, by taka procedura podlegała nadzorowi sądowemu, prowadzonemu przez sędziów mogących rozwiązywać trudności, jakie mogą powstać w trakcie procesu egzekucji orzeczenia, zgodnie ze skutecznymi procedurami, które nie powinny się wiązać z nieodpowiednimi kosztami, poniesionymi przez strony postępowania.

CZEŚĆ II. OCENA JAKOŚCI ORZECZEŃ SĄDOWYCH

57. CCJE podkreśla, że wartość merytoryczna indywidualnych orzeczeń sądowych jest przede wszystkim kontrolowana przez procedury apelacyjne lub kontrolne dostępne w sądach krajowych oraz przez prawo do dostępu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Państwa powinny zapewnić, że ich krajowe procedury spełniają wymagania określone w orzeczeniach Trybunału.

A. Istota oceny

58. Od lat 90. XX w. wzrasta świadomość tego, że jakość orzeczeń sądowych nie może być właściwie oceniana wyłącznie z perspektywy rzeczywistej wartości prawnej orzeczeń. Jak wskazano w pierwszej części niniejszej Opinii, na jakość orzeczeń sądowych wpływa jakość wszystkich czynności przygotowawczych, poprzedzających ich wydanie, i dlatego należy analizować system prawny jako całość. Ponadto, z perspektywy osób kierujących swoje sprawy na drogę sądową, liczy się nie tylko jakość prawna *sensu stricto* faktycznego orzeczenia; należy również zwrócić uwagę na inne aspekty, takie jak długość, przejrzystość oraz sposób prowadzenia postępowania, sposób, w jaki sędzia porozumiewa się ze stronami postępowania oraz sposób, w jaki wymiar sprawiedliwości odpowiada przed społeczeństwem za swoje funkcjonowanie.

59. CCJE podkreśla, że żadna metoda oceny jakości orzeczeń sądowych nie powinna ingerować w niezawisłość sądownictwa jako całości, lub w odniesieniu do indywidualnych sędziów.

60. Ocena jakości orzeczeń sądowych musi być dokonywana przede wszystkim na podstawie

fundamentalnych zasad EKOPC. Nie może być ona dokonywana wyłącznie w świetle rozważań o charakterze gospodarczym lub kierowniczym. Korzystanie z metod gospodarczych należy starannie rozważyć. Rolą sądownictwa jest przede wszystkim stosowanie przepisów prawa oraz nadawanie im mocy prawnej i nie może ona być prawidłowo analizowana pod względem skuteczności gospodarczej.

61. Każdy system oceny jakości powinien ściśle dążyć do propagowania podnoszenia poziomu jakości orzeczeń sądowych, a nie pełnić funkcji czysto administracyjnego narzędzia lub stanowić celu samego w sobie. Nie jest to instrument zewnętrznej kontroli sądownictwa.

62. CCJE przypomina, że oceny jakości wymiaru sprawiedliwości, tj. działania systemu sądów jako całości lub indywidualnego sądu bądź miejscowej grupy sądów, nie należy mylić z oceną zawodowych umiejętności indywidualnego sędziego dokonywaną dla innych celów¹⁷.

63. Procedury dokonywania oceny powinny przede wszystkim dążyć do określenia potrzeby, jeżeli taka zachodzi, zmiany ustawodawstwa, zmiany lub usprawnienia procedur sądowych i/lub dalszego szkolenia sędziów oraz pracowników sądu.

64. Tematy, metody oraz procedura oceny powinny być odpowiednio określone oraz powinny być zrozumiałe. Powinny być określone przez sędziów lub w bliskiej współpracy z sędziami.

65. Ocena musi być przejrzysta. Dane osobowe oraz określające sędziów muszą pozostać poufne.

66. Ocena jakości orzeczeń sądowych nie powinna prowadzić do tego, by sędziowie zajmowali się faktami lub wydawali orzeczenia dotyczące istoty sprawy w jednakowy sposób, bez uwzględniania okoliczności szczególnych dla każdej sprawy.

67. Każda ocena orzeczeń sądowych musi uwzględniać różne rodzaje oraz instancje sądów, różne rodzaje sporów oraz odmienne umiejętności i kompetencje wymagane do ich rozstrzygnięcia.

¹⁷ Zob. Opinia Nr 6 (2004) CCJE, część B, § 34 oraz Opinia Nr 10 (2007) CCJE, § 52–56 oraz 78.

B. Metody dokonywania oceny (łącznie z organami, którym powierzono ocenę jakości orzeczeń sądowych)

68. CCJE podkreśla, że (szczególnie przy korzystaniu ze statystyk dotyczących liczby oraz jakości) pożądana jest kombinacja różnych metod oceny, połączonych ze wskaźnikami jakości oraz wielorakimi źródłami informacji. Żadna metoda nie powinna być nadrzędna w stosunku do innych metod. Metody oceny mogą zostać zaakceptowane, pod warunkiem że podchodzi się do nich z koniecznym rygorem naukowym, wiedzą i uwagą, oraz że zostały określone w przejrzysty sposób. Ponadto, systemy dokonywania oceny nie mogą kwestionować zasadności orzeczeń sądowych.

69. CCJE uważa, że państwa niekoniecznie są zobowiązane do przyjęcia takich samych systemów dokonywania oceny oraz podejścia metodologicznego, oraz że, chociaż w zakresie niniejszej Opinii nie mieści się tworzenie szczegółowego komentarza dotyczącego różnych systemów oceny jakości, niemniej możliwe jest, na podstawie doświadczeń krajowych sporządzenie listy najbardziej odpowiednich metod.

1. Samoocena sędziów oraz ocena dokonywana przez inne podmioty w ramach systemu sprawiedliwości

70. CCJE zachęca do dokonywania wzajemnej oceny oraz samooceny sędziów. CCJE zachęca również do udziału osób „zewnętrznych” (np. prawnicy, prokuratorzy, profesorowie wydziałów prawa, obywatele, pozarządowe organizacje krajowe oraz międzynarodowe) w dokonywaniu oceny, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania niezawisłości sądownictwa. Taka zewnętrzna ocena nie może oczywiście być używana jako metoda kompromitująca niezawisłość sądownictwa lub integralność procesu sądowego. Pierwszym punktem odniesienia w ocenie orzeczeń sądowych musi być dostępność terminowej oraz skutecznej procedury odwoławczej.

71. Poprzez orzecznictwo, analizę praktyk sądowych oraz sprawozdania roczne, sądy wyższej instancji mogą wpłynąć na jakość orzeczeń sądowych oraz ich ocenę; pod tym względem niezmiennie ważne jest, by orzecznictwo było jasne, spójne oraz niezmiennie. Sądy wyższej instancji mogą również wpłynąć na jakość orzeczeń sądo-

wych poprzez opracowanie wytycznych dla sądów niższej instancji, w których uwagę zwraca się na obowiązujące zasady, zgodnie ze stosownym orzecznictwem.

2. Metody statystyczne

72. Ilościowe metody statystyczne wiążą się z prowadzeniem statystyk na poziomie sądu (statystyki dotyczące spraw w toku, jak również wniesionych spraw oraz spraw, w których wydano orzeczenia, liczby rozpraw w każdej ze spraw, rozpraw odwołanych, długości postępowania itd.). Nakład pracy wykonywanej przez sąd jest jednym z kryteriów miary możliwości zaspokojenia potrzeb obywateli przez wymiar sprawiedliwości. Możliwość ta stanowi jeden ze wskaźników jakości wymiaru sprawiedliwości. Taka metoda analizy wyjaśnia działalność sądu, ale sama nie może być wystarczająca do oceny tego, czy faktycznie wydane orzeczenia są wystarczającej jakości. Charakter orzeczeń zależy od merytorycznej wartości każdej indywidualnej sprawy. Sędzia może np. być zmuszony do wydania wielu powiązanych orzeczeń w sprawach o niskiej wartości merytorycznej. Statystyki nie stanowią właściwej wskazówki w każdej sprawie, i zawsze muszą być umieszczone we właściwym kontekście. Niemniej jednak, metoda ta umożliwia ocenę tego, czy sprawami zajęto się w odpowiednich ramach czasowych, lub czy istnieją jakieś zaległości, które mogą usprawiedliwiać przydzielenie dodatkowych środków oraz podjęcie czynności mających na celu ich zmniejszenie lub wyeliminowanie.

73. W przypadku jakościowej metody statystycznej, orzeczenia klasyfikowane są według rodzaju, przedmiotu oraz stopnia złożoności. Metoda ta umożliwia określenie wagi różnych rodzajów spraw w celu ustalenia skutecznego oraz poprawnego podziału pracy, a także minimalnego oraz maksymalnego obciążenia pracą, jakie może być wymagane od sądu. Cechą tej metody jest to, że uwzględnia ona specyfikę pewnych spraw lub rodzajów kwestii, tak by mieć na uwadze fakt, iż w przypadku niektórych spraw, mimo że liczba wydanych orzeczeń jest ograniczona, wymagany jest znaczny nakład pracy. Jednak, trudność związana z jakościową oceną statystyczną polega na określeniu tego, jakie czynniki należy wziąć pod uwagę oraz w ustaleniu, które organy są właściwe do ich określenia.

74. Zarówno ograniczona liczba apelacji, jak i liczba skutecznych apelacji mogą być obiektywnie sprawdzalnym oraz stosunkowo wiarygodnym wskaźnikiem jakości. Jednak CCJE podkreśla, że liczba apelacji oraz poziom ich skuteczności niekoniecznie odzwierciedlają jakość orzeczenia stanowiącego przedmiot apelacji. Skuteczna apelacja może być jedynie inną oceną problemowej kwestii dokonaną przez sędziego apelacyjnego, którego orzeczenie mogłoby zostać uchylone, gdyby sprawa trafiła do sądu wyższej instancji¹⁸.

3. Rola Rady Sądownictwa

75. Krajowe oraz międzynarodowe organy odpowiedzialne za ocenę orzeczeń sądowych powinny się składać z członków, którzy są

w pełni niezależni od władzy wykonawczej. Aby uniknąć presji w krajach, w których działa Rada Sądownictwa¹⁹, Radzie tej powinna zostać powierzona ocena jakości orzeczeń. W ramach Rady, przetwarzanie danych oraz ocena jakości powinny być podejmowane przez wydziały inne niż te, które odpowiedzialne są za dyscyplinę sądową. Z tego samego powodu, w krajach, w których Rada Sądownictwa nie funkcjonuje, oceną jakości orzeczeń powinien się zajmować specjalny organ, mający taką samą gwarancję zachowania niezawisłości sędziów jaką ma Rada Sądownictwa.

¹⁸ Zob. Opinia Nr 6 (2004) CCJE, § 36.

¹⁹ Sposób ustanowienia oraz działania Rad Sądownictwa powinien być zgodny z zaleceniami CCJE określonymi w Opinii Nr 10 (2007) CCJE.

Wnioski i zalecenia

a) **Wskaźniki zewnętrzne, od których zależy jakość orzeczenia sądowego** obejmują jakość ustaw uchwalanych przez władze ustawodawcze. Dlatego też ważne jest, aby parlamenty poszczególnych państw dokonywały oceny i monitorowały wpływ obowiązujących aktów prawnych oraz projektów ustaw na system sprawiedliwości.

b) Jakość wydawania orzeczeń zależy od **przydzielenia odpowiednich zasobów ludzkich, środków finansowych i materialnych** każdemu z systemów sądownictwa, jak również od **zapewnienia zabezpieczenia finansowego poszczególnym sędziom** działającym w ramach takiego systemu.

c) Jakość kształcenia i szkolenia sędziów oraz osób wykonujących zawody prawnicze ma ogromne znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości orzecznictwa.

d) Ważne jest, aby sędziowie mieli możliwość szkoleń w zakresie spraw niezwiązanych z prawem a **pracownicy sądowi** przechodzili szkolenia, w celu zwolnienia sędziów z czynności o charakterze administracyjnym i technicznym, w wyniku czego sędziowie będą się mogli skupić na intelektualnych aspektach wydawania orzeczeń.

e) Standard jakości orzecznictwa jest wynikiem **współdziałania wielu podmiotów w ramach systemu sądownictwa**.

f) **Profesjonalizm sędziego** jest główną gwarancją jakości orzeczenia oraz istotną częścią **środowiska wewnętrznego, które ma wpływ na orzecznictwo**. Profesjonalizm obejmuje takie elementy, jak wysoki poziom szkolenia sędziów w zakresie prawa, jak również rozwój kultury niezawisłości, etyki i deontologii. Sędzia ma obowiązek mieć wiedzę nie tylko w zakresie prawa, ale również w zakresie pojęć niezwiązanych prawem.

g) **Procedury oraz sposób prowadzenia sprawy** stanowią pozostałe elementy środowiska wewnętrznego, które ma wpływ na orzecznictwo. Procedury muszą być jasne, przejrzyste oraz przewidywalne. Sędzia musi być w stanie zorganizować oraz przeprowadzić postępowanie w sposób aktywny i dokładny. Orzeczenie musi zostać wydane w stosownym czasie. Jednak szybkość procedury nie jest jedynym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, gdyż orzeczenia sądowe muszą chronić prawo do rzetelnego procesu sądowego, harmonię społeczną oraz pewność prawną.

h) Powinno się zachęcać do stosowania **standardowych modeli dobrych praktyk w sposobie prowadzenia sprawy**, jak również spotkań konsultacyjnych dla sędziów.

i) **Rozprawa** powinna się odbyć zawsze, gdy zaleca to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz powinna być zgodna z wymogami

EKOPC, zapewniając stronom postępowania oraz społeczeństwu przestrzeganie minimum standardów właściwie zaplanowanego oraz rzetelnego procesu sądowego.

j) Rzetelne prowadzenie postępowania, poprawne stosowanie zasad prawnych oraz ocena faktycznych podstaw, jak również wykonalność stanowią istotne elementy przyczyniające się do wydawania orzeczeń wysokiej jakości.

k) Orzeczenie musi być zrozumiałe oraz **napisane jasnym i prostym językiem**, niemniej jednak **umożliwiając** każdemu sędziemu wybranie swojego własnego stylu lub wykorzystanie standardowych modeli.

l) CCJE zaleca, by organy sądownicze opracowały **kompedium dobrych praktyk** w celu ułatwienia sporządzania orzeczeń.

m) **Zasadniczo orzeczenia sądowe muszą mieć uzasadnienie**. Ich jakość zależy przede wszystkim od jakości uzasadnienia. Uzasadnienie może obejmować interpretację zasad prawnych, zawsze poprzez dbanie o zapewnienie pewności prawnej oraz spójności wewnętrznej. Jednak kiedy sąd postanawia odstąpić od wcześniejszej linii orzeczniczej, to należy to wyraźnie wskazać w orzeczeniu.

n) CCJE zaleca wprowadzenie **mechanizmów** odpowiednich dla tradycji prawnych każdego kraju, **regulujących dostęp do sądów wyższej instancji**.

o) **Zdania odrębne sędziów**, jeżeli to dozwolone, mogą się przyczynić do poprawy treści orzeczenia oraz mogą pomóc w zrozumieniu orzeczenia i ewolucji prawa. Zdania te powinny być należycie uzasadniane oraz opublikowane.

p) Każdy nakaz wydany w lub wynikający z orzeczenia sądowego powinien być napisany jasnym i jednoznacznym **językiem**, tak by od razu stał się skuteczny, lub w przypadku nakazu wykonania lub zaniechania czynności lub nakazu zapłaty – **od razu wykonalny**.

q) CCJE podkreśla, że wartość merytoryczna indywidualnych **orzeczeń sądowych jest kontrolowana przez procedury apelacyjne lub kontrolne**, dostępne w sądach krajowych oraz przez prawo do dostępu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

r) **System sądowy jako całość musi być sprawdzany** w celu dokonania **oceny jakości orzeczeń sądowych**. Należy zwrócić uwagę na długość, przejrzystość oraz sposób prowadzenia postępowania.

s) Oceny należy dokonać na podstawie fundamentalnych zasad EKOPC. Nie może być ona dokonywana wyłącznie w świetle aspektów o charakterze gospodarczym lub kierowniczym.

t) Żadna metoda oceny jakości orzeczenia sądowego nie powinna naruszać niezawisłości sądownictwa jako całości lub w odniesieniu do indywidualnych sędziów, nie powinna pełnić roli czysto administracyjnego narzędzia bądź stanowić celu samego w sobie, oraz nie powinna być mylona z oceną zawodowych umiejętności indywidualnych sędziów dokonywaną w innych celach. Ponadto, systemy oceny nie mogą kwestionować zasadności orzeczeń sądowych.

u) Procedury oceny powinny przede wszystkim dążyć do określenia potrzeby, jeżeli taka zachodzi, zmiany ustawodawstwa, zmiany lub usprawnienia procedur sądowych i/lub dalszego szkolenia sędziów oraz pracowników sądu.

v) CCJE podkreśla, że pożądane jest **łączenie różnych metod oceny**. Metody dokonywania oceny powinny być traktowane z koniecznym rygorem naukowym, wiedzą i uwagą oraz powinny być określone w przejrzysty sposób.

w) CCJE zachęca do dokonywania wzajemnej oceny oraz **samooceny sędziów**. CCJE zachęca również do udziału w ocenie osób „zewnętrznych”, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania niezawisłości sądownictwa.

x) Poprzez orzecznictwo, analizę praktyki funkcjonowania sądownictwa oraz sprawozdania roczne, **sądy wyższej instancji** mogą wpłynąć na jakość orzeczeń sądowych oraz ich ocenę; pod tym względem niezmiennie ważne jest, aby **orzecznictwo było jasne, spójne oraz niezmiennie**.

y) Ocena jakości orzeczeń sądowych musi należeć do uprawnień Rady Sądownictwa, jeżeli funkcjonuje ona w danym państwie, lub innego niezależnego organu, z taką samą gwarancją zapewnienia niezawisłości sędziów. ■

DZIAŁALNOŚĆ KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W RAMACH EUROPEJSKIEJ SIECI RAD SĄDOWNICTWA (ENCJ) w pierwszym kwartale 2009 r.

Karolina Janson-Ernert

1) W 2008 r. nastąpiło ukoronowanie zapoczątkowanego w 2007 r. procesu tworzenia Biura Stałego Sieci ENCJ, będącego efektem uzyskania 22.11.2007 r. osobowości prawnej przez ENCJ. Na uroczystość oficjalnego otwarcia Biura Stałego, która odbyła się 20.02.2009 r. w Brukseli, wybrali się: Wiceprzewodniczący KRS – pan sędzia Ryszard Pęk, Szef Biura KRS – pani sędzia Irena Piotrowska oraz członek KRS – pani sędzia Teresa Flemming-Kulesza. W uroczystości wzięli również udział Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej – komisarz Jacques Barrot oraz Minister Sprawiedliwości Belgii – Stefaan De Clerck.

2) Krajowa Rada Sądownictwa, jako członek Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (od 2004 r.) bierze regularnie udział w odbywających się kilka razy w roku spotkaniach Komitetu Sterującego ENCJ, składającego się z 8 członków – przedstawicieli Krajowych Rad Sądownictwa oraz w spotkaniach Rady Wykonawczej, czteroosobowego organu, do którego została powołana pani sędzia Teresa Flemming-Kulesza.

Spotkanie Rady Wykonawczej odbyło się 19.02.2009 r. w Brukseli. W trakcie spotkania zajęto się kwestiami związanymi z otwarciem Biura Stałego oraz sprawami organizacyjnymi dotyczącymi funkcjonowania Stowarzyszenia, a także uchwalono budżet na 2009 r.

Spotkanie Komitetu Sterującego odbyło się 20.02.2009 r. w Brukseli, zajęto się na nim omawianiem kwestii finansowych i kadrowych niedawno otwartego Biura Stałego. Ponadto, opracowano poprawkę do Statutu ENCJ, która umożliwia uzyskanie statusu obserwatora ENCJ instytucjom doradczym, związanym z wymiarem sprawiedliwości (takim jak Rada Europy czy CEPEJ). Podczas spotkania zaproponowano również wzmocnienie współpracy między grupami roboczymi ENCJ

oraz Stałymi Komisjami. Omawiano także treść rezolucji, która ma zostać przyjęta na tegorocznym Zgromadzeniu Ogólnym w Bukareszcie.

3) Od początku 2009 r. Krajowa Rada Sądownictwa kontynuowała współpracę z członkami Sieci ENCJ w ramach grup roboczych. Jako koordynator prac grupy poświęconej *Zaufaniu Publicznemu*, KRS zorganizowała w Warszawie 16.02.2009 r. kolejne spotkanie jej członków. W trakcie spotkania dyskutowano nad kwestionariuszem przygotowanym przez ekspertów z dziedziny socjologii – panią prof. Grażynę Skąpską oraz pana dr. Grzegorza Brydę – dotyczącym zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Kwestionariusz będący efektem prac grupy zostanie wykorzystany w tegorocznych badaniach na ten temat w naszym kraju.

4) Praca w Komisjach Stałych ENCJ

Komisje, zgodnie z art. 9 § 3 Statutu ENCJ, zostały utworzone przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek Komitetu Sterującego w celu wzmocnienia współpracy w ramach ENCJ. Zgodnie z art. 13 § 3 Statutu, każdej z trzech Komisji przewodniczy jeden członek Rady Wykonawczej. Pani sędzia Teresa Flemming-Kulesza została przewodniczącą Komisji Spraw Wewnętrznych. W skład każdej z Komisji, oprócz przewodniczących, wchodzi Rada Sądownictwa z krajów członkowskich ENCJ, docelowo po pięć osób w każdej Komisji (według zgłoszenia).

Pierwsze spotkanie Komisji Spraw Wewnętrznych odbyło się w Warszawie 20.03.2009 r. Koordynacją prac Komisji zajęła się pani sędzia T. Flemming-Kulesza. Na spotkaniu omówione zostały: rezolucja Zgromadzenia Ogólnego w Budapeszcie oraz rezolucja Zgromadzenia Ogólnego, które odbyło się w maju 2009 r. w Bukareszcie. Ponadto, Komisja zajęła

się kwestią wzmacniania współpracy pomiędzy członkami sieci ENCJ.

5) Program Sztokholmski

2.12.2008 r. na spotkaniu Komisji ds. Polityk UE w Brukseli, w którym wzięła udział pani sędzia Irena Piotrowska – Szef Biura KRS oraz specjalista w Biurze KRS – pani Karolina Janson-Ernert, zajęto się opracowaniem wspólnego stanowiska ENCJ do Programu Sztokholmskiego dotyczącego przyszłej polityki UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Członków Sieci poproszono o nadsyłanie propozycji do przyszłego Programu Sztokholmskiego, nad którymi dyskutowano na spotkaniu Komitetu Sterującego 20.02.2009 r.

Wspólna opinia ENCJ do Programu Sztokholmskiego stanie się przedmiotem lobbingu w obrębie Komisji Europejskiej. Podczas spotkania zwrócono również uwagę na potrzebę ściślejszej współpracy ENCJ z EJTN (Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości¹) oraz EJM (Europejska Sieć Sądownicza w sprawach cywilnych i handlowych).

¹ Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (*European Judicial Training Network – EJTN*) zrzesza instytucje odpowiedzialne za szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości na obszarze Unii Europejskiej. Utworzona 13.10.2000 r. jest międzynarodowym stowarzyszeniem z siedzibą w Brukseli. Każdego roku EJTN wydaje katalog, zawierający szkolenia organizowane przez ośrodki zawodowego doskonalenia kadr wymiaru sprawiedliwości, które skierowane są do sędziów i prokuratorów z całej Europy, w tym także z Polski. Więcej informacji na stronie: <http://www.ejtn.net/www/en/html/index.htm>.



Od lewej: Beata Lukacsi (Węgry), Teresa Flemming-Kulesza, Karolina Janson-Ernert, Rafał Michalczewski, Konrad Dąbrowski, Dana Nica (Rumunia), Lidia Bărbulescu (Rumunia), Grzegorz Bryda, Grażyna Skapska, Irena Piotrowska, Barbara Godlewska-Michalak, Beata Barszczewska (tłumacz PL), Vincenzo Maria Siniscalchi (Włochy), Claudia Jenichl (Austria), Robert Vanosselaer (Belgia), Nadia de Vroede (Belgia)



Od lewej: dr Grzegorz Bryda, prof. Grażyna Skapska



Od lewej: Dana Nica (Rumunia), Lidia Bărbulescu (Rumunia)



Od lewej: Vincenzo Maria Siniscalchi (Włochy), Claudia Jenichl (Austria), Jean-Marie Siscot (Belgia), Robert Vanosselaer (Belgia), Nadia de Vroede (Belgia)



NOWY MODEL KSZTAŁCENIA WSTĘPNEGO KADR SĄDOWNICTWA

Włodzimierz Wróbel

1. 2.03.2009 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jej uchwaleniu towarzyszyło wiele kontrowersji i dyskusji. Prezydent RP złożył weto (odrzucone następnie przez parlament), negatywne opinie przedstawiła również Krajowa Rada Sądownictwa, krytycznie wypowiadały się autorytety prawnicze, a media informowały o niezadowoleniu środowiska sędziowskiego. Podstawowym punktem sporu był przyjęty w ustawie model szkolenia wstępnego kandydatów na stanowiska sędziów i prokuratorów, a tym samym określenie sposobu dochodzenia do stanowiska sędziego sądu powszechnego. Polega on na prowadzeniu szkolenia wstępnego w formie ujednoliconej i scentralizowanej dwuszczeblowej aplikacji: najpierw ogólnej a potem sędziowskiej lub prokuratorskiej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury mającą status państwowej osoby prawnej oraz na zastąpieniu instytucji asesury sądowej stażem na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego.

2. Szczegółowa analiza przyjętego modelu kształcenia musi zostać poprzedzona prezentacją uwarunkowań, w jakich model ten był tworzony:

2.1. Prace nad reformą systemu aplikacji prawnych, w tym aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej oraz sposobu dochodzenia do stanowiska sędziego czy prokuratora trwają w Polsce co najmniej od dziesięciu lat – to pod koniec lat 90. XX w. tworzone były pierwsze koncepcje powołania szkoły sędziowskiej i jednolitego modelu aplikacji. Koncepcje te były realizowane przez częściowe zmiany legislacyjne, by w końcu doprowadzić do uchwalenia ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i Prokuratury. W pierwotnej wersji działalność Krajowego Centrum ograniczała się do organizacji szkolenia ustawicznego. W 2005 r. wprowadzono ostatecznie model centralnej aplikacji sądowo-prokuratorskiej prowadzonej przez Krajowe Centrum, który

miał zacząć funkcjonować od 1.01.2008 r. Ma to istotne znaczenie dla oceny charakteru zmian, jakie do tego modelu wprowadziła ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Dyskusja dotycząca zalet i wad zcentralizowanego modelu aplikacji w istocie odbyła się w 2005 r., gdy uchwalano nowelizację ustawy o Krajowym Centrum. Zdania dotyczące owego modelu były podzielone, także w środowisku sędziowskim. Krytyka dotyczyła w szczególności zakresu wpływu Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie Krajowego Centrum. Sam model był oceniany pozytywnie¹. Wskazywano na jego większą efektywność, możliwość wypracowania ogólnopolskich standardów kształcenia przyszłych sędziów i prokuratorów, doboru najlepszej kadry szkoleniowej a ostatecznie na lepsze i bardziej ekonomiczne wykorzystanie środków finansowych². Argumenty te nie straciły w dalszym ciągu na aktualności.

2.2. W listopadzie 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją RP powierzenie asesorom sądowym czynności o charakterze orzeczniczym. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sposób radykalny zakwestionował dotychczasowy system dochodzenia do stanowiska sędziego. Wymagało to podjęcia prac nad nowym modelem, który w sposób konieczny musiał także nawiązywać do formy kształcenia wstępnego i sposobu prowadzenia aplikacji sądowej.

2.3. Prowadzone od kilku lat badania dotyczące racjonalizacji zatrudnienia w systemie wymiaru sprawiedliwości wykazały, że w Polsce doszło do nadmiernej „jurydyzacji” sądownictwa. Zjawisko to polega na zbyt dużym rozszerzeniu zakresu kognicji sądów – także na czynności i rozstrzygnięcia, w których konstytucyjne gwarancje prawa do sądu

¹ Por. Opinia SSP „Iustitia”, www.iustitia.pl.

² Warto pamiętać, że w systemie zdecentralizowanym szkolenia odbywały się (i jeszcze odbywają) w 36 ośrodkach szkoleniowych (aplikacje sądowe i prokuratorskie), a w sumie zaangażowanych w proces szkoleniowy jest prawie 1000 wykładowców (na ok. 1400 aplikantów!).

nie wymagają rozpoznawania sprawy od samego początku przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym. Z drugiej strony, doszło do powstania zbyt wielu stanowisk sędziowskich (łącznie z asesorskimi) przy jednoczesnym nieracjonalnym ich rozłożeniu w skali kraju (niedociążenie małych sądów, nadmierne obciążenia sądów w miastach metropolitalnych – Warszawie, Krakowie, Katowicach). Wymagało to przemyślenia przyszłego zapotrzebowania na nowe stanowiska sędziowskie oraz zapotrzebowania kadrowego w sądownictwie w przyszłych latach.

2.4. Na skutek podejmowanych reform kadrowych, pojawiła się w sądownictwie coraz liczniejsza grupa stanowisk pomocniczych – asystentów i referendarzy sądowych. Efektywne korzystanie z tych stanowisk wymagało jednak wprowadzenia specjalistycznego szkolenia przygotowującego do pełnienia tych funkcji. Aktualny model polegał na obsadzaniu stanowisk referendarza lub asystenta przez osoby, które skończyły aplikację sądową (choć nie był to wymóg bezwzględny), a nie uzyskały mianowania na stanowisko asesora. Oznaczało to w istocie wykorzystywanie kadry, która miała zawyżone kwalifikacje w stosunku do zajmowanych stanowisk. Model ten był niespójny w skali kraju. Prowadzona była natomiast aplikacja referendarska kończąca się egzaminem dopuszczającym do wykonywania funkcji referendarza.

2.5. Prowadzone szkolenie aplikacyjne – zarówno sądowe, jak i prokuratorskie – obejmowało znacznie więcej osób niż to wynikało z potrzeb kadrowych sądownictwa i prokuratury. W istocie prowadziło to do „nadprodukcji” osób mających formalne wysokie kwalifikacje do zajmowania stanowiska asesora sądowego lub prokuratorskiego. Osoby te najczęściej przechodziły do innych zawodów prawniczych. Wydatkowane na szkolenie aplikacyjne środki finansowe w dużej części nie były więc przeznaczone na szkolenie kadr na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Z kolei zakres umiejętności wymaganych od asystenta sądowego lub referendarza sądowego nie wymagał trzyletniego szkolenia aplikacyjnego i prowadził do rosnącej grupy osób mających zbyt wysokie kwalifikacje w perspektywie wykonywanych zadań. Sytuacja taka, co do zasady, negatywnie wpływa na kulturę organizacyjną, prowadzi także do braku stabilności kadry pomocniczej³.

3. Niewątpliwie podstawową kwestią decydującą o charakterze szkolenia wstępnego (oraz w ogóle o jego potrzebie) była odpowiedź na

pytanie, co zamiast asesury? Ścierały się w tej kwestii różne stanowiska, które można by zaklasyfikować do jednej z poniższych grup:

3.1. Koncepcja sędziego na próbę

Koncepcja ta miałaby polegać na wprowadzeniu instytucji podobnej do asesury, tyle że zakorzenionej w Konstytucji. W ten sposób uchylono by podstawę zarzutów konstytucyjnych skierowanych przeciwko asesorom. Zmiana Konstytucji RP, zezwalająca na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziów „czasowych”, którzy następnie poddawani są weryfikacji przydatności do wykonywania tego zawodu już na stałe, istotnie uchyliłaby cały problem, który powstał po wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK). Oznaczałaby jednak obniżenie standardu ochrony praw konstytucyjnych. Trudno bowiem uznać, że ów sędzia na próbę posiadałby w pełni przymiot niezawisłości, skoro właśnie byłby poddawany weryfikacji, a więc nie byłby sędzią nieusuwalnym. Koncepcja ta zakładała więc, że przynajmniej w części spraw, konstytucyjne „prawo do sądu” realizowałiby sędziowie, którym nie przysługuje w pełni przymiot niezawisłości.

Abstrahując od powyższych zastrzeżeń, zupełnie nierealne byłoby założenie, że w skomplikowanej rzeczywistości politycznej polskiego parlamentu, w okresie, jaki pozostał do wejścia w życie wyroku TK z 5.11.2007 r. byłoby możliwe przeprowadzenie tak kontrowersyjnej zmiany Konstytucji. Koncepcja ta nie mogła więc stanowić punktu wyjścia dla przyszłych zmian modelu szkolenia wstępnego.

3.2. Koncepcja sędziego grodzkiego

W ramach tej koncepcji, po ukończeniu szkolenia wstępnego (aplikacji) można byłoby się ubiegać o stanowisko sędziego grodzkiego, a więc sędziego o ograniczonej kompetencji orzeczniczej (dotyczącej tylko pewnego zakresu spraw). Sędzia grodzki byłby nieusuwalny i w tym sensie przysługiwałyby mu wszelkie gwarancje niezawisłości. Po pewnym okresie orzekania mógłby się ubiegać o stanowisko sędziego sądu rejonowego na zasadach przewidzianych już obecnie w ramach awansu zawodowego sędziów. Niewątpliwym plusem tej koncepcji byłby brak konieczności zmiany Konstytucji RP oraz stworzenie w istocie okresu próbnego, podobnego do asesury, którego przebieg pozwoliłby na ocenę umiejętności danej osoby za stołem sędziowskim.

³ System taki zawsze rodzi patologie z uwagi na rodzące się wówczas frustracje, dużą płynność kadry oraz niebezpieczeństwo asymetrycznych realizacji pomiędzy sędzią a personelem pomocniczym (nieformalne wkraczanie w zakres kompetencji sędziego przez wysokokwalifikowanego urzędnika pomocniczego).

Koncepcja ta przybrała nawet szaty normatywne w postaci projektu ustawy złożonej do łaski marszałkowskiej przez Prezydenta RP (z poparciem Krajowej Rady Sądownictwa). Niestety lektura tego projektu ujawniła podstawowe wady wspomnianej koncepcji. Przede wszystkim sędzia grodzki miał być nieusuwalny ze swojego stanowiska, a więc nawet gdyby nie spełnił kryteriów awansowych na sędziego sądu rejonowego, zajmowałby etat w danym sądzie, nie mając przy tym kompetencji do orzekania w innych sprawach. W krótkiej perspektywie czasowej (biorąc zwłaszcza pod uwagę zmniejszającą się liczbę etatów sędziowskich) doszłoby do blokady etatowej w grupie sędziów grodzkich i niemożności przyjmowania nowych kandydatów do korpusu sędziowskiego (przy jednoczesnym zajmowaniu stanowisk nieusuwalnych sędziów przez osoby, które nie spełniły lub nie chciały spełnić kryteriów awansowych na sędziów sądów rejonowych). To zastrzeżenie w istocie dyskwalifikowało koncepcję sędziego grodzkiego, trudno bowiem uznać za możliwe wprowadzenie mechanizmów, które ewentualnie miałyby skłaniać owych nieawansujących sędziów grodzkich do dobrowolnej rezygnacji ze stanowiska (np. przez niską płacę). Niezależnie od tego, system sędziów grodzkich zakładał petryfikację innej wady polskiego systemu sądownictwa – stosunkowo młodego wieku osób dopuszczonych do orzekania. Sędzia grodzki miałby bowiem tyle lat, co obecny asesor (czyli 25–26 lat), a przy tym status nieusuwalnego sędziego.

3.3. Koncepcja zawodu sędziego jako korony zawodów prawniczych

Na przeciwnym biegunie ścierających się modeli dochodzenia do zawodu sędziego byłaby koncepcja „korony zawodów prawniczych”, szczególnie forsowana przez Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia”. Koncepcja ta zakładała, że zawód sędziego powinien stanowić ukoronowanie kariery prawniczej, a w związku z tym sędziami powinny zostawać wyłącznie osoby mające za sobą praktykę w innych zawodach prawniczych: doświadczeni adwokaci, prokuratorzy czy radcowie prawni. W swojej radykalnej wersji zwolennicy tej koncepcji wykluczali istnienie jakiegokolwiek szkolenia wstępnego, twierdząc, że właśnie „produkowanie” przez wymiar sprawiedliwości własnych kadr (i aplikantów sądowych) powoduje, że osoby z zewnątrz korpusu sędziowskiego mają utrudniony dostęp do tego zawodu. W konkursach na stanowiska sędziowskie preferuje się bowiem własnych, „sądowych” asesorów czy aplikantów.

Podstawowym problemem koncepcji „korony zawodów prawniczych” było pytanie o atrakcyjność finansową stanowiska sędziego, zwłaszcza w sądzie rejonowym, dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych. O ile można było sobie wyobrazić, że w konkursach ogłaszanych na wolne miejsca w sądach okręgowych czy apelacyjnych możliwe jest pojawienie się kandydatów z zewnątrz korpusu sędziowskiego, o tyle założenie, że do sądów rejonowych napłyną świetni kandydaci, legitymujący się wieloletnią praktyką adwokacką czy prokuratorą było nierealne i nie mogło stanowić faktycznego założenia budowania systemu dochodzenia do zawodu sędziowskiego, który miał być wdrożony już od 5.05.2009 r., a nie w odległej przyszłości, kiedy sytuacja budżetowa pozwoliłaby na znaczne zróżnicowanie dochodów sędziowskich w stosunku do innych zawodów prawniczych, tak by pozyskać do korpusu sędziowskiego ich najlepszych przedstawicieli, a nie osoby zbliżające się do wieku emerytalnego i poszukujące stabilizacji finansowej w postaci stanu spoczynku.

4. Analiza opisanych powyżej koncepcji prowadziła do wniosku, że konieczne jest uwzględnienie aktualnych realiów polskiego wymiaru sprawiedliwości, a także odwołanie się do wzorów funkcjonujących w innych państwach europejskich z uwzględnieniem pewnych elementów zarówno koncepcji sędziego grodzkiego, jak i koncepcji „korony zawodów prawniczych”.

4.1. Za aksjomat przyjęto nieobniżanie obecnej granicy wieku dopuszczenia do wykonywania zawodu sędziego czyli 29 lat. Było to dla wszystkich oczywiste, że poza wiedzą teoretyczną i umiejętnościami praktycznymi, wymiar sprawiedliwości wymaga choćby minimum doświadczenia życiowego.

4.2. Uznając, że jeszcze w długiej perspektywie czasowej nie można oczekiwać, by w szczególności o stanowiska sędziów sądów rejonowych ubiegali się adwokaci (czy radcowie prawni) lub prokuratorzy z kilkuletnią praktyką w zawodzie, należało zagwarantować dopływ odpowiednich kadr do korpusu sędziowskiego w ramach państwowego systemu szkolenia wstępnego. System ten powinien być jednak na tyle atrakcyjny, by chcieli z niego skorzystać najlepsi absolwenci wydziałów prawa. Jednocześnie nie powinien monopolizować dostępu do funkcji sędziego. W istocie więc powinien współistnieć z dwoma pozostałymi drogami

dochodzenia do tej funkcji: przez praktyczne wykonywanie zawodu prawniczego poza wymiarem sprawiedliwości (prokurator, radca prawny, notariusz, adwokat, praca naukowa) oraz odpowiednio długie wykonywanie funkcji pomocniczych w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości i weryfikację umiejętności przez egzamin sędziowski (referendarz, asystent sędziego). Zapewnienie owej trójtrowości byłoby możliwe dzięki zmniejszeniu liczby kandydatów pochodzących z „sądowego” szkolenia wstępnego (tak, by wzrosły szanse pozostałych kandydatów) oraz dzięki obiektywizacji procedur konkursowych na stanowisko sędziego w sądach wszystkich szczebli⁴. Ta obiektywizacja pozostaje nadal niezrealizowanym elementem reformy: przygotowując założenia do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i Prokuratury przewidywano jednocześnie powołanie przez KRS komisji konkursowych przeprowadzających konkurs na stanowisko sędziego, w skład których, poza sędziami, wchodziłoby także przedstawiciele korporacji prawniczych i wyższych uczelni, zaś sąd, dla którego przeprowadzany byłby konkurs, reprezentowany byłby w komisji wyłącznie przez swojego prezesa. Oczywiście działanie komisji konkursowej nie zmieniłoby dotychczasowego systemu opiniowania przez organy danego sądu, dawałoby jednak szansę na większą transparentność całej procedury oraz zrównywałoby pozycję kandydatów, którzy nie pracowali w danym sądzie. Otóż zadaniem komisji konkursowej byłoby wydanie opinii o kandydatach w systemie punktowym według ustalonych i określonych w aktach poprawnych kryteriów ewaluacji oraz przedstawienie KRS listy rankingowej. Jednak ostateczna decyzja należałaby do KRS, który to organ nie mógłby – jak obecnie – dokonywać wyboru spośród przedstawionej listy w sposób dyskrejonalny, ale musiałby uzasadniać odstępstwo od przedstawionej listy rankingowej. Jednocześnie zakładano, że system ten powinien dotyczyć stanowisk sędziowskich na wszystkich szczeblach struktury sądownictwa.

4.3. Dopuszczenie specjalistycznego systemu szkolenia wstępnego kandydatów na sędziów wymagało określenia kryteriów ewaluacji osoby, która po ukończeniu takiego szkolenia mogła się ubiegać o stanowisko sędziowskie. Oczywiście było zachowanie egzaminów sprawdzających wiedzę teoretyczną, jakkolwiek odmiennie określono rolę dotychczasowego egzaminu sędziowskiego. W szczególności uznano, że osoba uczestnicząca w szkoleniu wstępnym musi zrealizować całość przewidzianego

w tym systemie programu. Wprowadzono więc ewaluację poszczególnych bloków tematycznych, przy czym brak zaliczenia pewnej partii programu eliminował danego kandydata z możliwości kontynuacji szkolenia. Dzięki temu możliwe było już we wczesnym etapie pozostawienie w systemie szkolenia tylko najlepszych kandydatów, którzy mieli największe szanse na ukończenie z sukcesem całości aplikacji. Kończący część teoretyczną szkolenia egzamin sędziowski był w tej sytuacji nie pierwszym, ale końcowym egzaminem weryfikującym wiedzę aplikantów.

Poza wiedzą teoretyczną konieczne było wprowadzenie mechanizmów ewaluacji umiejętności praktycznych, w szczególności należało odpowiedzieć na pytanie, czym zastąpić okres asesury? Odpowiadając na to pytanie przyjęto rozwiązanie, które może nie jest zbyt nowatorskie, ale sprawdzone i praktykowane w tych krajach, w których funkcjonuje model specjalistycznego szkolenia kandydatów do zawodu sędziego. Asesurę miałby więc zastąpić odpowiednio długi staż na stanowiskach pomocniczych w wymiarze sprawiedliwości: w szczególności asystenta sędziego i referendarza. Należy przy tym pamiętać, że zakładałoby to przy tym poszerzanie zakresu kognicji referendarzy. Ponadto, w ramach częściowych egzaminów przeprowadzanych jeszcze w trakcie szkolenia wstępnego, wprowadzałoby ocenianie umiejętności aplikanta prezentowanych w trakcie symulacji rozpraw oraz innych czynności wykonywanych przez sędziego. Zmieniona instytucja patronatu w okresie praktyk i staży aplikacyjnych również dawałaby szansę na dokonanie wnikliwej oceny predyspozycji kandydata do wykonywania zawodu sędziego.

Oczywiście, że nic nie jest porównywalne z możliwością oceny zachowań danej osoby za stołem sędziowskim, podejmującej własne, niezależne decyzje – tak jak w przypadku asesury. Jednak taki system ewaluacji dokonywał się z naruszeniem praw obywateli do niezawisłego sądu i został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niedopuszczalny. Zastąpienie asesury stażem realizowanym pod intensywną opieką merytoryczną patrona wydawało się w tej sytuacji jedynym realnym i w miarę efektywnym rozwiązaniem.

⁴ Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że po likwidacji instytucji asesury przez kilka lat w konkursach na stanowisko sędziego będą się pojawiały wyłącznie osoby, które będą mogły się legitymować stażem praktycznym (w zawodach prawniczych lub na stanowisku referendarza czy asystenta). Okres ten z konieczności wymusi zmianę sposobu patrzenia i podejścia do kandydatów pochodzących spoza wymiaru sprawiedliwości. Doprowadzi także do wypracowania nowego systemu oceny przydatności kandydatów.

4.5. Konstruuując model szkolenia wstępnego uznano, że błędem było prowadzenie wspólnej aplikacji sądowo-prokuratorskiej. Aplikacje te mają bowiem różne cele. Zdecydowano więc o wyodrębnieniu obu systemów szkolenia, choć ze względu na dobór kadry szkoleniowej oraz wypracowanie metod szkoleniowych, a także oszczędności budżetowej uznano, że nie ma dostatecznego uzasadnienia tworzenie osobnej instytucji prowadzącej szkolenie kadr prokuratorskich. Z kolei za pozostawieniem jednolitego i scentralizowanego modelu szkolenia teoretycznego (realizowanego przez Krajową Szkołę) przemawiały wszystkie argumenty przedstawione we wstępie niniejszego opracowania.

Ostatecznie więc szkolenie na aplikacji sędziowskiej miało się dzielić na dwa etapy: szkolenia teoretyczne połączone z praktykami i staż na stanowiskach pomocniczych. Szkolenie teoretyczne miało być realizowane w trakcie zjazdów w Krajowej Szkole, obejmujących poszczególne bloki tematyczne, a następnie w trakcie praktyk w sądach dobranych odpowiednio do omawianej na zjazdach problematyki. Zakładano przy tym, że liczba godzin szkolenia teoretycznego powinna odpowiadać liczbie zajęć teoretycznych, realizowanych w trakcie aplikacji w jej obecnym kształcie. W efekcie aplikant w trakcie 2,5-letniego szkolenia teoretycznego spędzałby w Krajowej Szkole w sumie 110 dni, przyjeżdżając na tygodniowe lub dwutygodniowe zjazdy (co 6–8 tygodni) spędzone na praktykach w sądzie. Owe praktyki miały być realizowane w sądach najbliższej miejsca zamieszkania aplikanta, podobnie zresztą jak późniejszy staż.

Ujednolicony system szkolenia miał zagwarantować, że nie będzie on miał charakteru powtarzanych kursów poszczególnych przedmiotów prawnych zrealizowanych już w czasie studiów magisterskich. Dlatego nawet określenie „teoretyczna część szkolenia wstępnego” nie jest w pełni adekwatne. Miało się ono raczej opierać na metodach interaktywnych i realizujących przede wszystkim cele praktyczne, ze szczególnym uwzględnieniem symulacji *case study*, samodzielnego przygotowania rozstrzygnięć i ich analizy na seminariach. Zaplecze Krajowej Szkoły dawało możliwość faktycznego korzystania z takich metod, co często w tradycyjnych sposobach realizacji szkolenia wstępnego było niemożliwe z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury technicznej i dydaktycznej w sądach (sal multimedialnych, interaktywnych programów komputerowych).

4.6. Etap szkolenia wstępnego na aplikacji sądowej zdecydowano się poprzedzić rocznym szkoleniem na tzw. aplikacji ogólnej. Wprowadzenie tego etapu szkolenia uzasadnione było kilkoma względami. Przede wszystkim pojawiła się bardzo istotna potrzeba wprowadzenia szkolenia na stanowisko asystentów sędziego. Otóż asystent sędziego może efektywnie spełniać funkcje pomocnicze tylko wówczas, gdy ma już pewne umiejętności w szczególności w zakresie argumentacji prawnej oraz wykonywania czynności pomocniczych. Trafiający do sądu prosto po studiach absolwent wydziału prawa często jest dla sędziego większym obciążeniem (ze względu na konieczność indywidualnego szkolenia) niż pomocą. Uznano więc za słuszne, by uzależnić możliwość objęcia stanowiska asystenta od ukończenia określonego szkolenia. Takie samo szkolenie w postaci aplikacji referendarskiej funkcjonuje już w systemie wymiaru sprawiedliwości. Zdecydowano się więc połączyć te dwa cele, obejmując je szkoleniem w ramach aplikacji ogólnej, która przygotowywałaby do funkcji asystenta sędziego, prokuratora i referendarza. Jednocześnie uznano, że umiejętności dla wszystkich tych stanowisk są także konieczne przyszłym kandydatom do zawodu sędziego, a więc w ramach aplikacji ogólnej można realizować program szkolenia, który wolno następnie pominąć już w trakcie szkolenia na aplikacji sądowej i prokuratorskiej. Dotyczy to w szczególności metod argumentacji i technik wykładni w poszczególnych dyscyplinach prawa sądowego, organizacji wymiaru sprawiedliwości i prokuratury w tym w szczególności regulaminów i technik rejestracyjnych oraz postępowań szczególnych, w których rozstrzygnięcia wydają referendarze. Szkolenie miałoby być realizowane w formie analogicznej do aplikacji sądowej – tak więc w formie szkolenia teoretycznego w trakcie zjazdów oraz praktyk w sądach i jednostkach prokuratury. Również i w tym przypadku proporcja szkolenia teoretycznego do czasu spędzonego na praktykach miała odpowiadać obecnie obowiązującemu programowi aplikacji na pierwszym roku (ok. 44 dni szkoleniowych, a więc łącznie 8 tygodni spędzonych na zjazdach w Krajowej Szkole).

Okres aplikacji ogólnej miał jednocześnie na celu wyłonienie najlepszej grupy aplikantów, która mogłaby następnie realizować aplikację sądową i prokuratorską. Ukończenie aplikacji ogólnej nie było powiązane z żadnym egzaminem końcowym, ale z zaliczeniem całości programu aplikacji

w systemie ewaluacji punktowej, która pozwalałaby na koniec aplikacji stworzyć odpowiednią listę rankingową. Oczywiście przy tym byłoby, że liczba osób przyjętych na aplikację ogólną będzie zdecydowanie większa od liczby miejsc na aplikacji sądowej czy prokuratorskiej.

Osobom, które nie dostałyby się na aplikację sądową lub prokuratorską nie zamykałoby to definitywnie drogi do kariery sędziowskiej. Mogłyby one poprzez odpowiednio długie wykonywanie funkcji asystenta sędziego (lub referendarza) oraz zdanie egzaminu sędziowskiego startować w konkursach na stanowisko sędziego. Oczywiście w interesie tych osób byłoby zdobycie w trakcie pracy w wymiarze sprawiedliwości jak największego doświadczenia zawodowego (np. poprzez zmianę miejsca wykonywanej pracy, zakresu rozstrzyganych spraw) tak, by następnie w konkursie zaprezentować różnorodność posiadanych umiejętności oraz wykazać się odpowiednią liczbą opinii o swojej pracy.

Nie bez znaczenia dla wprowadzenia etapu aplikacji ogólnej był fakt zagwarantowania ciągłości szkolenia kandydata na stanowisko sędziego od momentu ukończenia studiów do przystąpienia do konkursu na stanowisko sędziego – tak, jak to było w modelu obejmującym asesurę. Owa ciągłość miała także zapobiec odpływowi najlepszych absolwentów do szkolenia przygotowującego do innych zawodów prawniczych w ramach korporacji. W sumie okres szkolenia wstępnego w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury obejmowałby 5,5 roku: 1rok aplikacji ogólnej, 2,5 roku szkolenia teoretycznego oraz 2 lata stażu w ramach aplikacji sądowej. Byłby więc o pół roku krótszy od obecnego systemu, w którym po 3 latach aplikacji następował trzyletni okres asesury. Należy przy tym pamiętać, że przez cały okres szkolenia aplikant otrzymywałby stypendium, którego wysokość wzrastałaby wraz z przechodzeniem do kolejnego etapu szkolenia. W czasie stażu owe stypendium miałyby już charakter wynagrodzenia w wysokości otrzymywanej przez referendarzy sądowych. W ten sposób, poprzez stabilność finansową i opiekę merytoryczną istniałaby szansa na „doprowadzenie” aplikanta do konkursu sędziowskiego po ukończeniu przez niego 29 lat. I wydaje się, że byłyby to warunki stosunkowo konkurencyjne w porównaniu z płatnym systemem szkolenia korporacyjnego.

4.7. Istotnym elementem proponowanych zmian szkolenia wstępnego miał być także egzamin wstępny na aplikację ogólną, którego zaliczenie

w istocie warunkowało także dalsze szkolenie na aplikacji sądowej i prokuratorskiej. Egzamin ten, który miał stanowić prototyp pierwszego prawniczego egzaminu państwowego, byłby nie tylko nakierowany na sprawdzenie wiedzy teoretycznej (poprzez test pisemny), lecz przede wszystkim sprawdzałby osiągniętą już w czasie studiów umiejętność posługiwania się argumentacją prawniczą i prowadzenia dyskursu prawniczego, a także stosowania wiedzy teoretycznej do konkretnych stanów faktycznych. Taka forma egzaminu mogłaby wpłynąć również na poprawę standardów nauczania w uczelniach wyższych, kształcących na kierunku prawo, w tym także prywatnych, w których wciąż dominują tradycyjne metody nauczania, koncentrujące się na biernym opanowywaniu określonych partii „wykładu” teoretycznego z danej dziedziny prawa. Taki model kształcenia prawników jest już anachroniczny i nie gwarantuje uzyskania w trakcie studiów umiejętności, które potem można rozwijać podczas specjalistycznego szkolenia zawodowego. Z kolei rezygnacja z części ustnej egzaminu wstępnego podyktowana była chęcią zachowania jak największego obiektywizmu oceny oraz spodziewaną bardzo znaczną liczbą zdających. Faktyczna ocena umiejętności, weryfikowanych tradycyjnie w trakcie egzaminu ustnego dokonywałaby się już na etapie aplikacji ogólnej.

5. Kluczowym elementem decydującym o sukcesie nowego modelu szkolenia wstępnego kandydatów na stanowisko sędziego, było określenie pozycji Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wobec czynnika administracyjnego. Z uwagi na treść Opinii Nr 4 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2003 r., podmiot prowadzący szkolenie wstępne powinien być niezależny zarówno w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), jak i organów mających wpływ na powoływanie sędziów i przebieg ich kariery zawodowej (w Polsce jest to Krajowa Rada Sądownictwa). Należy przy tym pamiętać, że dotychczasowy kształt aplikacji pozostawał w zakresie nadzoru czynnika administracyjnego – w szczególności prezesów sądów i przez to pod bezpośrednim wpływem Ministra Sprawiedliwości. Powołanie Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i Prokuratury stanowiło krok w dobrym kierunku, choć jego usytuowanie w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości, w zasadzie jako w pełni zależnej jednostki organizacyjnej, nie spełniało standardów wyżej cytowanej rekomendacji. Ustawa o Krajowej

Szkole Sądownictwa i Prokuratury ostatecznie zrywa z tym modelem. Szkoła uzyskała osobowość prawną, zaś nadzór Ministra Sprawiedliwości został ograniczony wyłącznie do kwestii zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem. Szkoła nie pozostaje także pod bezpośrednim wpływem Krajowej Rady Sądownictwa ani prezesów sądów. Dyrektor Szkoły uzyskał gwarancje niezależności poprzez chronioną kadencję oraz wyłączną kompetencję w sprawach kadrowych, w tym w szczególności powoływania swoich zastępców⁵. Zlikwidowano także instytucję filii Szkoły, co stanowiło podstawowe zagrożenie dla jej funkcjonowania jako jednolitej instytucji. Funkcjonowanie filii zawsze stwarzało niebezpieczeństwo reprezentowania w Szkole partykularnych interesów regionalnych, czy też nacisków na konkretną obsadę osobową. Natomiast słabością przyjętej w ustawie konstrukcji jest w zasadzie nieograniczona kompetencja Ministra Sprawiedliwości do mianowania Dyrektora Szkoły, bez szczególnych mechanizmów blokujących czy wymuszających w tym zakresie porozumienie z innymi partnerami, dla których działanie Szkoły ma istotne znaczenie – w szczególności reprezentantami środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego. Naturalnym gremium, w którym powinna się odbywać taka współpraca jest Rada Programowa Krajowej Szkoły, w której zredukowano liczbę osób powoływanych bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie pośrednio ograniczono wpływ egzekutywy na skład tej Rady, przesądzając, że jej członkiem może być wyłącznie sędzia, prokurator lub osoba co najmniej ze stopniem naukowym doktora habilitowanego w zakresie nauk prawnych. Podobne warunki spełniać zresztą musi osoba powoływana na stanowisko Dyrektora Szkoły.

Takie usytuowanie Krajowej Szkoły w sposób diametralny zmienia jej charakter w stosunku do funkcjonującego wcześniej Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości i Prokuratury. Szkoła przestaje być jednostką podporządkowaną Ministerstwu Sprawiedliwości, a jej relacje wobec resortu stają się relacjami zbliżonymi do tych, jakie łączą szkoły wyższe z resortem szkolnictwa wyższego. Dyrektor Krajowej Szkoły przestaje być urzędnikiem Ministerstwa Sprawiedliwości, a staje się niezależnym partnerem Ministra Sprawiedliwości oraz organów reprezentujących sądownictwo i prokuraturę – a więc odpowiednio Krajowej Rady Sądownictwa i Rady Prokuratorów. Najważniejsze kwestie dotyczące kierunków szkolenia uzgadniane są przez te podmioty nie na zasadach podporządkowania,

lecz partnerstwa. Można oczywiście mieć nadal zastrzeżenia, czy nowa ustawa w pełni konsekwentnie realizuje niezależność Krajowej Szkoły od Ministerstwa Sprawiedliwości – lektura niektórych uregulowań wskazuje, że pozostały tam wciąż jeszcze ślady nadzoru merytorycznego Ministra Sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że po pewnym okresie praktyki będzie można zweryfikować raz jeszcze owe uregulowania.

6. Oczywiście powodzenie każdej koncepcji modelowej uzależnione jest od jej praktycznego zastosowania. Także sukces Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury będzie w głównej mierze zależał od tego, czy znajdzie ona dostateczne zrozumienie u bezpośrednich partnerów, z jakimi przyjdzie jej współpracować: Ministra Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratora Generalnego, Rady Prokuratorów, środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego. Niewątpliwą słabością omawianego modelu jest brak realizacji istotnych elementów reformy kariery sędziowskiej, w szczególności w zakresie konkursów na stanowisko sędziego oraz głębokiej zmiany zakresu kognicji sądowej. Trzeba też mieć świadomość, że nawet najlepsze regulacje prawne nie uchronią Krajowej Szkoły przed próbą potraktowania jej jako źródła dodatkowego dochodu uzyskiwanego raczej na zasadzie klucza towarzyskiego niż kompetencji merytorycznych, czy też instytucji gwarantującej spokojną pracę dla urzędników z sędziowskimi lub prokuratorskimi tytułami, którzy nie bardzo już widzą dla siebie miejsce na sali rozpraw.

Jednak może być również całkowicie inaczej – Krajowa Szkoła może się stać ośrodkiem wprowadzającym i promującym nowe standardy w kulturze organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, zapewniającym szkolenie na najwyższym poziomie merytorycznym i metodologicznym, skupiającym sędziów i prokuratorów z pasją podchodzących do szkolenia młodej kadry i wyznaczających w swoich środowiskach najwyższe standardy etyczne.

dr hab. Włodzimierz Wróbel

Autor jest profesorem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

⁵ Obecny system w sposób schizofreniczny pozwala narzucić Dyrektorowi Krajowego Centrum zastępców powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości.

UWAGI O USTAWIE O KRAJOWEJ SZKOLE SĄDOWNICTWA I PROKURATURY

Andrzej Struzik

Ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako ustawa o Szkole), która zastąpiła ustawę z 1.07.2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów i Prokuratury, wzbudza wiele kontrowersji. Niektóre z nich, o charakterze ogólniejszym, możnaby odnieść także do rozwiązań przyjętych w ustawie dotychczas obowiązującej, gdyż dotyczą spraw systemowych wcześniej przesądzonych, inne natomiast wiążą się z rozwiązaniami nowymi, wchodzącymi obecnie w życie. Można powiedzieć, że ustawa ta była długo oczekiwana, gdyż do czasu jej uchwalenia pozostawały w zawieszeniu dwie bardzo istotne kwestie.

- Pierwsza z nich, stanowiąca jądro nowoprzyjętych rozwiązań prawnych, to sprawa aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, a w konsekwencji drogi dojścia do zawodu sędziego i prokuratora. Kwestia ta była również uregulowana w ustawie o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów i Prokuratury, jednak, pomimo formalnego obowiązywania stosownych przepisów, nie została wprowadzona w życie na skutek zamierzonego, jak można przypuszczać, niewydania rozporządzeń wykonawczych. To zaniechanie uniemożliwiło przeprowadzenie naboru na aplikację sędziowską i prokuratorską w 2008 r.
- Druga – to unormowania związane z orzekaniem przez dotychczasowych asesorów sądowych i możliwością powołania ich na stanowiska sędziowskie, będące konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2007 r. (SK 7/06), w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 135 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.). Mając pełną świadomość, jak istotne dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w najbliższym okresie, jest to drugie zagadnienie, dostrzegam jednak, że dotyczy ono sytuacji przejściowej i równie dobrze mogłoby zostać uregulowane odrębnym aktem prawnym.

Dlatego też w swoich rozważaniach skupię się na zagadnieniach związanych z aplikacją i przyjętym przez ustawę modelem zawodu sędziego. Otóż te właśnie zagadnienia stanowią, w moim przekonaniu, istotę unormowań przedstawianej ustawy. Jako sędzia kwestię drogi dojścia do zawodu prokuratora traktuję marginalnie, mając jednak pełną świadomość, że jest ona równie istotnym elementem nowych uregulowań.

Zadania Krajowej Szkoły dotyczą czterech obszarów. Najistotniejszym z nich, któremu ustawa o szkole poświęca najwięcej miejsca, jest prowadzenie aplikacji: ogólnej sędziowskiej i prokuratorskiej, a przez to przygotowanie do zawodu sędziego lub prokuratora. Następne dwa zadania Krajowej Szkoły to:

- szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, prokuratorów, asesorów, oraz
- szkolenie i doskonalenie zawodowe innych pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Czwarty obszar działań Krajowej Szkoły to prowadzenie analiz i badań służących ustalaniu kompetencji i kwalifikacji przypisanych do poszczególnych stanowisk, które można wykorzystać w działalności szkoleniowej. Jak wyraźnie widać, zadania szkoły są ściśle związane z sądownictwem i sposób ich wykonywania z pewnością będzie miał zasadniczy wpływ na kształtowanie kadry sądów, a przez to na ich funkcjonowanie. Dlatego należy postawić zasadnicze pytanie, czy pozycja Krajowej Szkoły i jej podporządkowanie Ministrowi Sprawiedliwości są w sprzeczności z wynikającą z art. 10 Konstytucji RP zasadą podziału i równowagi władz oraz z art. 173 Konstytucji RP zasadą odrębności i niezależności sądów. Minister Sprawiedliwości nie tylko sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem (art. 1 ust. 3), lecz także sam nadaje (art. 3) Krajowej Szkole ten statut w drodze rozporządzenia.

Ponadto, Krajowa Szkoła jest obowiązana m.in. do „wykonywania innych zadań związanych z doskonaleniem kadr sądów i prokuratury, wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości” (art. 2 ust. 2 pkt 10). Co istotne, Minister Sprawiedliwości ma również wpływ na funkcjonowanie Krajowej Szkoły, gdyż powołuje i odwołuje jej dyrektora. Należy przy tym podkreślić, że Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest jedynie przy jego powołaniu zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa i Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym (art. 12 ust. 1), ale warto zauważyć, iż dyrektor opinią tą nie jest związany. A zatem może powołać dyrektora wbrew tej opinii. Jeżeli spojrzymy na kompetencje dyrektora Krajowej Szkoły (art. 15), to nie sposób przecenić wagi, jaką ma decyzja o wyborze jego osoby. Kompetencje dyrektora sięgają poza samo tylko funkcjonowanie szkoły i organizowanie naboru na aplikację oraz związane z tym naborem powoływanie zespołu konkursowego, przygotowującego testy oraz zadania, jak i powoływanie komisji konkursowej przeprowadzającej konkurs na aplikację ogólną (art. 17), będącą koniecznym etapem dla rozpoczęcia aplikacji sędziowskiej. Otóż dotyczą one wprost kwestii kadrowych sądów, skoro, zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o Szkole oraz art. 155a i art. 155b u.s.p. dodanymi przez ustawę o Szkole, decyzje dyrektora Krajowej Szkoły inicjują zatrudnienie aplikanta sędziowskiego na stanowisku asystenta sędziego, a następnie referendarza sądowego. Istotną kompetencją Ministra Sprawiedliwości jest sprawowanie nadzoru merytorycznego nad aplikacjami (art. 16 ust. 1). Jeżeli zauważymy, że aplikacja sądowa jest podstawową drogą dojścia do stanowiska sędziego, a dyrektor Krajowej Szkoły ma także istotne kompetencje w odniesieniu do przygotowania egzaminu sędziowskiego (art. 33 ustawy o Szkole), to nie sposób zakwestionować tezy, iż realizacja przez Ministra Sprawiedliwości zadań tak ważnych dla wymiaru sprawiedliwości powinna być związana z ustawowym obowiązkiem ścisłej współpracy z Krajową Radą Sądownictwa.

Poważne obawy budzi też kwestia, czy przyjęty w ustawie o Szkole model aplikacji zagwarantuje napływ wartościowych kandydatów do zawodu sędziego. Droga do zawodu sędziego prowadząca przez kształcenie w Krajowej Szkole wymaga poświęcenia, co najmniej 5 lat i 6 miesięcy (12 miesięcy aplikacji ogólnej i 54 miesiące aplikacji sędziowskiej). Trzeba przy tym pamiętać, że

aplikantami są osoby, które już ukończyły wyższe studia prawnicze, a zatem stoją u progu samodzielnego życia, są w wieku, w którym większość młodych ludzi zakłada rodziny, a kobiety rodzą dzieci. Scentralizowany system aplikacji odmienny od dotychczasowego, kiedy to aplikację prowadzono w sądach apelacyjnych, czy wcześniej w sądach okręgowych, wiąże się z koniecznością podjęcia przez kandydatów do zawodu sędziego decyzji o wielu życiowych wyrzeczeniach. Przez okres 3 lat i 6 miesięcy (12 miesięcy aplikacji ogólnej i 30 miesięcy aplikacji sędziowskiej) aż do zdania egzaminu sędziowskiego, życie aplikanta będzie się wiązało z koniecznością bezustannych wyjazdów do siedziby szkoły (do Krakowa), gdzie będą się odbywały zajęcia i spędzania tam długiego czasu. Niezależnie od związanych z tym dolegliwości w życiu osobistym, będzie to połączone ze znacznymi kosztami utrzymania poza miejscem zamieszkania. Dla wielu wartościowych, potencjalnych kandydatów do zawodu sędziowskiego ciężar ten może się okazać zbyt duży, a nawet niemożliwy do udźwignięcia. Analizując przyjęte w ustawie o szkole rozwiązania dotyczące aplikacji sędziowskiej, warto mieć na uwadze także te zagadnienia.

Z pewnością kluczowe dla atrakcyjności aplikacji sędziowskiej będą: jej program, a przede wszystkim proporcje zajęć w Krajowej Szkole i praktyk w sądach (oczywiście przy założeniu, że praktyki te będą odbywane w sądach znajdujących się w pobliżu miejsca zamieszkania aplikantów, czego żaden przepis ustawy o Szkole nie przesądza). Reasumując można powiedzieć, że im więcej zajęć i mniej praktyk, tym mniej atrakcyjna będzie aplikacja, i tym więcej potencjalnych kandydatów nie wybierze tej drogi swojego życia zawodowego. Ta kwestia ma też istotne znaczenie z punktu widzenia właściwego przygotowania aplikantów do późniejszego wykonywania zawodu sędziego. Jakkolwiek scentralizowany model szkolenia aplikantów sędziowskich jest już przesądzony i dyskusja dotycząca tej kwestii wydaje się zbędna, to rozważania na temat programu aplikacji są wręcz konieczne. Podejmując ten temat trzeba pamiętać, że głównym zadaniem studiów prawniczych jest wyposażenie absolwentów prawa w stosowną wiedzę teoretyczną, natomiast głównym zadaniem aplikacji jest praktyczne przygotowanie do wykonywania zawodu. W dotychczasowym modelu aplikacji aspekt praktyczny dominował, skoro w każdym tygodniu tylko jeden dzień poświęcony był na zajęcia seminaryjne,

zaś cztery na praktykę w sądzie. Oczywiście te proporcje zmieniały się istotnie w przypadku aplikacji pozaetatowej, jednak aplikacja etatowa była dotychczas w założeniu podstawową drogą dojścia do stanowiska sędziowskiego, a fakt, że aplikanci etatowi byli stanowczo lepiej przygotowani do wykonywania tego zawodu, wyraźnie przemawia za przywiązywaniem większej wagi do praktyk niż do zajęć teoretycznych. Jakkolwiek nie było mi dotychczas dane poznać projektów programów aplikacji, to pojawiające się informacje, dotyczące aplikacji ogólnej, mówiące, że na 2 tygodnie zajęć seminaryjnych miałyby przypadać 3 tygodnie praktyk, są co najmniej niepokojące i alarmujące.

Niemniej istotne zagadnienie stanowi kwestia wysokości stypendiów przysługujących aplikantom i innych uprawnień wiążących się ze statusem aplikanta. W dotychczasowym systemie aplikant etatowy był pracownikiem sądu, z czym wiązało się zarówno prawo do wynagrodzenia, ubezpieczenia zdrowotnego, jak i ubezpieczenia społecznego. Obecnie status aplikanta zmieni się zdecydowanie na niekorzyść. Wprawdzie wynagrodzenie zostanie zastąpione – do czasu zdania egzaminu sędziowskiego i rozpoczęcia stażu na stanowisku asystenta sędziego, a potem referendarza – przez stypendium, które, na aplikacji sędziowskiej, będzie równe wynagrodzeniu referendarza sądowego w stawce podstawowej (art. 42 ust. 3), a zatem zdecydowanie wyższe od dotychczasowego wynagrodzenia aplikanta (wynoszącego 0,9 – 1,0 kwoty bazowej), jednak w odniesieniu do aplikacji ogólnej ustawa określa tylko górną granicę stypendium, wynoszącą 70% wynagrodzenia referendarza sądowego w stawce podstawowej (art. 42 ust. 2), pozostawiając ustalenie wysokości tego stypendium w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości (art. 52 pkt 4). Obecnie nie wiadomo, jaka – w tej początkowej fazie kształcenia – będzie jego wysokość. Aplikanci – słuchacze Krajowej Szkoły będą musieli z otrzymywanego stypendium nie tylko się utrzymać (a często też właśnie zakładaną rodzinę) w miejscu zamieszkania, lecz także pokryć koszty pobytu poza tym miejscem w trakcie zajęć w Szkole. Trzeba przy tym pamiętać, że koszty te będą zdecydowanie wyższe niż koszty utrzymania studenta szkoły wyższej, gdyż system zajęć w Szkole i praktyk w innej miejscowości, skazuje większość aplikantów na konieczność korzystania z hotelu, co jest rozwiązaniem zdecydowanie droższym niż np. wspólne wynajmowanie mieszkania przez kilka

osób. Można tylko mieć nadzieję, że przyszłolny hotel będzie prowadzony na zasadach finansowych, które umożliwią aplikantom korzystanie z niego za niewielką opłatą. Niemniej istotną sprawą będzie dla aplikantów kwestia ubezpieczenia społecznego. Jeśli dotychczasowi aplikanci etatowi z takiego ubezpieczenia korzystali, to osoby odbywające aplikację według nowych przepisów będą podlegały ubezpieczeniu społecznemu dopiero przez ostatnie dwa lata, gdy na okres stażu zostaną zatrudnione w charakterze asystentów sędziów, a potem referendarzy sądowych, zaś przez pierwsze 3 lata i 6 miesięcy aplikacji ubezpieczenie takie nie będzie im przysługiwało. Nie trzeba chyba wyjaśniać, jak istotne dla wysokości przyszłej emerytury jest jak najwcześniejsze rozpoczęcie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Ta sprawa będzie jednak prawdopodobnie zaprzętać głowy tylko niektórym spośród młodych ludzi, decydujących o wyborze aplikacji. Dużo większe znaczenie dla ich decyzji może mieć brak ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa. Urodzenie dziecka lub długotrwała choroba będą z reguły zmuszały do zawieszenia aplikacji na wniosek aplikanta stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o Szkole. Skoro w okresie zawieszenia aplikant nie otrzymuje stypendium (art. 40 ust. 3), to urodzenie dziecka lub długotrwała choroba pozbawiają go środków do utrzymania. Sytuacja aplikanta zmieni się na korzyść dopiero po zdaniu egzaminu sędziowskiego w okresie stażu, kiedy to zostanie zatrudniony na stanowisku asystenta sędziego, a potem referendarza sądowego (art. 31 ust. 2 i ust. 3). Wówczas w tym okresie, jako pracownik sądu będzie mógł korzystać ze wszystkich związanych z tym uprawnień.

W świetle powyższych uwag uzasadniona wydaje się obawa, że aplikacja ogólna a następnie sędziowska, stanie się dla absolwentów prawa znacznie mniej atrakcyjna, niż inne aplikacje prawnicze, a w konsekwencji będą się o nią ubiegały przede wszystkim osoby, które nie dostały się na aplikację adwokacką, radcowską lub notarialną. Ta sytuacja może ulec znacznemu zaostrzeniu, jeżeli zostanie uchwalona ustawa o państwowych egzaminach prawniczych. Otóż opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt przewiduje, że zdanie państwowego egzaminu prawniczego drugiego stopnia (co następowałoby po odbyciu aplikacji adwokacko-radcowskiej lub notarialnej) uprawniałoby do ubiegania się o stanowisko sędziego.

Istotne obawy znacznej części środowiska prawniczego budzi koncepcja dostępu do stanowiska sędziego po odbyciu tylko aplikacji sędziowskiej i, w jej ramach, dwuletniego stażu na stanowisku asystenta sędziego oraz referendarza sądowego. Obawy te są w pewnym stopniu zrozumiałe, gdyż potężną władzę związaną z wykonywaniem imperium państwowego dostanie do ręki człowiek, o którego predyspozycjach do tego zawodu wiadomo niewiele. Oczywiście baczna obserwacja przez okres dwuletniego stażu, w tym – na stanowisku referendarza sądowego, co wiąże się z wykonywaniem funkcji orzeczniczych, powinna dostarczyć wiedzy na temat osobowości kandydata, jednak z pewnością wiedza ta będzie nieporównanie mniejsza niż ta, której dostarczał okres asesury. Obecnie jest już zbyt późno, by kontynuować dyskusję, czy koncepcja tzw. sędziów grodzkich była koncepcją lepszą, tym bardziej, że i ona mogła budzić istotne obawy i kontrowersję, chociażby z uwagi na niemożność ich odwołania ze stanowiska i wynikające stąd konsekwencje. Wobec dokonanego przez ustawodawcę wyboru nie będę rozwijał tego wątku. Zauważę jednak, że jedną z wad wytykanych koncepcji sędziego grodzkiego było zagrożenie związane z koniecznością powiększania lub przekraczania limitu etatów sędziowskich w przypadku, gdyby większa liczba sędziów grodzkich w danym sądzie okazała się nieprzydatna na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Niestety rozwiązania zawarte w ustawie o Szkole również wiążą się z obawami dotyczącymi etatyzacji, jakkolwiek na stanowiskach niższych niż sędziowskie. Obawy te rysują się na tle unormowań dotyczących stażu zawartych w art. 31 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o Szkole, a także art. 153a i art. 155b u.s.p., dodanych przez tę ustawę. Stosownie do tych przepisów prezes sądu rejonowego zatrudnia na podstawie umowy o pracę na czas określony – 12 miesięcy – na stanowisku asystenta sędziego aplikanta sędziowskiego skierowanego na staż przez dyrektora Krajowej Szkoły, natomiast Minister Sprawiedliwości na wniosek dyrektora Krajowej Szkoły, po zasięgnięciu opinii właściwego prezesa sądu okręgowego mianuje aplikanta sędziowskiego skierowanego na staż na stanowisko referendarza sądowego, przy czym aplikant taki zostaje na tym stanowisku zatrudniony na czas nieokreślony. Można przypuszczać, że na ten cel zostanie przewidziany w sądach stosowny limit etatów. Jeśli w odniesieniu do etatów asystenckich

kwestia ta nie powinna wywołać żadnych istotnych problemów (skoro zatrudnienie następuje na czas określony), to sytuacja wygląda odmiennie w odniesieniu do etatów referendarskich. W szczególności żaden z przepisów nie przewiduje, że zakończenie aplikacji jest podstawą do rozwiązania stosunku pracy z referendarzem sądowym, a art. 31 ust. 3 ustawy o Szkole nakazuje zatrudnić go na czas nieokreślony. Przepis art. 153a § 2 u.s.p. przewiduje możliwość rozwiązania tego stosunku w odniesieniu do aplikanta odbywającego staż w razie skreślenia go z listy aplikantów lub uznania przez lekarza orzecznika ZUS za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków referendarza. Skreślenie z listy aplikantów następuje z przyczyn enumeratywnie wymienionych w art. 41 ustawy o Szkole i powoduje przerwanie aplikacji. Co istotne, zakończenie aplikacji nie powoduje natomiast skreślenia z listy aplikantów. W konsekwencji rozwiązanie stosunku pracy z referendarzem, który objął to stanowisko w wyniku skierowania na staż w ramach aplikacji sędziowskiej, nie pozostaje w żadnym związku z zakończeniem tej aplikacji i może nastąpić, jeśli zajdą okoliczności przewidziane przez art. 151a § 7 u.s.p. Warto zauważyć, że przepis art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o Szkole, nakazujący zwrot stypendium przez aplikanta, który w terminie nie dłuższym niż 3 lata od ukończenia aplikacji m.in. na stanowisku referendarza rozwiązał stosunek pracy, w praktyce wyeliminuje przypadki wypowiedzenia stosunku pracy przez referendarza w tym czasie. W konsekwencji osoby, które będą się bezskutecznie ubiegały o stanowiska sędziowskie, mogą po ukończeniu aplikacji bezterminowo pozostać na stanowiskach referendarskich, co w dłuższej perspektywie będzie skutkowało koniecznością zwiększania liczby tych etatów dla zapewnienia kolejnym aplikantom możliwości odbywania stażu.

Także niektóre przepisy ustawy o Szkole odnoszące się do innych zagadnień mogą budzić wątpliwości. Rozważania dotyczące tych kwestii wymagałyby znacznie obszerniejszego opracowania. Dlatego też, w niniejszym artykule pozwolę sobie poruszyć jeszcze tylko kwestię związaną z nowelizacją przepisów u.s.p. dotyczących asystentów sędziów. Nowe brzmienie art. 155 § 2 w pkt 5, stawiające kandydatom na asystentów wymóg ukończenia aplikacji ogólnej lub zdania egzaminu sędziowskiego bądź prokuratorskiego albo ukończenia aplikacji notarialnej, adwokackiej lub radcowskiej i złożenia odpowiedniego egzaminu jest konsekwencją

wprowadzenia aplikacji ogólnej i przyjęcia, że samo ukończenie studiów prawniczych nie daje odpowiednich kwalifikacji do zajmowania tego stanowiska. Można dyskutować o tym, czy jest to koncepcja trafna i czy nie powinna ona doznawać wyjątku, np. w stosunku do doktorów nauk prawnych. Należy jednak zauważyć, że w okresie przejściowym, tj. do czasu ukończenia przez pierwszy rocznik aplikacji ogólnej, co prawdopodobnie nastąpi nie wcześniej niż za półtora roku, w wielu okręgach sądowych może zabraknąć stosownej liczby kandydatów do obsadzenia wakujących etatów asystentów. Wydaje się zatem, że na ten okres należało zrezygnować z tak wysokich wymagań.

Przepis art. 66 ust. 2 w odniesieniu do asystentów (a ust. 1 w odniesieniu do referendarzy) rozszerza grupę osób, które można zatrudnić na tym stanowisku m.in. o osoby zatrudnione na tym stanowisku w dniu wejścia w życie ustawy o Szkole. Wydawałoby się, że unormowanie to służy ustabilizowaniu sytuacji osób będących już asystentami. Taki wniosek jawi się jednak jako co najmniej wątpliwy po zapoznaniu się z treścią przepisu art. 75 ustawy, który w zestawieniu z art. 66 ust. 2 prowadzi do absurdalnych konkluzji. Otóż przepis ten przewiduje, że ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia (tj. 3.03.2009 r.), jednak niektóre jej przepisy, w tym powołany wyżej przepis art. 66 ust. 2, które weszły w życie 5.05.2009 r. Wśród przepisów, które weszły w życie 5.05.2009 r. nie został jednak wymieniony art. 60 pkt 17, którym znowelizowano art. 155 § 2 pkt 5 u.s.p. A zatem 3.03.2009 r. osoby zatrudnione na stanowiskach asystentów sędziów, które nie zdały egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego ani nie odbyły aplikacji adwokackiej, radcowskiej lub notarialnej i nie zdały odpowiedniego egzaminu, utraciły kwalifikacje do zajmowania dotychczasowego stanowiska, jednak już 5.05.2009 r. kwalifikacje te odzyskały. Teoretycznie rzecz biorąc, prezesi sądów powinni zatem 3.03.2009 r. wypowiedzieć tym asystentom stosunek pracy z powodu utraty kwalifikacji. W odniesieniu do tych asystentów, do których,

z uwagi na okres zatrudnienia zastosowanie znajduje miesięczny lub krótszy okres wypowiedzenia, stosunek ten uległby rozwiązaniu przed 5.05.2009 r., po czym prezes sądu powinien ogłosić konkurs na zwolnione stanowiska asystentów, do którego zwolnieni asystenci mogliby przystąpić, gdyż 5.05.2009 r. odzyskały kwalifikacje do zajmowania poprzedniego stanowiska. Asystenci, do których zastosowanie znajdowałby trzymiesięczny okres wypowiedzenia, odzyskują natomiast kwalifikacje do zajmowania dotychczasowego stanowiska przed upływem tego okresu. Oczywiście poprawnie prowadzona wykładnia prawa wyklucza takie jego stosowanie i przemawia za stabilizacją stosunku pracy asystentów, jednak opiera się na założeniu, że ustawodawca, stanowiąc powyższe przepisy, popełnił rażący błąd.

Nowelizacja przepisów dotyczących wymogów stawianych asystentom była też doskonałą okazją do rezygnacji z konieczności przeprowadzania konkursów na te stanowiska w przypadku przeniesienia asystenta z jednego sądu do drugiego. Obecne unormowanie powoduje, że przeniesienie takie nie jest możliwe i osoba, która już jest asystentem sędziego i chce przejść na takie samo stanowisko w innym sądzie, musi przystąpić do konkursu. Trudno zrozumieć powody, dla których ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie. Tymczasem przeniesienie może być zarówno rodzajem awansu, z uwagi na wyższe płace asystentów w sądach wyższego szczebla, jak i wynikać z różnych życiowych zdarzeń w życiu asystenta sędziego, wiążących się np. ze zmianą miejsca zamieszkania.

Oczywiście powyższe uwagi nie wyczerpują całości zagadnień związanych z ustawą o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Zagadnienia te w przyszłości z pewnością staną się przedmiotem obszerniejszych i głębszych rozważań w środowisku sędziowskim.

Andrzej Struzik

Autor jest sędzią,

Prezesem Sądu Apelacyjnego w Krakowie.



Wolters Kluwer
Polska

www.wolterskluwer.pl

Ewa Stryczyńska

4.03.2009 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, powołująca nową instytucję w miejsce funkcjonującego od dwóch lat a zniesionego mocą ustawy, Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury. Wiele regulacji zawartych w nowej ustawie dalekich jest od doskonałości, co skłania niestety do refleksji nad koniecznością jej pilnej nowelizacji.

Jeśli przyjmiemy model wprowadzony przez ustawodawcę, pomimo bardzo krytycznych opinii formułowanych przez Krajową Radę Sądownictwa, nie sposób nie dostrzec wielu wad, niespójności, luk i innych niedoskonałości proponowanych rozwiązań wynikających z przyjętej w ustawie koncepcji.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, tej nowo tworzonej instytucji nadano osobowość prawną, tj. uczyniono z niej jednostkę organizacyjną wyposażoną w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, umożliwiającą udział w stosunkach cywilnoprawnych. Szkoła uzyskała zatem zdolność prawną do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Jest to *novum* w porównaniu z instytucją dotychczas zajmującą się realizacją zadań przypisanych mocą nowej ustawy Szkole.

Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury takiej osobowości prawnej nie miało, gdyż było jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Co istotne, nadanie Szkole osobowości prawnej nie czyni z niej instytucji niezależnej od Ministra Sprawiedliwości, gdyż podległość ta jest w zasadzie niepodzielna. Wprawdzie z art. 1 ust. 3 ustawy wynika, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Szkołą jedynie w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem, to z art. 16 ust. 1 wynika już uprawnienie znacznie dalej idące, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór merytoryczny nad aplikacjami: ogólną, sędziowską i prokuratorską, co w powiązaniu z bardzo szerokimi uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości, odnoszącymi się do Dyrektora Szkoły, jak też zespołów i komisji powołanych w toku aplikacji, stanowi o rozbudowanych kompetencjach Ministra Sprawiedliwości wobec Szkoły. Oba powyżej wskazane przepisy tekstu jednolitego art. 1 ust. 3 i art. 16 ust. 1, regulując zakres sprawowanego przez ministra nadzoru nad Szkołą nie są ze sobą spójne.

Organem stosunkowo niezależnym wobec Ministra Sprawiedliwości, a mającym wpływ na funkcjonowanie Krajowej Szkoły jest jej Rada Programowa. Kompetencje tego organu kolegialnego są istotne dla funkcjonowania Szkoły. Skład Rady Programowej w toku prac parlamentarnych został znacznie poszerzony do 15 osób, jednak wpływ środowiska sędziowskiego sądów powszechnych na ten skład jest znikomy. Sprowadza się bowiem jedynie do trzech osób wskazywanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Taki sam udział ma środowisko prokuratorów, gdyż zgodnie z ustawą Rada Prokuratorów wskazuje również trzy osoby do tego organu, podobnie jak Minister Sprawiedliwości. Inne podmioty wskazują po jednym przedstawicielu (Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, szkoły wyższe kształcące na kierunku prawo, Prezesi Naczelnej Rady Adwokackiej, Radców Prawnych i Notarialnej). W tej sytuacji wpływ Krajowej Rady Sądownictwa na ustalanie ogólnych kierunków działalności Szkoły, treść harmonogramów szkoleń, programy aplikacji, plany wydawnicze czy zasady rekrutacji jest bardzo ograniczony, a uprawnienia Rady Programowej co do składu zespołów i komisji konkursowych oraz zespołów i komisji egzaminacyjnych mają charakter jedynie opiniodawczy.

Rozważając określony ustawą charakter nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad Szkołą, nie sposób nie dostrzec, że minister sprawuje ten nadzór również w zakresie zgodności jej działania ze statutem, o którego treści sam decyduje, gdyż jak wynika z art. 3 ustawy, statut Krajowej Szkoły nadaje Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Powyższy przepis powoduje, że rzeczywisty nadzór merytoryczny ministra może mieć zasięg znacznie szerszy, bo obejmujący tę podstawową część działalności Szkoły, jaką są szkolenia ustawiczne wszystkich grup zawodowych wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Organizacja tej części działalności Szkoły, zgodnie z ustawą, ma być uregulowana w statucie.

W związku z powyższym nasuwa się niezwykle istotna uwaga co do postanowień ustawy. Otóż zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 do zadań Krajowej Szkoły należy szkolenie zawodowe sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych i asesorów prokuratorskich w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych

oraz szkolenie i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów sądowych, urzędników sądów i prokuratury. Wpisując to niezwykle ważne zadanie w zakres kompetencji Krajowej Szkoły, ustawa bliżej nie reguluje żadnych kwestii dotyczących tej materii, w tym sposobu i trybu realizowania działalności szkoleniowej, jej organizacji oraz zawartości merytorycznej, pozostawiając to w gestii Ministra Sprawiedliwości, który w drodze rozporządzenia nadającego statut, ma uregulować tę część zadań Szkoły. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla pominięcia w ustawie tych niezwykle istotnych regulacji, tak więc aktualny i zasadny staje się postulat uzupełnienia w tym zakresie postanowień ustawy.

Ustawa o Krajowej Szkole wobec zakresu jej zadań nie może ograniczać swoich postanowień wyłącznie do szkoleń wstępnych, tj. aplikacji.

Nie bez znaczenia dla powyższych spostrzeżeń jest także ranga aktów prawnych regulujących poszczególne dziedziny działalności Krajowej Szkoły. Nie sposób zaakceptować sytuację, 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.

Ta część działalności Szkoły będzie niezwykle istotna, gdyż odwołując się do doświadczeń Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, którego kompetencje przejmuje Szkoła jako następca prawny, należy wskazać, że roczna działalność Centrum w dziedzinie szkoleń obejmowała w 2008 r. – 5068 sędziów, referendarzy i asystentów w pionach: cywilnym, gospodarczym, pracy i ubezpieczeń społecznych, 3794 sędziów i asystentów w pionach: karnym i rodzinnym, 5053 prokuratorów, 2800 urzędników sądów i prokuratur. Łącznie zatem uczestnikami szkoleń zawodowych było prawie 17000 osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości i prokuraturach. Liczba szkoleń organizowanych przez Krajowe Centrum w 2008 r. to: 77 szkoleń w pionie cywilnym i 8 edycji różnych studiów podyplomowych, 47 szkoleń w pionie karnym i 7 edycji studiów podyplomowych, 58 szkoleń prokuratorów i 26 szkoleń urzędniczych oraz 3 edycje studiów zawodowych dla urzędników.

W tej sytuacji pomimo ogromnej skali szkoleń ustawicznych ustawodawca uznał, że jest to materia, której nie ma potrzeby regulować w ustawie.

W rozważaniach tych nie tylko rozmiar działalności, lecz przede wszystkim waga organizowanych szkoleń mają niezwykle istotne znaczenie. Zgodnie bowiem z art. 82a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) sędzia jest zobowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, których organizację określa **odrębna ustawa** (podkreśl. – E.S.). Skoro zatem ustawą utworzono instytucję mającą tę działalność szkoleniową realizować, to jej postanowienia powinny określać podstawowe zasady organizacji tego typu szkoleń. Ustawa tymczasem zawiera jedynie delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia o nadaniu statutu, określającego sposób i tryb realizowania działalności szkoleniowej, a przedłożony Krajowej Radzie Sądownictwa projekt tego rozporządzenia w istocie tych kwestii nie reguluje, lecz zawiera dalej idącą delegację do określenia tej materii w akcie rangi jeszcze niższego rzędu, tzn. w regulaminie organizacyjnym Szkoły. Uchwalenie tego regulaminu nie wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która w ten sposób pozbawiona została wpływu na współdecydowanie o sposobie, trybie i zawartości merytorycznej działalności szkoleniowej w zakresie szkoleń zawodowych.

Podkreślenia w kontekście powyższej uwagi wymaga również fakt, 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. (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.) o Krajowej Radzie Sądownictwa w ten sposób, że dotychczasowe kompetencje Rady określone w art. 2 ust. 2 zostały poszerzone o uprawnienie do wyrażania jedynie opinii o programach szkolenia na aplikacji ogólnej i sędziowskiej oraz zakresie i sposobie przeprowadzania egzaminów sędziowskich. Krajowa Rada Sądownictwa nie uzyskała natomiast, w drodze nowelizacji ustawy, uprawnień do opiniowania programów działalności szkoleniowej dotyczącej sędziów, referendarzy, asystentów i urzędników sądowych.

Wyrażanie niewiążącej opinii jest wprawdzie kompetencją o ograniczonym charakterze, niemniej jednak dającą możliwość choćby zabrania głosu przez organ konstytucyjny w sprawach bardzo istotnych dla środowiska sędziowskiego. Powyższego braku konsekwencji ze strony ustawodawcy, tak znacząco ograniczającego uprawnienia Krajowej

Rady Sądownictwa nie sposób wytłumaczyć. Oczywiście wydaje się kwestia, że merytoryczna zawartość szkoleń, których adresatami są sędziowie, dotyczy bardzo ważnej sfery orzeczniczej. Jednak nie sposób zrozumieć w tej sytuacji braku jakichkolwiek, choćby opiniodawczych uprawnień Rady.

Szkolenia organizowane przez Szkołę będą dotyczyły również sfery, w której sądy są niezależne. Otóż w szczególności odnosi się to do 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, które nie dają temu organowi żadnej możliwości wyrażenia choćby opinii o takich szkoleniach.

Brak realnych kompetencji, adekwatnych do zapisów zawartych w Konstytucji RP i zagwarantowanych Krajowej Radzie Sądownictwa w odniesieniu do instytucji mającej się zajmować całokształtem działalności szkoleniowej wymiaru sprawiedliwości, pozostaje w oczywistej i rażącej sprzeczności z dorobkiem Rady Europy oraz nowoczesnym rozumieniem państwa prawa.

Poza powyższymi uwagami o charakterze ustrojowym, odnoszącymi się do usytuowania poszczególnych organów i ich wpływu na działalność szkoleniową, należy wskazać na wiele niedoskonałych rozwiązań zawartych w ustawie, a dotyczących modelu aplikacji.

Przed wszystkim nie jest możliwe osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, czyli dobrego przygotowania poprzez aplikację ogólną kandydatów na referendarzy sądowych, asystentów sędziów i asystentów prokuratury oraz kandydatów na aplikacje: sędziowską i prokuratorską. Otóż 12-miesięczny cykl kształcenia w ramach tej aplikacji przy niezwykle szerokim spektrum zagadnień, jakie należy uwzględnić szkoląc przyszłego referendarza i asystenta nie zapewni gwarancji ich dobrego przygotowania. Co istotne – obecna aplikacja referendarska, trwająca 12 miesięcy, stanowi bardzo dobre przygotowanie do pracy na stanowisku referendarza sądowego, koncentrując się wyłącznie na zagadnieniach należących do zakresu kognicji referendarza. Jednak omawiana ustawa znosi aplikację referendarską.

Z przygotowanego przez zespół ekspertów, powołany przez Ministra Sprawiedliwości programu aplikacji ogólnej wynika jednoznacznie,

że w odniesieniu do kandydatów na referendarzy sądowych konieczne jest uzupełnienie programu i wydłużenie czasu trwania aplikacji co najmniej o **trzy miesiące**, przeznaczone na szczegółowe przygotowanie z zakresu ksiąg wieczystych i rejestrów, których program aplikacji ogólnej nie może objąć w wymiarze odpowiednio szczegółowym, koniecznym do przygotowania kandydata do wykonywania czynności referendarza sądowego (podkreśl. – E.S.).

Wobec powyższego model aplikacji ogólnej wymaga pilnej zmiany bądź też zachowania zweryfikowanej dotychczas pozytywnie aplikacji referendarskiej.

Nie sposób uznać także, że dobrym rozwiązaniem jest przyjęcie założenia, iż każdy przyszły asystent i referendarz będzie musiał ukończyć aplikację w ramach Krajowej Szkoły w Krakowie. Może to pozbawić w niedalekiej przyszłości wiele sądów w Polsce napływu kadry zainteresowanej podjęciem pracy na tych stanowiskach.

Poważne zastrzeżenia budzi również czas trwania aplikacji sędziowskiej, która z uwzględnieniem pierwszego etapu, tj. aplikacji ogólnej ma trwać łącznie co najmniej 66 miesięcy i nie gwarantuje możliwości ubiegania się o powołanie na urząd sędziego nawet najlepszym kandydatom. Taki system kształcenia kandydatów na sędziów ma, zgodnie z uzasadnieniem projektu, odpowiadać dotychczasowemu modelowi, który po zsumowaniu aplikacji i asesury daje podobny czas oczekiwania na objęcie urzędu sędziowskiego. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem, gdyż nieporozumieniem jest porównywanie dotychczasowej instytucji asesury ze stażem asystenta sędziego czy referendarza sądowego, którzy mogą wykonywać jedynie ściśle ograniczone zadania z wyłączeniem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przebieg stażu asystenta czy referendarza w żadnym razie nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, czy kandydat gwarantuje prawidłowe wykonywanie pracy na stanowisku sędziego i czy ma stosowne predyspozycje.

Brak zagwarantowania możliwości zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziowskie po ukończonej aplikacji z odpowiednio wysokim wynikiem (choć temu właśnie miało służyć ustalanie przez Ministra Sprawiedliwości limitu przyjęć na aplikację sędziowską odpowiadającemu 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 objęcie stanowiska sędziego nie będzie atrakcyjną ofertą zawodową pełnienia urzędu o wyjątkowym wymiarze społecznym, co pozostaje w sprzeczności z nadrzędnym założeniem, że sędziami powinni zostawać tylko najlepsi prawnicy.

Niedobrym rozwiązaniem jest także stworzenie dwutorowej drogi dochodzenia do zawodu referendarza: jednej poprzez roczną aplikację ogólną i drugiej – 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 koniecznym okresem przejściowym, służącym im tylko w zdobyciu wymogów formalnych podjęcia starań o powołanie na urząd sędziego. Nie jest także możliwy do zaakceptowania model, zgodnie z którym, z jednej strony do mianowania na stanowisku referendarza 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. Należy postulować, aby ewentualny obowiązkowy staż, warunkujący możliwość ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, odbył się przed aplikacją sędziowską. Po ukończeniu aplikacji ogólnej kandydat na aplikację sędziowską powinien się legitymować dwuletnim stażem na stanowisku asystenta lub referendarza sądowego bez jakiegokolwiek skierowania przez dyrektora sądu. Do aplikanta powinno bowiem należeć podjęcie starań o zatrudnienie i wybór miejsca zatrudnienia bez konieczności natychmiastowego podjęcia pracy w tym charakterze, np. w okresie nie dłuższym niż 5 lat od ukończenia aplikacji ogólnej. Warunkiem przyjęcia na aplikację sędziowską byłoby w tej sytuacji przedstawienie przez aplikanta świadectwa, że w wymaganym okresie (np. 2 lat) pracował na stanowisku asystenta (referendarza) i ukończył ten staż z pozytywną opinią pracodawcy,

tj. prezesa sądu, który go zatrudniał, jak też sędziów, których był asystentem czy też przewodniczącego wydziału, w którym pełnił czynności referendarza. Można byłoby sformułować w tym zakresie zalecenie, aby w miarę możliwości staż ten odbywany był w różnych wydziałach sądu. Rozwiązanie to byłoby zdecydowanie lepsze w zakresie przygotowania do właściwej aplikacji sędziowskiej, zwieńczeniem której byłby jedynie pozytywnie złożony egzamin sędziowski. Zapewniałoby to jednocześnie spełnienie warunku osiągnięcia wieku określonego w ustawie.

Należy także wskazać, że w omawianej ustawie brakuje jednoznacznego określenia dnia „zakończenia stażu”. Otóż nie jest jasne, co oznacza odbycie stażu, a sposób i tryb jego realizacji pozostają w oczywistej sprzeczności z istotą stosunku pracy w podstawowym i powszechnym jego rozumieniu, jak też konstrukcją stosunku pracy na stanowisku referendarza sądowego i asystenta sędziego, wynikającą z ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Konstytucja RP jako jedną z podstawowych zasad dotyczących wolności obywatelskich, statuuje w art. 65 swobodę podejmowania zatrudnienia. Tymczasem staż po egzaminie sędziowskim został tak skonstruowany, że o miejscu jego odbywania, warunkach, trybie i przebiegu decyduje Dyrektor Szkoły, nie zaś rzeczywisty pracodawca, którym jest prezes sądu.

Z brzmienia art. 60 pkt 16 ustawy o Krajowej Szkole, nowelizującego art. 153 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez dodanie art. 153a wynika, że na wniosek dyrektora Krajowej Szkoły, po zasięgnięciu opinii prezesa właściwego sądu okręgowego, Minister Sprawiedliwości mianuje na stanowisko referendarza aplikanta sędziowskiego, skierowanego na staż w ramach realizacji programu aplikacji sędziowskiej. Ewentualna negatywna opinia prezesa nie ma znaczenia dla mianowania, ustawodawca nie wymaga bowiem opinii pozytywnej, pomija przy tym zupełnie opinię kolegium właściwego sądu. O przebiegu tego stażu decyduje nie prezes sądu, ale Dyrektor Szkoły. Taka konstrukcja stosunku pracy referendarza sądowego pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym modelem, w którym z wnioskiem o mianowanie referendarza sądowego występował do Ministra Sprawiedliwości prezes sądu okręgowego, czyli przyszły pracodawca. Omawiana ustawa nie wskazuje żadnych kryteriów, jakimi powinien się

kierować Dyrektor Szkoły wyznaczając konkretne miejsce pracy aplikanta w ramach stażu. Jest to zatem jego dyskrecyjna władza, podobnie jak ocena realizacji stażu na stanowisku asystenta sędziego. Brakuje uzasadnienia dla utrzymania takiego modelu stażu.

Z dyspozycji art. 60 pkt 18 ustawy wynika, że prezes sądu rejonowego zatrudnia na stanowisku asystenta sędziego aplikanta sędziowskiego, skierowanego na staż przez Dyrektora Szkoły na odbycie stażu. Jest to zatem swoisty nakaz nie tylko dla aplikanta, jako przyszłego asystenta sędziego, lecz także dla pracodawcy, którym jest prezes sądu rejonowego. Zmiana ta nie została w żaden sposób uwarunkowana poprzez wyrażenie woli, zamiaru czy choćby opinii przez prezesa sądu, mającego być pracodawcą aplikanta jako asystenta. Ustawa wypowiada się w tej kwestii w sposób niezwykle stanowczy stwierdzając, że „prezes sądu zatrudnia” aplikanta, uzależniając nawiązanie stosunku pracy na stanowisku asystenta od zaistnienia jednej tylko przesłanki: skierowania przez Dyrektora Szkoły.

Analiza obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim wymaga także zwrócenia uwagi na wynagrodzenie aplikanta w tym okresie, które po egzaminie (dwuletni staż odbywa się w ramach stosunku pracy) jest niższe niż 100% stypendium przyznawanego przez Dyrektora Szkoły w ramach aplikacji przed egzaminem sędziowskim. Od kwoty wypłacanego aplikantowi stypendium nie potrąca się bowiem składek z tytułu ubezpieczenia społecznego w zakresie emerytalnym, rentowym i chorobowym, podczas gdy w okresie stosunku pracy w ramach stażu, składki na wymienione rodzaje ubezpieczeń muszą być odprowadzane i tym samym potrącane przez płatnika od wynagrodzenia brutto, gdyż stosunek pracy jest obowiązkowym tytułem ubezpieczenia społecznego. A zatem z kwoty stypendium potrącana będzie jedynie składka na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 9% podstawy wymiaru (art. 63 omawianej ustawy), zaś z kwoty wynagrodzenia asystenta i referendarza w ramach stażu, poza składką na ubezpieczenie zdrowotne we wskazanej wysokości, potrącana będzie również składka w wysokości 9,76% podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne oraz 1,5% na ubezpieczenie rentowe i 2,45% na ubezpieczenie chorobowe (ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Z powyższego wynika zatem, że wynagrodzenie za pracę w okresie stażu będzie w wymiarze netto znacznie niższe niż stypendium w okresie aplikacji sędziowskiej.

Powyższa regulacja jest niejasna na tyle, że w uzasadnieniu projektu odwoływano się do modelu słuchacza Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jako wzorca, który w zakresie pobieranego stypendium podlega, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7a oraz art. 13 pkt 15 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu, wypadkowemu. Podobnej regulacji nie wprowadzono jednak w omawianej ustawie. Skutkiem tego jest nie tylko niższe od stypendium wynagrodzenie za pracę w okresie stażu, lecz także nieobjęcie ubezpieczeniem (poza zdrowotnym) okresu aplikacji przed egzaminem sędziowskim. Oznacza to zarówno brak podstaw do wypłaty aplikantowi jakichkolwiek zasiłków z tytułu choroby, wypadku przy pracy, macierzyństwa itd., jak i nieuwzględnienie tego okresu do przyszłej emerytury, czy ewentualnie renty z tytułu niezdolności do pracy. Tego braku nie uzupełnia przepis 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.

Nieprawidłowa jest także regulacja zawarta w art. 45 ustawy, z której wynika, że w okresie stażu na stanowisku asystenta aplikant będzie otrzymywał wynagrodzenie za pracę w stawce podstawowej referendarza sądowego. Wprowadza to niczym nieuzasadniony podział na różne kategorie asystentów, których poziom wynagrodzenia znacznie się różni. Wynagrodzenie powinno być ściśle związane z zajmowanym stanowiskiem i charakterem świadczonej pracy. Jako niepożądane należy uznać stwarzanie sztucznej konstrukcji, na podstawie której wypłaca się asystentowi wynagrodzenie referendarza, pomimo że nie jest referendarzem.

Powyższe zmiany stanowią o poważnej wadliwości konstrukcji obowiązkowego stażu po egzaminie sędziowskim w modelu wynikającym z ustawy. 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. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2007 r. nie jest dopuszczalne, jako niezgodne z Konstytucją RP, powierzanie asesorom czynności sędziowskich, co nie oznacza konieczności wyeliminowania stanowiska asesora z porządku ustrojowego sądów. Skoro zatem uznano, że konieczne jest odbywanie stażu po egzaminie sędziowskim, to zdecydowanie

lepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie instytucji asesora sądowego z odpowiednio ustalonym zakresem kognicji, zgodnym z granicami wyznaczonymi Konstytucją RP, niż tworzenie dodatkowych kategorii asystentów i referendarzy w sądach, co nie będzie służyło dobru wymiaru sprawiedliwości.

Kompetencje referendarza sądowego ograniczone do wykonywania czynności z zakresu ochrony prawnej nie stanowią przygotowania do orzekania w różnych kategoriach spraw, w których właściwym rzeczowo jest sąd rejonowy.

Wadliwość ustawowego modelu stażu, który poza powyższymi brakami nie jest także dobrym przygotowaniem do pełnienia urzędu sędziego w zakresie merytorycznym i utrwalenia wiedzy oraz umiejętności zdobytych w czasie aplikacji sędziowskiej, powinna stanowić poważny argument do powrotu do rozważań nad instytucją sędziego grodzkiego, zdecydowanie odrzuconą przez projektodawcę ustawy, bez głębszego namysłu i woli podjęcia jakiegokolwiek dialogu w tym temacie.

Należy się również odnieść krytycznie do regulacji dotyczącej obowiązku zwrotu stypendium pobieranego w czasie aplikacji. Przy proponowanej długości aplikacji sędziowskiej nie można wymagać od aplikanta odpowiedzialnej deklaracji, czy po sześciu niemal latach szkolenia będzie nadal zainteresowany objęciem urzędu sędziego, zwłaszcza wobec braku jakichkolwiek gwarancji możliwości podjęcia starań o powołanie na ten urząd.

Przepis art. 44 ust. 1 przewiduje obowiązek zwrotu stypendium przez aplikanta, który w terminie 3 lat od ukończenia aplikacji „nie podjął zatrudnienia na stanowisku sędziego”. Ustawa nie określa, co oznacza to sformułowanie, które trudno zinterpretować w sposób zgodny z dochodzeniem do urzędu sędziego, wynikającym z postanowień ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jeśli sformułowanie to interpretować zgodnie z jego dosłownym brzmieniem, to oznaczałoby to, że absolwent aplikacji nie tylko zobowiązany jest zgłosić się na wolne stanowisko sędziowskie, lecz także zobowiązany jest wygrać konkurs, który w związku z obsadzeniem stanowiska jest uruchamiany. Decyzja o przedstawieniu, spośród wielu osób zgłaszających się na wolne stanowisko sędziowskie jednej z nich, w żadnym razie nie jest uzależniona od kandydata, lecz jedynie od uchwały podejmowanej przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie można przecież wykluczyć sytuacji, w której w 2015 r. na wolne stanowisko w jednym z sądów rejonowych

zgłoszą się, poza egzaminowanym aplikantem Szkoły, będącym referendarzem sądowym, również adwokat, radca prawny, dr hab. nauk prawnych, prokurator i referendarz z sześcioletnim stażem po aplikacji referendarskiej. Wybór jednego spośród zgłaszających się kandydatów należy wyłącznie do Krajowej Rady Sądownictwa, w żadnym zaś razie nie jest zależny od dobrej woli i starań absolwenta Szkoły, będącego referendarzem.

Sędzia, który po powołaniu, w okresie 3 lat od ukończenia aplikacji, w poczuciu odpowiedzialności za wagę sprawowanego urzędu uzna, że nie ma odpowiednich predyspozycji psychicznych (których w czasie aplikacji nie mógł zweryfikować w wymiarze rzeczywistym) do wykonywania tej służby, jeśli zrzeknie się urzędu, to będzie miał obowiązek zwrotu stypendium. Sędzia, który zostanie złożony z urzędu z powodu rażącej obrazu przepisów prawa czy uchybienia godności urzędu (np. popełnienia przestępstwa z winy umyślnej), nie będzie obciążony tym obowiązkiem. Złożenie bowiem sędziego z urzędu w okresie 3 lat od podjęcia zatrudnienia nie rodzi obowiązku zwrotu stypendium. Przepis art. 44 ust. 1 pkt 3 takiej sytuacji nie dotyczy. Zawarte w tym artykule 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 w tym trybie. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewiduje takiego trybu rozwiązania stosunku służbowego z mianowanym sędzią.

Przepis art. 44 ust. 6 zobowiązuje „właściwego” prezesa sądu do poinformowania Dyrektora Szkoły o okolicznościach wymienionych w art. 44 ust. 1 pkt 2 i pkt 3. Nie sposób jednoznacznie zinterpretować tego przepisu, gdyż nie wiadomo, który prezes sądu jest właściwy do zawiadomienia o powyższym Dyrektora Szkoły. Nie można bowiem w żadnym razie przyjąć, że aplikant zatrudniony na stanowisku referendarza w ramach stażu po jego ukończeniu nie będzie miał swobody wyboru sądu, do którego ewentualnie zgłosi się na wolne stanowisko sędziowskie. A zatem każdy sąd rejonowy w Polsce może być potencjalnym, przyszłym miejscem pracy absolwenta aplikacji. Niemożliwe jest więc wskazanie właściwego sądu, a tym samym zobowiązanie „właściwego” prezesa sądu do podania dyrektorowi Szkoły takiej informacji.

Niejasna jest dyspozycja art. 44 ust. 1 pkt 2 także w zakresie, w jakim stanowi o niepodjęciu zatrudnienia przez referendarza sądowego. Drugi etap stażu przewiduje zatrudnienie na stanowisku referendarza na czas nieokreślony, w czasie którego następuje zakończenie aplikacji. Nie spowoduje to wygaśnięcia stosunku pracy nawiązanego wcześniej na podstawie aktu mianowania, tak więc niezrozumiałe jest zobowiązanie kandydata na sędziego do podjęcia zatrudnienia na stanowisku referendarza po ukończonej aplikacji.

Nie jest dobrym rozwiązaniem dla istoty szkolenia kandydatów na sędziów usytuowanie Dyrektora Szkoły, jako organu o niezwykle szerokich kompetencjach wraz z ochroną wynikającą z kadencyjności powołania, przy jednoczesnym podporządkowaniu wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. Zarówno brak możliwości jakiegokolwiek współdecydowania przez środowisko sędziów o procesie kształcenia i przygotowania kandydatów do pełnienia urzędu, jak i pozbawienie Krajowej Rady Sądownictwa realnego wpływu na ten proces, pozostają w sprzecz-

ności z przyjętą w Konstytucji RP zasadą trójpodziału władz. Przedstawiona koncepcja funkcjonowania instytucji zajmującej się kompleksowo kształceniem i doskonaleniem zawodowym oddaje pełnię kompetencji w tym zakresie wyłącznie władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości. Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa wobec Szkoły sprowadza się wyłącznie do jednorazowego zaopiniowania kandydata na dyrektora, który w czasie trwania kadencji nie ma żadnych powinności wobec Rady. Nie musi nawet składać sprawozdań z działalności Szkoły.

Powyższe uwagi nie wyczerpują wszystkich spostrzeżeń co do niedoskonałości, które nasuwa lektura ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Wydaje się, że liczba i waga tych wad powinny skłaniać do podjęcia zdecydowanych działań mających na celu rychłą nowelizację ustawy.

Ewa Stryczyńska

Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie oraz przedstawicielem Prezydenta RP w Krajowej Radzie Sądownictwa.

NOWOŚĆ!

Oficina
a Wolters Kluwer business

Angielsko-polski słownik orzecznictwa sądów europejskich

Rafał Bujalski

Niniejsza publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, nauczycieli akademickich i studentów prawa. Polecieć ją można również - jako pomocne narzędzie w pracy - przedsiębiorcom, tłumaczom oraz wszystkim tym, którzy stykają się na co dzień z anglojęzyczną terminologią prawniczą i ekonomiczną, stosowaną w europejskiej przestrzeni prawno-gospodarczej. Słownik zawiera ponad 10 500 wyrazów, terminów, wyrażeń i zdań kontekstowych stosowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

2009, oprawa twarda, format A5, s. 382, cena 99 zł



Książkę znajdziesz w księgarni internetowej

proinfo.pl
prawo • biznes • finanse

Irena Kamińska

Ustawa z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury wprowadza nowy, całkowicie odmienny od dotychczasowego model aplikacji sędziowskiej, który przez wiele lat będzie określał sposób dojścia do urzędu sędziego, a przez to w znacznym stopniu decydował o poziomie sędziowskiej kadry. Szkolenie kandydatów na sędziów w specjalnie do tego przygotowanej szkole odbywa się w kilku krajach Europy i zasługuje na akceptację jako jeden z wielu możliwych sposobów dochodzenia do tego ważnego urzędu.

Jednak rozwiązania zawarte we wskazanej ustawie nasuwają wiele wątpliwości, czy proponowany w niej model kształcenia zapewni nabór najlepszych młodych prawników na aplikację sędziowską.

Dyskusyjna jest sama pozycja Krajowej Szkoły, która ma wprowadzić osobowość prawną, a zgodnie z art. 4 powyższej ustawy do jej mienia i finansów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące państwowych szkół wyższych, ale jednocześnie dochody Szkoły są dochodami Skarbu Państwa. Nie pozwala to na prowadzenie samodzielnej, rozsądnej i dostosowanej do potrzeb Szkoły gospodarki finansowej.

Problemem przy naborze kandydatów na sędziów będzie, ciągle jeszcze, bardzo niski poziom sędziowskich wynagrodzeń, który przekłada się na wysokość aplikanckiego stypendium.

Należy w tej sytuacji zadbać, aby koszty związane z odbywaniem aplikacji sędziowskiej były jak najmniejsze i nie uszczuplały dodatkowo aplikanckiej kieszeni. Wysokość opłat za hotel, który udostępnia Szkoła aplikantom przyjeżdżającym do Krakowa na kilkutygodniowe zjazdy nie może mieć w tej sytuacji charakteru komercyjnego, bo trudno zaakceptować sytuację, gdzie znaczna część stypendium zostanie pochłonięta przez te opłaty. Aplikacja sędziowska ma trwać prawie 6 lat, osoby ją odbywające będą więc miały na utrzymaniu rodziny i dlatego zarówno wysokość stypendium, jak i zakres ponoszonych przez aplikanta kosztów mogą spowodować, że najlepsi będą starali się w pierwszej kolejności wybrać inną drogę zawodową.

Nie do zaakceptowania jest też nieograniczona władza Dyrektora Szkoły. Ustanowiony w ustawie model jest znakomity dla kształcenia posłusznych, karnych urzędników i funkcjonariuszy, nie jest natomiast dobry dla sędziów, których powinna cechować samodzielność myślenia i pewna, choćby hipotetyczna,

umiejętność polemizowania z powszechnie obowiązującymi regułami. Zaproponowany w rozporządzeniu wykonawczym statut Szkoły nie przewiduje żadnej, choćby szcztkowej formy aplikanckiego samorządu, który mógłby w jakimkolwiek stopniu decydować o ważnych dla Szkoły sprawach i reprezentować społeczność aplikantów sędziowskich. Tymczasem prawda jest taka, że nie mając na nic wpływu i o niczym nie współdecydując nie można uczyć się współodpowiedzialności.

Władza Dyrektora Krajowej Szkoły jest ogromna i dotyczy nie tylko kompetencji kształtujących sposób funkcjonowania Szkoły, lecz także decyzji mających bezpośredni wpływ na los każdego sędziowskiego aplikanta.

I tak np. dyrektor, zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy, wyznacza aplikantowi patrona koordynatora, a następnie patronów poszczególnych praktyk. Ustawa nie określa kryteriów, jakimi ma się kierować przy wyborze na te funkcje konkretnych osób, i jakie odniesienie powinny mieć te decyzje choćby dotyczące stałego miejsca zamieszkania aplikanta. Wystarczy wyobrazić sobie sytuację aplikanta, który będzie musiał dojeżdżać nie tylko do odległego od jego miejsca zamieszkania Krakowa, lecz także do odległego sądu, w którym na polecenie Dyrektora Szkoły ma odbywać praktykę. Można oczywiście powiedzieć, że jest to nadmierna i niczym nieusprawiedliwiona podejrzliwość w stosunku do osób mających pełnić tę funkcję, ale nie tak dawne doświadczenia uczą, że normy niejasne i niedookreślone, prędzej czy później mogą się stać sprawnym narzędziem kształtowania postaw pożądanых i oczekiwanych przez decydentów.

To samo zastrzeżenie da się odnieść do zapisu art. 34 ustawy dotyczącego zezwolenia Dyrektora Szkoły na przystąpienie do egzaminu sędziowskiego w późniejszym terminie. Można się zgodzić, że jest on w stanie ocenić, iż wypadek losowy lub inna wskazana i udokumentowana przez aplikanta przyczyna uniemożliwiły mu przystąpienie do egzaminu we wskazanym przez Szkołę terminie. Nie można jednak uznać za właściwe poddanie dowolnej ocenie Dyrektora Szkoły zwolnienia lekarskiego zaświadczonego, że aplikant nie mógł do tego egzaminu przystąpić z powodu choroby.

Wszystkie te uwagi dotyczą ustawy o Szkole w jej obecnym kształcie. Dlatego wydaje się, że dla nadania aplikacji sędziowskiej odpowiedniej rangi i kształtu niezbędna jest jej szybka nowelizacja.

W opiniach zarówno Krajowej Rady Sądownictwa, jak i Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” dotyczących projektu ustawy, podnoszono wiele zastrzeżeń co do treści art. 31 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym aplikację sędziowską kończy okres 24 miesięcy stażu na stanowiskach asystenta sędziego, a następnie referendarza sądowego. Wskazywano, że stworzy to w sądownictwie dwie kategorie asystentów i referendarzy. Część z nich będzie w przyszłości, co do zasady, absolwentami rocznej aplikacji ogólnej prowadzonej przez Szkołę, część z kolei będą stanowili aplikanci sędziowscy po 30 miesiącach aplikacji i egzaminie sędziowskim mianowani na stanowiska asystentów i referendarzy. Ci drudzy, przynajmniej w założeniu, powinni być lepiej przygotowani do pełnienia swoich obowiązków, jednak prawa obydwu tych grup nie są w żaden sposób zróżnicowane.

Należałoby się zatem zastanowić, czy nowelizacja ustawy nie powinna iść w tym kierunku, aby roczna aplikacja ogólna, pozostając swoistym przedsięwzięciem do aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, nie dawała uprawnień do wykonywania wyłącznie funkcji asystenta sędziego. Nie zamykałoby to absolwentom tej aplikacji drogi do urzędu sędziego, bo wyróżniający się na korzyść asystent mógłby w przyszłości, po zdaniu egzaminu sędziowskiego i odpowiedniej liczbie lat pracy, ubiegać się o ten urząd. Natomiast funkcję referendarza pełniliby aplikanci sędziowscy, którzy byłoby lepiej do pełnienia tej funkcji przygotowani niż po roku aplikacji ogólnej. Idea ta współgra ze zmianami, jakie są konieczne dla usprawnienia funkcjonowania sądownictwa i powinny dotyczyć zarówno ograniczenia kognicji sądów, jak i zakresu obowiązków samych sędziów. Do kompetencji referendarzy sądowych powinny zostać przekazane wszystkie czynności, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości w najszerszym zakresie, jaki pozostawałby w zgodzie z zapisami Konstytucji RP. Tak rozumiany i odbywany staż w ramach aplikacji sędziowskiej lepiej niż ten zapisany obecnie przygotowywałby do sprawowania urzędu sędziego. Nie czyniłby też do końca stanowiska referendarza stanowiskiem przejściowym, bo funkcja ta w związku z szerszym zakresem kompetencji wiązałaby się z wysoką pozycją zawodową, a najlepsi referendarze ubiegaliby się o urząd sędziego.

Przy obecnym brzmieniu ustawy i tak nie każdy referendarz ma (i słusznie) pewność otrzymania nominacji sędziowskiej, a przy proponowanych wcześniej ograniczeniach kognicji możliwe będzie zmniejszenie liczby sędziów, co powinno uczynić ten urząd jeszcze bardziej elitarnym i pożądanym. Jednocześnie referendarz w tym modelu byłby ważnym i odpowiednio przygotowanym do pełnienia swojej funkcji pomocnikiem sędziego, rozstrzygającym wszystkie kwestie niewymagające bezwzględnie udziału sędziego.

Należałoby się również zastanowić, czy dziecięciu lub dwudziestu aplikantom, którzy osiągnęli najlepsze wyniki, nie dać możliwości wyboru miejsca odbywania stażu aplikanckiego. Byłoby to znakomitą motywacją dla starań o uzyskanie dobrej lokaty i zdemokratyzowało nieco procedurę, w której Dyrektor Szkoły decyduje całkowicie dowolnie o miejscu odbywania stażu.

Przy obecnych ustawowych uregulowaniach może się bowiem zdarzyć, że kandydaci na aplikację będą pochodzili głównie z Krakowa i okolic, a już teraz nieobsadzone są etaty sędziowskie na terenie całej Polski. Być może Minister Sprawiedliwości przy wykonywaniu delegacji, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy i określaniu potrzeb kadrowych sądów oraz naboru, powinien się pokusić o określenie liczbowych parytetów dla poszczególnych apelacji, tak aby kandydaci na nią mieli wyobrażenie o tym, gdzie znajdują się ich przyszłe miejsca pracy.

Bez względu na podnoszone zastrzeżenia należy zauważyć, że zarówno zasady działania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, jak i model aplikacji sędziowskiej przyjęły formę obowiązującej ustawy. Dlatego rzeczą dla nas wszystkich najważniejszą powinno być udoskonalenie tego modelu, uczynienie go możliwie najbardziej funkcjonalnym i spowodowanie, aby osoby kończące tę aplikację były jak najlepiej przygotowane do sprawowania jednego z najważniejszych publicznych urzędów w demokratycznym państwie prawa, jakim jest urząd sędziego.

Irena Kamińska

Autorka jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”.

ZADANIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA W ZAKRESIE ZBIORU ZASAD ETYKI SĘDZIOWSKIEJ

Piotr Górecki

Do podstawowych wymagań, jakim powinien odpowiadać kandydat na sędziego należy m.in. nieskazitelną charakteru¹. Pojęcie to funkcjonowało już w prawie o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Wyjaśnienie tego terminu nie należy do łatwych. Przyjmuje się, że obecnie należy je tłumaczyć dynamicznie dążąc do skatalogowanych cech jakim powinien odpowiadać uczciwy i rzetelny sędzia. W piśmiennictwie nie zajmowano się zbyt często znaczeniem pojęcia „nieskazitelny charakter”². Wykonywanie zawodu sędziego w różnych krajach oznacza konieczność przestrzegania jednakowych wartości w służbie i poza służbą. Z tego względu warto wspomnieć, że z uwagi na potrzebę zobiektywizowania wymagań stawianych sędziom, na Konferencji Sędziowskiej Grupy Wzmocnienia Integralności w Bangladesie (Indie, luty 2001 r.) uchwalono tzw. *Code of Judicial Conduct*. Stanowi on zbiór wartości, którymi sędziowie powinni się kierować na co dzień. Ponadto – zgodnie z treścią preambuły tego szczególnego kodeksu – ma się on przyczynić do tego, aby władza wykonawcza, władza ustawodawcza, a także całe społeczeństwa mogły lepiej zrozumieć rolę sędziów i stojące przed nimi zadania. To z kolei powinno służyć wspieraniu wymiaru sprawiedliwości³. Wśród zasad, jakie reprezentować powinni sędziowie, kodeks wymienia:

- niezawisłość;
- bezstronność;
- prawość i uczciwość;
- równość;
- stosowność postaw i zachowań;
- pilność i staranność;
- prawość i uczciwość oraz odpowiedzialność.

Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera istotne przepisy w zakresie zarówno obowiązków sędziego związanych bezpośrednio ze stosunkiem służbowym, jak i obowiązków wykraczających poza czas i miejsce wykonywania zadań sędziowskich (art. 82 § 1 i § 2 u.s.p.). Z przepisu tego wynika, że

sędzia ma obowiązek postępować zgodnie ze ślubowaniem oraz stale podnosić kwalifikacje zawodowe, a jednocześnie „powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujemną godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności”. Nie ulega wątpliwości, że powyższe uregulowania wyznaczają w sposób bardzo ogólny zasady etyki zawodowej. Normy etyki zawodowej sędziów, zawierające wskazania moralne i obyczajowe mogą mieć charakter niesformalizowany bądź sformalizowany. W pierwszym przypadku wskazania moralne funkcjonują w świadomości sędziów, a w drugim z kolei zawarte są w określonych normach prawnych⁴.

Wydaje się, że dążenie do formalizowania zasad etycznych sędziów legło u podstaw nałożenia na Krajową Radę Sądownictwa nowego obowiązku dotyczącego uchwalenia Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i czuwania nad ich przestrzeganiem⁵. Niewątpliwie było to zadanie niezmiernie trudne. Jak trafnie zauważono w literaturze, żaden kodeks etyczny nie jest bowiem w stanie określić w sposób precyzyjny wszystkich zachowań zarówno zawodowych, jak i pozazawodowych sędziego tak, aby dostarczyć mu niewzruszalnych wskazań etycznych⁶. Krajowa Rada Sądownictwa

1 Por. art. 61 § 1 pkt 2 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), dalej jako u.s.p.; art. 22 § 1 pkt 2 ustawy z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.); art. 6 § 1 pkt 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.); art. 22 § 1 pkt 2 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.).

2 Omawianą problematykę szerzej omówił ostatnio M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelność charakteru”*, „Prokuratura i Prawo” 2008/6, s. 50–65.

3 Zob. R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 108.

4 Zob. J.R. Kubiak, *Wokół idei kodeksu etyki zawodowej sędziów*, „Palestra” 1995/3–4, s. 7; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 519.

5 Art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.).

6 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa...*, s. 520.

podjęła wyjątkowo intensywne prace zapoznając się m.in. z kodeksami innych krajów dotyczącymi etyki zawodu sędziowskiego. Wykorzystano także propozycje podobnego zbioru przygotowanego przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. Rezultatem tych prac był Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów uchwalony 19.02.2003 r.⁷ Zbiór zawierający jedynie 19 paragrafów został podzielony na trzy rozdziały, a mianowicie: Rozdział 1 – *Zasady ogólne*, Rozdział 2 – *Zasady pełnienia służby* i Rozdział 3 – *Zasady postępowania sędziego poza służbą*. W wyniku uzgodnień Rady z ówczesnym Ministrem Sprawiedliwości, uchwalony Zbiór Zasad Etyki Sędziowskiej został wydany w formie książeczki i – co warto podkreślić – był wręczany nowo powoływanym sędziom.

Trzeba również zaznaczyć, że Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów może być przydatny dla orzecznictwa sądownictwa dyscyplinarnego w zakresie ocen co do uchybień godności urzędu sędziowskiego. Podkreślić wypada, że zasady te formułuje wiele norm o charakterze etycznym, dotyczących postępowania sędziego w trakcie pełnienia służby, a także poza służbą. Jak trafnie zwraca uwagę M. Laskowski⁸, przekroczenie tych norm może świadczyć o uchybieniu godności urzędu sędziego i utracie przymiotu nieskazitelnego charakteru. Wymaga to jednak wykazania takich zachowań, faktów i zdarzeń, które podważyłyby zaufanie publiczne, pozbawiły legitymacji do sprawowania władzy sądowniczej w danym sądzie, na danym obszarze właściwości lub w ogóle.

Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów z 2003 r. nie reguluje wszystkich możliwych zachowań sędziego, bowiem – co jest oczywiste – nie jest to możliwe. Zakreśla jednak pewne ogólne ramy w zakresie moralnych i obyczajowych zachowań sędziów. W konkretnych sytuacjach w drodze odrębnych uchwał KRS może normy te uzupełniać. Warto wspomnieć, że jeszcze przed uchwaleniem Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów zapadały uchwały (stanowiska) Rady, które mogły mieć istotne znaczenie dla oceny określonych zachowań sędziów, a co za tym idzie – wyznaczały pewne standardy w zakresie etyki zawodu sędziowskiego. Warto tu przytoczyć uchwałę KRS z 22.03.1995 r. (nr 18/95/II), w której stwierdzono, że praktyka wyznaczania syndykami upadłości małżonków sędziów lub osób blisko z nimi spokrewnionych szkodzi wymiarowi sprawiedliwości. W uchwale z 14.11.1995 r.

(nr 62/95/II) stwierdzono, że udzielenie przez sędziego poręczenia podejrzanemu może być postrzegane jako dorożumiane opowiedzenie się za tym podejrzanym, a w konsekwencji za formę ingerencji sędziego w tok postępowania karnego. Z kolei w uchwale z 13.04.2000 r. (nr 65/2000) Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że sędzia musi mieć świadomość danej mu władzy i związane z tym poczucie odpowiedzialności, co nakłada na sędziego szczególny obowiązek starań o najwyższy poziom pracy⁹. Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwały te zachowały swoją aktualność także po uchwaleniu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów z 2003 r.

Po uchwaleniu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa podejmowała kilka uchwał mających istotne znaczenie praktyczne.

Z uwagi na to, że pewne wątpliwości wzbudziła interpretacja § 21 Zbioru Zasad („Sędzia nie może świadczyć usług prawnych”), Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z 9.04.2003 r. (nr 29/2003) dokonała wykładni przywołanego paragrafu, stwierdzając, iż „W odniesieniu do sędziów w stanie spoczynku zasada odpowiedniego stosowania wobec nich zasad etyki zawodowej powoduje odpowiednie złagodzenie zakazu świadczenia usług prawnych stosownie do stopnia odmienności sytuacji sędziego w stanie spoczynku w porównaniu z sędzią czynnym. Sędzia w stanie spoczynku może, nie naruszając zasad etyki, udzielać bezpłatnych porad prawnych na zasadach charytatywnych, a więc wyłącznie osobom, których ze względu na brak środków finansowych nie stać na korzystanie z płatnych usług prawnych. Taka dozwolona działalność charytatywna nie może jednak polegać na tego rodzaju formach usług prawnych, które wykraczają poza zwykłe udzielenie porady”.

W uchwale z 16.09.2004 r. Krajowa Rada Sądownictwa uznała za niewłaściwe nabywanie przez sędziów jakichkolwiek ruchomości lub nieruchomości na licytacjach przeprowadzanych przez komorników. Zdaniem Rady, „sędziowie powinni dołożyć również starań, by takie działania nie były udziałem osób im najbliższych” (wykładnia § 18 ust. 2 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów).

Z kolei w stanowisku z 18.11.2004 r. KRS dokonując wykładni § 3 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej

⁷ Uchwała KRS nr 16/2003 z 19.02.2003 r. w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, www.krs.pl.

⁸ M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie...*, s. 60.

⁹ Uchwały te omówił W. Kozieliwicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, Komentarz, Warszawa 2005, s. 79–80.

Sędziów, przyjęła, że „sędziowie powinni z roztropnością i ostrożnością udzielać poparcia osobom biorącym udział w postępowaniu o charakterze konkursowym, aby nie dopuszczać do stworzenia wrażenia, że wykorzystują swoje stanowisko celem uzyskania wpływu na wynik tego postępowania”. Jednocześnie Rada nagannie oceniła „kierowanie przez prezesów sądów do uczelnianych odwoławczych komisji rekrutacyjnych pism polecających w sprawie dzieci sędziów, które na egzaminach wstępnych nie uzyskały dostatecznej liczby punktów”.

W stanowisku KRS z 13.04.2005 r. trafnie stwierdzono, że „Sędzia dodatkowo zatrudniony na stanowisku dydaktycznym nie narusza zasad etyki zawodowej sędziów posługując się tytułem sędziego podczas wpisywania ocen do indeksów i kart egzaminacyjnych studentów oraz w spisie pracowników naukowych uczelni”.

Nie ulega wątpliwości, że przytoczone wyżej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa są niezmiernie istotne z punktu widzenia praktycznego, wskazując zarazem sędziom pewne sytuacje, które naruszają zasady etyki sędziowskiej lub ich nie naruszają.

Jak się wydaje, wspomnieć wypada także o stanowisku KRS z 8.01.2009 r. w sprawie akcji protestacyjnych organizowanych w sądach¹⁰. Wprawdzie stanowisko to nie dotyczy wprost Zbioru Zasad z 2003 r., niemniej jednak łączy się z zasadami, które wiązać powinny wszystkich sędziów. Chodzi o problem akcji protestacyjnej organizowanej z inicjatywy Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w związku z żądaniami płacowymi. W omawianym stanowisku Rada trafnie przypomniała o treści art. 178 ust. 3 Konstytucji RP

(sędzia nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów). Rada wyraziła przy tym głębokie zaniepokojenie organizowaniem przez niektórych sędziów akcji protestacyjnych polegających na periodycznym wyznaczaniu „Dni bez wokandy” oraz wzywaniu do solidarnego wstrzymywania się przez sędziów od udziału w pracach komisji wyborczych. Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła, że taka działalność publiczna nie służy dobru wymiaru sprawiedliwości i w istocie obraca się przeciwko społeczeństwu. Zwróciła również uwagę, że „apelowanie do sędziów o aktywny udział w tych akcjach protestacyjnych i podejmowanie działań zachęcających ich do tego, a przede wszystkim stwarzanie środowiskowej presji, może stanowić zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Ponadto, Rada zwróciła uwagę, że „prowadzone działania mogą również nasuwać podejrzenie, że akcje protestacyjne ze względu na sposób i formę protestu stanowią obejście zakazu przynależności sędziego do związku zawodowego i zakazu prowadzenia strajku”.

To trafne stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa niewątpliwie wiąże się pośrednio ze Zbiorem Zasad Etyki Zawodowej Sędziów. Należy również pamiętać, że „z pełnieniem urzędu sędziego wiązą się szczególne obowiązki oraz ograniczenia osobiste” (§ 1 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów).

Piotr Górecki

Autor jest sędzią Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, byłym wiceprzewodniczącym KRS.

¹⁰ Por. strona: www.krs.pl.

**Biuro
Reklamy**



Wolters Kluwer
Polska

Tomasz Sokół

tel. (22) 535-83-01

e-mail: tsokol@wolterskluwer.pl

DNI BEZ WOKAND

Justyna Krawczyńska

Na przełomie lat 2007 i 2008 w środowisku sędziowskim zawrzało. Na internetowym forum dyskusyjnym (www.sedziowie.net) w temacie „Sądy bez sędziów” można było przeczytać, że sędziowie rozważają rozpoczęcie protestów w formie urlopów na żądanie w dniach wyznaczonych rozpraw, odmowy szkolenia aplikantów czy udziału w komisjach wyborczych podczas najbliższych wyborów samorządowych. Sędziowie ostrzegali, że jeśli rząd nie podejmie żadnych działań w sprawie reform systemowych w sądownictwie oraz ich wynagrodzeń będą strajkowali. Od marca 2008 r. rozpoczęli składanie pozwów, w których domagają się wyrównania wynagrodzenia od lipca 2007 r. w związku z obniżką składki rentowej oraz zapłaty za pracę w sądach 24-godzinnych nadgodzin. Protest odbił się szerokim echem w środowisku, jednak większość sędziów, mimo swojego niezadowolenia, obawiała się złożyć indywidualne pozwы w swoich sprawach. Odstraszały ich także nieudane próby dochodzenia przez sędziów roszczeń w latach 90. XX w.

Krajowa Rada Sądownictwa wielokrotnie zwracała się do rządzących o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu wynagrodzeń sędziowskich, o których mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. „Odpowiedniość” wynagrodzenia sędziego powinna, w ocenie KRS, wyrażać się w rozwiązaniach prawnych podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską. Podkreślano również, że niezbędne jest nie tylko radykalne zwiększenie wynagrodzeń sędziowskich, lecz także stworzenie mechanizmów prawnych zapewniających ich waloryzację proporcjonalnie do wzrostu zamożności całego społeczeństwa¹.

Apele środowiska nie odniosły jednak spodziewanych rezultatów i ostatecznie, pod patronatem Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, 31.03.2008 r. ogłoszono pierwszy ogólnopolski „strajk” sędziów nazwany „Dniami bez wokand”. Forma protestu niezadowolonych sędziów sądów powszechnych polegała na tym, że sędziowie nie wyznaczali w tym okresie żadnych terminów

rozpraw i posiedzeń lub też zmieniali terminy rozpraw i posiedzeń już wyznaczonych. W uchwale Zebrania Delegatów SSP „Iustitia” przedstawiciele Temidy oświadczyli, że nie odstąpią od żądania przestrzegania Konstytucji RP. „Nie jest naszym celem kierowanie protestu przeciwko społeczeństwu. Musimy jednakże zapobiec upadkowi polskiego sądownictwa, który niewątpliwie nastąpi, gdy wartościowi sędziowie porzucą ciężką, źle wynagradzaną i pozbawioną perspektyw służbę, odchodząc do innych zawodów prawniczych”². Protest przeprowadzono 30.05.2008 r., 24.–25.09.2008 r., 26.–28.11.2008 r., 19.–23.01.2009 r., 23.–27.02.2009 r. oraz 23.–27.03.2009 r. Akcja ma na celu zwrócenie uwagi zarówno społeczeństwa, jak i rządzących na problemy wymiaru sprawiedliwości, które w konsekwencji mogą uniemożliwić jego sprawne funkcjonowanie, a obywatelom skuteczną realizację prawa do sądu, zapisanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przekonuje sędzia Waldemar Żurek, rzecznik SSP „Iustitia”. Pojawiły się pogłoski, że za udział w akcjach protestacyjnych sędziom grożą postępowania dyscyplinarne. Mimo to Stowarzyszenie „Iustitia” zapowiedziało kolejne „Dni bez wokand”. Protesty wyznaczono na 25.–29.05.2009 r. i 22.–26.06.2009 r.

Niesłuszne okazały się obawy, że akcja sparaliżuje polskie sądownictwo. Po pierwsze, wypada zaznaczyć, że jedynie część sędziów nie sądziła w czasie „Dni bez wokand”. Po drugie, jak zapewniała Prezes SSP „Iustitia”, sędzia NSA Irena Kamińska, sędziowie już wcześniej powstrzymali się od wyznaczenia terminów rozpraw w dniach protestu lub zmienili terminy rozpraw już wyznaczonych, a zatem nie ucierpiały na tym strony postępowania. W zdecydowanej większości terminy rozpraw przesunięto po prostu na inny dzień tego samego tygodnia. Sędziowie w zasadzie nie korzystali w tym czasie ze zwolnień lekarskich ani urlopów wypoczynkowych, lecz wykonywali swoje pozaorzecznicze obowiązki (pisali uzasadnienia

¹ Wystąpienie KRS z 13.03.2008 r. do Prezesa Rady Ministrów; stanowisko KRS z 14.05.2008 r., 12.06.2008 r.

² Uchwała nr 5/2/2008 XII Wyborczego Zebrania Delegatów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 25.10.2008 r., www.iustitia.pl.

i przygotowywali się do rozpraw), które w normalnym trybie wykonywaliby innego dnia tygodnia. Podkreślenia wymaga fakt, że odbyły się wszystkie rozprawy, których odwołanie łączyłoby się z nadmiernymi trudnościami (sprawy wieloosobowe z udziałem osób zamieszkających daleko od siedziby sądu itp.), lub te, których odroczenie w oczywisty sposób prowadziło do przewlekłości postępowania. Pomimo znikomej szkodliwości akcja wzbudziła wiele kontrowersji. Powstały wątpliwości, czy skorzystanie z urlopu na żądanie, lub nawet wykonywanie wszystkich obowiązków poza prowadzeniem rozpraw, nie będzie ominięciem zakazu prowadzenia strajku. Profesor Marek Chmaj, Prezes Zrzeszenia Prawników Polskich uważa, że sędziowie zgodnie z ustawą o ustroju sądów powszechnych, „nie mogą strajkować, jednak mogą wyrażać swoje niezadowolenia poprzez organizowanie protestów, np. w postaci strajku włoskiego czy wzięcie urlopu na żądanie. Jeżeli część sędziów weźmie urlopy na żądanie, a część będzie wykonywała wszystkie swoje służbowe obowiązki poza prowadzeniem rozprawy, to nie oznacza to, że zostaną złamane zasady etyki zawodowej”³.

Innego zdania jest natomiast Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, sędzia Stanisław Dąbrowski, który uważa, że sędziowie powinni ograniczyć się jedynie do „zajmowania krytycznych stanowisk, publikacji artykułów prasowych czy wystąpień publicznych krytykujących działania rządu. Dodaje jednak, że wynagrodzenia sędziów powinny być uzależnione od gospodarki, gdyż gwarantuje to, że będą one na odpowiednim poziomie. Taki sposób określania wynagrodzeń wzmocni także niezależność sędziego, gdyż jego zarobki nie będą uzależnione od decyzji przedstawicieli władzy wykonawczej”⁴. Nie brakuje głosów, że prowadzenie protestu nie licuje z powagą sprawowanego urzędu, natomiast w świetle art. 89 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, w sprawach związanych z pełnionym urzędem, sędzia może przedstawiać swoje żądania tylko w drodze służbowej⁵.

Rzeczywiście trudno nie odnieść wrażenia, że sędziom, którzy zajmują szczególną pozycję ustrojową i wykonują zawód najwyższego społecznego zaufania, nie przystoi ta forma domagania się zmian. W mojej ocenie, najgorzej z tego powodu czują się sami sędziowie. Tym bardziej wydaje się, że zasadniczą kwestią wymagającą w tym kontekście rozważenia jest nie to, czy sędziowie mają prawo protestować

i jaka forma protestu byłaby najwłaściwsza, lecz to, co skłoniło ich do podjęcia tak radykalnych działań. Co istotne, postrzeganie postulatów środowiska jako zmierzających wyłącznie do uzyskania podwyżki, to znaczne uproszczenie sprawy.

Stowarzyszenie „Iustitia”, które zrzesza blisko 2,5 tys. z 10 tys. wszystkich polskich sędziów, domagało się, by w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzić zapis, że wynagrodzenia sędziów stanowią wielokrotność średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedni, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, oraz że powyższego sposobu kształtowania wynagrodzeń nie można zmieniać ustawą budżetową. Konieczne jest podkreślenie, że sędziowie kwestionowali nie tyle wysokość swoich uposażeń, co wadliwy sposób ich ustalania, czego efektem, zdaniem KRS, jest ciągle utrzymywanie się tendencji spadkowej wynagrodzeń sędziowskich.

Od początku III RP podstawą wynagrodzenia sędziów było przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej. W 1995 r. zmieniono tę zasadę i wprowadzono regulację zakładającą, że wynagrodzenie sędziego stanowi wielokrotność prognozowanego, przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej. Ostatecznie, od 2000 r. wynagrodzenie sędziego zależało od ustalonej w ustawie budżetowej tzw. kwoty bazowej. Jak stanowił art. 91 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27.07.2001 r.,⁶ wynagrodzenie zasadnicze sędziego jest wielokrotnością kwoty bazowej, której wysokość określa ustawa budżetowa. W 2000 r. i 2001 r. rządząca wówczas AWS ustaliła kwotę bazową na 63% średniego wynagrodzenia dla sfery budżetowej. W kolejnych latach procent ten wynosił odpowiednio: w 2002 r. nadal 63% (lecz jednocześnie wstrzymano waloryzację wynagrodzeń w sferze budżetowej, stąd realnie kwota bazowa wynosiła ok. 61% średniej krajowej), za rządów SLD w latach: 2003, 2004 i 2005 kwota bazowa wynosiła odpowiednio: 61,5%, 61% i 60,5% średniego wynagrodzenia i była corocznie waloryzowana; w 2006 r., po objęciu rządów przez PiS kwotę bazową ustalono już na poziomie 59% średniego wynagrodzenia, a w 2007 r. wstrzymano waloryzację kwoty bazowej, obniżając ją praktycznie

3 A. Jaraszek, *Sędziowie chcą zorganizować dzień bez rozpraw*, „Gazeta Prawna” z 25.03.2008 r.

4 A. Jaraszek, *Sędziowie chcą zorganizować...*

5 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 18.03.2008 r., www.rpo.gov.pl.

6 Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

do 54% średniej krajowej oraz podczas rządów koalicji PO–PSL do 51% w 2008 r.⁷

Zarobki sędziego stanowiły iloczyn kwoty bazowej, której wysokość określała ustawa budżetowa, oraz stawki podstawowej wynagrodzenia zasadniczego, ustalonej, począwszy od 1990 r. w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie z 6.05.2003 r.⁸ w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawki dodatku funkcyjnego sędziów określało stawkę podstawową wynagrodzenia zasadniczego asesora sądowego na liczbę 2,5; sędziego sądu rejonowego na 3,3; sądu okręgowego na 3,9 i sądu apelacyjnego – na 4,6. Rozporządzenie nie było zmieniane od 1.11.2005 r.⁹ Prezydent skierował co prawda w maju 2008 r. projekt nowelizacji rozporządzenia, jednak pomimo pozytywnej opinii KRS akt nie uzyskał kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów¹⁰.

Jak można łatwo zauważyć, pomimo wzrostu płac w sferze budżetowej w ostatnich latach, sędziom nie podwyższono wynagrodzeń, pogarszając w ten sposób ich sytuację w odniesieniu do innych grup z państwowej sfery budżetowej¹¹. Katalizatorem protestu stało się obniżenie 1.07.2007 r., na mocy znówelizowanej 15.06.2007 r. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹², wysokości składki rentowej do 6% podstawy. Spowodowało to realny wzrost wynagrodzeń netto pracowników, które nie znalazło niestety żadnego odzwierciedlenia w wysokości sędziowskich uposażeń. Od wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych nie odprowadza się bowiem składek na ubezpieczenie społeczne. Czarę goryczy przelał pod koniec 2007 r. ówczesny Minister Sprawiedliwości, Zbigniew Cwiakalski, od którego sędziowie dowiedzieli się, że nie otrzymają podwyżek, które obiecywał im jeszcze rząd premiera Jarosława Kaczyńskiego.

Tymczasem sędziowie są jedyną grupą zawodową, której odpowiedni poziom wynagrodzenia ma gwarantować Konstytucja RP. Przepis art. 178 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”. Warunki te stanowić mają gwarancję niezawisłości sędziów, a przez to także niezależności sądów. Aktualny poziom wynagrodzeń sędziowskich w żadnym razie nie odpowiada wzorcowi konstytucyjnemu¹³. Dane statystyczne wskazują, że początkujący

sędzia pierwszej instancji w Irlandii Północnej zarabia miesięcznie ok. 15.000 euro brutto, podczas gdy polski sędzia sądu rejonowego niemalże 15 razy mniej. Więcej od Polaków zarabiają sędziowie większości państw europejskich, np. Słowacji, Czech czy Turcji, przez co polscy sędziowie znajdują się w końcówce europejskiej listy płac¹⁴. Sytuacja jest tak zła, że w przekonaniu KRS, dopiero natychmiastowy wzrost wynagrodzeń aż o 50% w zadowalającym stopniu zrealizuje standardy konstytucyjne i europejskie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4.10.2000 r. (P 8/00) wskazał, że „norma ustrojowa wyrażona w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP jest nakierowana na umocnienie pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków”¹⁵. Zwrócił na to uwagę TK także w uzasadnieniu postanowienia z 22.03.2000 r. (P 12/98). Trybunał podkreślił, że obowiązująca Konstytucja RP odnosi wymaganie „Godności urzędu” wyłącznie do sądów i sędziów, co jest jednym z przejawów uznania szczególnej ich roli w demokratycznym państwie prawa. „Godność urzędu musi być realizowana wielopłaszczyznowo, w pierwszym rzędzie przez takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby utrzymywało ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego. Skoro jednak art. 178 ust. 3 Konstytucji w sposób wyraźny zwrócił uwagę na kwestię warunków pracy

7 Dane statystyczne cytowane za: *Stanowisko SSP „Iustitia” w sprawie wynagrodzeń sędziów*, http://www.poznan.so.gov.pl/att/Iustitia_2008/Stanowisko_Iustitii_w_sprawie_wynagrodzen.pdf.

8 Dz. U. Nr 83, poz. 761 ze zm.

9 Ostatnia zmiana w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z 2.09.2005 r. (Dz. U. Nr 181, poz. 1500).

10 Wniosek KRS – uchwała nr 37/2007 z 16.05.2007 r.

11 Zauważa to J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008/11, s. 84–97.

12 Tekst jedn.: Dz. U. Nr 11, poz. 74.

13 Szeroko na temat konstytucyjności przepisów regulujących wynagrodzenia sędziów zob. J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów...*

14 Informacyjna Agencja Radiowa, *Zarobki sędziów i prokuratorów w Europie*, 22.02.2008 r., <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/zarobki;sedziow;i;prokuratorow;w;europie,32,0,323104.html>.

15 Uzasadnienie wyroku TK z 4.04.2000 r. (P 8/00), OTK 2000/16, poz. 189.

i wynagrodzenia sędziów, to przyjąć należy, że uznał te elementy za na tyle istotne, aby sformułować dla nich szczególną gwarancję na poziomie konstytucyjnym¹⁶. „Z art. 178 ust. 2 Konstytucji wynika nie tylko (pozytywny) nakaz kształtowania (przez ustawodawcę) wynagrodzeń sędziów na poziomie korespondującym z ich godnością, ale też (negatywny) zakaz ustanawiania unormowań, które nadawałyby wynagrodzeniom sędziowskim kształt kolidujący z zasadą godności urzędu”. Mogłoby to przybierać postać np. uznaniowego ustalania wysokości wynagrodzenia poszczególnych sędziów przez władze administracyjne; mogłoby też łączyć się z pozostawieniem innym władzom nadmiaru swobody w wyznaczaniu wynagrodzeń sędziów poszczególnych sądów (zwracał na to uwagę TK w orzeczeniu z 14.03.1995 r. (K. 13/94), OTK w 1995 r., cz. I, s. 79–80); albo być rezultatem przyjęcia unormowań nagle zmniejszających wynagrodzenia sędziowskie bądź takich, które utrzymywałyby poziom wynagrodzenia oczywiście niepołączalny z rangą i zadaniami urzędu sędziowskiego¹⁷.

Z uwagi na powyższe, uchwałą z 16.07.2008 r. Krajowa Rada Sądownictwa wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności art. 91 § 1, § 1a, § 1b ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 6.05.2003 r. w sprawie stawek podstawowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych, asesorów i aplikantów sądowych oraz stawek dodatku funkcyjnego z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 178 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy stanowią podstawę prawną mechanizmu ustalania wynagrodzeń sędziowskich, którego funkcjonowanie prowadzi do systematycznego zmniejszania tych wynagrodzeń¹⁸. Sprawa czeka na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (K 25/08).

Na zły system wynagradzania polskich sędziów zwróciło także uwagę Europejskie Stowarzyszenie Sędziów w rezolucji podjętej 24.05.2008 r.¹⁹ System ustalania wynagrodzenia sędziów w Polsce narusza bowiem normy Europejskiej Karty Statutu Sędziego (*The European Charter on the Status of Judges*), której art. 6 stanowi, że „sędziowie sprawujący wymiar sprawiedliwości są uprawnieni do wynagrodzenia na poziomie, który ochroni ich przed jakimikolwiek naciskami na podejmowane decyzje i tym samym utwierdzi ich niezależność i bezstronność”, Uniwersalnej Karty Sędziego (*The Universal*

Charter of the Judge), w świetle której „sędzia musi otrzymywać wynagrodzenie, które chroni jego faktyczną niezależność ekonomiczną i nie może być zależne od efektów pracy sędziego, a także nie może być obniżane w trakcie sprawowania urzędu” (art. 13) oraz Karta Sędziów Europejskich (*The Judges Charter in Europe*), która w art. 8 stwierdza, że „zarobki sędziów muszą zapewniać sędziemu realną ekonomiczną niezależność i nie mogą zostać zredukowane na żadnym etapie sprawowania urzędu”. 24.09.2008 r. odbyła się konferencja pt. „Status sędziego europejskiego”, podczas której przypomniano, że nie tylko Konstytucja RP, lecz także Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych o Podstawowych Zasadach Niezależności i Niezawisłości Sędziów z 1985 r., zalecenie Komitetu Ministrów dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów oraz inne akty międzynarodowe wskazują, że niezawisłość sędziów i niezależność sądów są gwarancją realizacji zasady demokratycznego państwa prawa.

Wynagrodzenia sędziów są ważnym elementem ustrojowej trzeciej władzy i muszą być postrzegane w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości²⁰, zaś z konstytucyjnego podziału władz, opartego na równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej wynika, że rząd powinien zapewnić władzy sądowniczej normalne warunki organizacyjne i finansowe²¹. Powyższe nie budzi wątpliwości, także w opinii władz. O ile jednak zarówno Prezydent RP, jak i Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka²² zgodni są co do tego, że obecnie istniejący system wynagradzania sędziów nie odpowiada standardowi konstytucyjnemu, o tyle rządzący nie są w stanie dojść do porozumienia co do zakresu modyfikacji i w efekcie nie są podwyższane płace sędziów. Zmieniają się projekty i koncepcje, ponieważ wszyscy chcą dać sędziom podwyżki, jednak jedynie na swoich warunkach.

1.07.2008 r. ustawą z 29.06.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

16 Uzasadnienie postanowienia TK z 22.03.2000 r. (P 12/98), LEX nr 40000, OTK 2000/2, poz. 67.

17 Uzasadnienie postanowienia TK z 22.03.2000 r. (P 12/98), LEX nr 40000, OTK 2000/2, poz. 67.

18 Uchwała KRS nr 219/2008 z 16.07.2008 r., www.krs.pl.

19 Rezolucja Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów w Turku z 24.05.2008 r., www.iustitia.pl.

20 J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów...*

21 M. Celej, *Polsce grozi zapaść w sądownictwie*, „Gazeta Prawna” z 20.05.2008 r.

22 Dezyderat Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka przyjęty 23.07.2008 r.

oraz niektórych innych ustaw²³ wprowadzono tzw. awans poziomy, który zakładał, że sędziowie sądów rejonowych oraz sędziowie sądów okręgowych, którzy pełnią służbę na zajmowanych stanowiskach co najmniej piętnaście lat i po osiągnięciu drugiej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego wykonują swoją pracę bez zastrzeżeń, a ponadto nie zostali ukarani dyscyplinarnie, mogą występować z wnioskami o powołanie odpowiednio na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym albo sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Oba stanowiska są równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami odpowiednio sędziego sądu okręgowego i sędziego sądu apelacyjnego. Powoływanie na nowe stanowiska dokonywane byłoby bez potrzeby tworzenia wolnego lub zwolnienia stanowiska sędziowskiego, bowiem sędziowie ci nadal zajmowałiby miejsce służbowe i inwesturę w dotychczasowym zakresie, a do orzekania w sądzie wyższym mogliby być wyznaczani w drodze delegowania.

Choć nie wszyscy sędziowie akceptowali pomysł awansów poziomych, wypracowano wspólne stanowisko. Stowarzyszenie „Iustitia” poparło awans poziomy sędziów sądów rejonowych i okręgowych, zaś dla sędziów sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego żądano wprowadzenia trzeciej stawki awansowej przyznawanej po 15 latach pracy. Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie ustosunkowuje się do wszystkich działań zmierzających do podniesienia wysokości wynagrodzeń sędziowskich i była zwolennikiem awansu poziomego dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych, mimo że system ten sam w sobie nie spełniał najważniejszego postulatu środowiska, czyli oderwania wynagrodzeń od arbitralnie ustalonej przez władzę wykonawczą kwoty bazowej i powiązania ich z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce krajowej.

Ministerstwo Sprawiedliwości jest jednak przekonane, że system awansu poziomego jest szkodliwy, ponieważ „stworzenie dwóch dodatkowych, tytularnych w istocie stanowisk (...) pociąga za sobą negatywne skutki dla prawidłowej organizacji sądownictwa powszechnego, zarówno w aspekcie ustrojowym, jak i praktycznym”²⁴. Konsekwentnie projektuje zatem kolejne nowelizacje ustawy o ustroju sądów powszechnych. Bardzo zresztą nieudolnie, ponieważ projekty Ministerstwa Sprawiedliwości z 6.02.2008 r., przewidujące podwyżkę kwoty bazowej o 25% oraz z 1.09.2008 r., przewidujące podwyżkę dla każdego sędziego

o kwotę 1.039,50 zł brutto (ograniczoną następnie do kwoty 1.000 zł w projekcie z 2.10.2008 r.), oraz projekt z 30.10.2008 r. nie otrzymały nawet akceptacji Rady Ministrów.

Ustawa z 25.06.2008 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, ustawę o prokuraturze oraz ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 586), a także ustawa z 7.11.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 851), które uchylały część istotnych postanowień ustawy z 29.06.2007 r. zostały zawetowane przez Prezydenta RP. W ocenie Prezydenta ustawy likwidujące oczekiwaną przez środowisko sędziowskie instytucję tzw. awansu poziomego uniemożliwią nagradzanie sędziów z długoletnim stażem orzecznictwem, nienagannie wykonujących swoje obowiązki i z różnych przyczyn nieaspirujących do objęcia stanowisk sędziowskich w sądach wyższych²⁵.

22.01.2009 r. wraz z wejściem w życie ustawy z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²⁶, uchylone zostały przepisy przewidujące system awansów poziomych, zaś jak wynika z danych Krajowej Rady Sądownictwa, w okresie od 9.09.2008 r. do 25.03.2009 r. wnioski o awans poziomy złożyło już 1683 sędziów²⁷. Warto dodać, że do 27.03.2009 r. Prezydent RP powołał do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym oraz sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym dopiero 351 sędziów²⁸.

19.12.2008 r. Sejm odrzucił weto prezydenta do nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych z 7.11.2008 r., przewidującej likwidację awansów poziomych. Znowelizowany art. 91 u.s.p. przewiduje zamiast nich trzy stawki awansowe: 107%, 115% i 120% stawki podstawowej dla danego stanowiska sędziowskiego. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego będzie podwyższane do wysokości drugiej i trzeciej stawki awansowej po dziesięciu i po piętnastu latach pracy na danym stanowisku sędziowskim lub na innym, odpowiednio równorzędnym, stanowisku sędziego bądź prokuratora.

23 Dz. U. Nr 136, poz. 959 oraz Dz. U. Nr 230, poz. 1698, dalej jako u.s.p.
24 Uzasadnienie projektu nowelizacji (druk sejmowy nr 851), www.sejm.gov.pl.

25 Wnioski Prezydenta RP z 3.07.2008 r. i 27.11.2008 r., www.prezydent.pl.

26 Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4.

27 Dane Krajowej Rady Sądownictwa.

28 Zob. www.prezydent.pl.

Sędziowie nie są zadowoleni z odrzucenia weta, ponieważ w większości popierali awanse poziome. Sędzia sądu rejonowego, a zwłaszcza okręgowego, który otrzyma trzecią i ostatnią stawkę awansową, przestaje mieć realne szanse awansu płacowego. Kwestia wdrożenia w życie nowego systemu trzech stawek awansowych pozostaje jednak nadal otwarta, ponieważ ocalona przez Sejm ustawa z 7.11.2008 r. (druk sejmowy nr 851) została uchwalona bez uprzedniego uzyskania opinii KRS.

Brak spójnej koncepcji rozwiązania problemu sędziowskich wynagrodzeń i kolejne prowizoryczne propozycje rozwiązań niepotrzebnie rozbudzają nadzieje i powodują frustracje środowiska sędziowskiego²⁹. Jak zauważa sędzia Katarzyna Gonera, przedstawiciel SSP „Iustitia”, nastroje niezadowolone, które nasiliły się ostatnio wśród sędziów, biorą się nie tylko z niespełnionych oczekiwań co do zapowiadanych przez przedstawicieli poprzedniego rządu podwyżek wynagrodzeń, lecz także z przeciążenia pracą (zwłaszcza w sądach wielkomiejских) i głębokiego przekonania, że otrzymywane wynagrodzenie jest nieadekwatne do wysiłku wkładanego w wykonywanie powierzonych sędziemu obowiązków oraz ciężaru odpowiedzialności towarzyszącej ich wykonywaniu³⁰. Nietrudno zrozumieć, dlaczego sędziowie są rozczarowani obecną sytuacją wymiaru sprawiedliwości. Mimo że z roku na rok rośnie zakres obowiązków Temidy, nie znajduje to żadnego odzwierciedlenia w sędziowskich zarobkach. Rolą sądów jest obecnie orzekanie w sprawach wykroczeń po zlikwidowanych kolegiach. Sędziowie dyżurują w sekcjach aresztowych, bez dodatkowego wynagrodzenia orzekają w sądach 24-godzinnych. Należy także zauważyć, że od 2004 r. polski sędzia stał się sędzią wspólnotowym, a rozszerzenie Unii Europejskiej przełożyło się na zwiększenie nakładu pracy przedstawicieli polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Konieczne jest podkreślenie, że „Dni bez wokand” nie są protestem jedynie przeciwko wysokości sędziowskich wynagrodzeń. Akcja ma przede wszystkim na celu zwrócenie uwagi na palące problemy funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości. Od pewnego czasu dało się zauważyć spotęgowanie ataków na sędziowską niezawisłość, fundamentalny atrybut sędziów i podstawową zasadę państwa prawnego zagrożone nie tylko w Konstytucji RP, lecz także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konwencji o Ochronie Praw

Człowieka i Podstawowych Wolności. Szczególnie widoczna stała się powszechna krytyka orzeczeń sądów³¹. Głośne były sprawy zaważenia się hali targowej w Chorzowie, lustracji Zyty Gilowskiej, zatrzymania Janusza Kaczmarka i innych podejrzanych w sprawie tzw. afery gruntowej, uchylenia aresztu kardiochirurgowi Mirosławowi G., czy zatrzymania i przymusowego doprowadzenia do sądu redaktorów „Gazety Polskiej”³². Były Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro już w styczniu 2007 r. zapowiedział ograniczenie immunitetu sędziowskiego i prokuratorskiego, podkreślając, że w Polsce należy likwidować grupy zawodowe cieszące się bezkarnością³³. W maju 2007 r. przemawiając do świeżo nominowanych sędziów, prezydent Lech Kaczyński negatywnie ocenił domaganie się przez pewne grupy specjalnego traktowania oraz tendencję, by prawo było stosowane z naruszeniem zasady równości, ale z uwzględnieniem pozycji społecznej tych grup³⁴. Jako zamach na sędziowską niezawisłość sędziowie oraz inni przedstawiciele środowisk prawniczych odebrali zapisy ustawy z 29.06.2007 r.³⁵ zmieniającej ustawę z 31.08.2007 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Na ich podstawie wydłużono z 3 do 6 miesięcy czas delegowania „dla dobra wymiaru sprawiedliwości” sędziów bez ich zgody poza miejsce zamieszkania oraz zniesiono w zasadzie możliwość wydania decyzji odmownej o pociągnięciu sędziego do odpowiedzialności karnej, gdy zachodzi „uzasadnione podejrzenie popełnienia przez sędziego przestępstwa”.

Sytuację pogarsza legislacyjne lenistwo ustawodawcy w kluczowych dla polskiej Temidy kwestiach. Wyrokiem z 24.10.2007 r. (SK 7/06)³⁶ Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 135 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (ogłoszony 5.11.2007 r.³⁷). Zaskarżony

29 Uchwała KRS nr 195/2008 z 15.07.2008 r.

30 Zob. www.iustitia.pl.

31 Szeroko na ten temat J. Musiał, *Uwagi na marginesie dyskusji o niezawisłości sędziowskiej w państwie prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2008/1, s. 58.

32 Zob. także stanowisko KRS w tej sprawie z 8.11.2007 r., www.krs.pl.

33 Z. Ziobro, *Ograniczyć bezkarność sędziów*, 5.01.2007 r., <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/ziobro;ograniczyc;bezkarnosc;sedziow;100,0,213348.html>.

34 Informacyjna Agencja Radiowa, *Prezydent do sędziów: Nie możecie stać ponad prawem*, 29.05.2007 r., <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/prezydent;do;sedziow;nie;mozecie;stac;ponad;prawem;73,0,244297.html>.

35 Dz. U. Nr 136, poz. 959.

36 Wyrok TK z 24.10.2007 r. (SK 7/06), LEX nr 322157, OTK-A 2007/9, poz. 108.

37 Dz. U. Nr 204, poz. 1482.

przepis umożliwiał pełnienie przez asesorów czynności orzeczniczych w sądach rejonowych. Na szczęście Prezydent RP zdołał, zanim 6.05.2009 r. wszedł w życie wyrok Trybunału, powołać na stanowisko sędziego dużą część z ok. 1300 młodych asesorów, którzy wykonywali czynności orzecznicze w sądach rejonowych. Przy świadomości długotrwałości zarówno procesu ustawodawczego, jak i czasu trwania procedury powołania na stanowisko sędziego, istniały jednak zasadnicze obawy, czy skutkiem wejścia w życie orzeczenia TK nie będzie całkowity paraliż wymiaru sprawiedliwości³⁸. W świetle informacji przedstawionych TK przez Ministra Sprawiedliwości w 2006 r. w sądach rejonowych pracowało 5237 sędziów oraz 1637 asesorów, którym powierzono sprawowanie władzy sądowniczej³⁹. Wynika z tego, że asesorzy stanowili ok. jedną czwartą osób orzekających w sądach rejonowych i rozpoznając gro spraw wpływających do sądów, tworzą trzon kadry orzeczniczej sądów rejonowych. W wielu sądach rejonowych było więcej asesorów niż sędziów.

Obecnie nie dokonano także wyboru koncepcji modelu zastępującego dotychczasową asesurę⁴⁰. Krajowa Rada Sądownictwa przygotowała projekt ustawy, która przewidywała utworzenie instytucji sędziego grodzkiego, jednak projekt nowelizacji wniesiony przez Prezydenta RP został przez posłów odrzucony. Jak wskazuje sędzia Marek Celej, dyrektor Wydziału Prawnego Biura KRS, sytuacja jest dramatyczna. Powstaje ogromna luka, gdyż pierwsi adepci wykształceni w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury mogą otrzymać nominacje sędziowskie najwcześniej w 2015 r.⁴¹

Środowisko i rządzący wskazują, że urząd sędziego powinien być ukoronowaniem kariery prawnika. Rzeczywistość polskiego wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że jest to na razie jedynie postulat. Model dochodzenia do zawodu sędziego z innych zawodów prawniczych nie może być zrealizowany bez reformy systemu wynagrodzeń sędziowskich i doprowadzenia ich do poziomu „odpowiedniości”, o jakim mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, „aby (...) sprawić, by powołaniem na ten urząd byli zainteresowani wybitni przedstawiciele zawodów prawniczych, niezbędne jest nie tylko radykalne zwiększenie wynagrodzeń sędziowskich, ale także stworzenie mechanizmów prawnych zapewniających ich waloryzację proporcjonalnie do wzrostu zamożności całego

społeczeństwa”⁴². „W chwili obecnej dochody sędziów z tytułu sprawowanego urzędu nie spełniają żadnego z wymienionych kryteriów”⁴³. Jak podkreśla sędzia Katarzyna Gonera, „społeczeństwo ma prawo oczekiwać od sędziów najwyższych kwalifikacji zawodowych i etycznych, kompetencji, profesjonalizmu, zaangażowania, sprawności, odpowiedzialności. Nie można jednak formułować wyższych oczekiwań merytorycznych w stosunku do sędziów, jeżeli nie zagwarantuje się im odpowiedniego statusu, obejmującego także odpowiednie wynagrodzenie (...)”⁴⁴.

Nie może budzić żadnych wątpliwości, że dotychczas obowiązujący mechanizm ustalania wysokości sędziowskich uposażeń był nieprawidłowy, ponieważ nie zakładał obiektywnych zasad wynagradzania sędziów, które uniezależniłoby poziom zarobków sędziów od doraźnie podejmowanych decyzji władz politycznych. Zależność wysokości wynagrodzeń sędziów od czynnika politycznego i administracyjnego pogłębia deprecjację władzy sądowniczej względem pozostałych dwóch władz. Wynagrodzenie sędziego powinno zapewniać mu ekonomiczną niezależność, która nie jest jedynie elementem prestiżu urzędu sędziego. Jedynie realne polepszenie statusu materialnego sędziów wzmocni ich autorytet i jednocześnie społeczne poczucie wymierzania sprawiedliwości przez osoby bezstronne i niezawisłe. Rządzący zdają się nie dostrzegać, że nieodpowiednie wynagrodzenie sędziów może stanowić zagrożenie dla ich niezawisłości. Niezawisłość sędziów i niezależność sądów są natomiast gwarancją realizacji praw i wolności obywateli, a więc to w naszym wspólnym interesie leży ustalenie obiektywnych i adekwatnych zasad wynagradzania sędziów, niezależnych od doraźnie podejmowanych decyzji politycznych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że „materialna niezależność sędziego była zawsze w doktrynie traktowana

38 Obawy co do zapewnienia stabilnej obsady w sądach rejonowych po wejściu w życie wyroku TK wyraża KRS w stanowisku z 10.04.2008 r. i 12.06.2008 r., www.krs.pl.

39 Dane pochodzą z uzasadnienia wyroku TK z 24.10.2007 r. (SK 7/06), LEX nr 322157, OTK-A 2007/9, poz. 108.

40 Szeroko na temat modelu dochodzenia do zawodu sędziego M. Celej, *Urząd sędziego – z koroną czy bez. Kierunki reformy wymiaru sprawiedliwości*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2008/1, s. 52; E. Stryczyńska, *Urząd sędziego koroną zawodów prawniczych*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2008/1, s. 69.

41 M. Celej, *Wciąż nie wiadomo, kto zastąpi asesorów*, „Gazeta Prawna” z 12.11.2008 r.

42 Uchwała Zebrania Delegatów SSP „Iustitia” podjęta 25.10.2008 r.

43 Uchwała KRS nr 195/2008 z 15.07.2008 r.

44 Por. strona: www.iustitia.pl.

jako istotny element wspomagający gwarancję niezawisłości⁴⁵.

„Odpowiedniość wynagrodzenia sędziego, o którym mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, ma nie tylko aspekt ilościowy, wyrażony w określonych stawkach pieniężnych, lecz także aspekt jakościowy, wyrażający się w rozwiązaniach podkreślających szacunek dla urzędu sędziego, stabilizację jego sprawowania i niezawisłość sędziowską, a „państwo powinno zapewnić sędziom nie tylko «odpowiednie wynagrodzenie», ale także «odpowiednie warunki pracy»”⁴⁶. Jak przekonuje Marek Antoni Nowicki z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „dla dobrego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości duże znaczenie ma wynagrodzenie sędziów. Młodzi sędziowie nabierają doświadczenia, a następnie uciekają do innych zawodów prawniczych z przyczyn finansowych. Aby sędzia mógł spokojnie orzekać o losie ludzi, musi mieć komfort materialny. (...) Pamiętajmy, że sędzią się jest, a nie bywa”⁴⁷.

Obecny stan rzeczy powoduje wzrost napięcia w środowisku sędziowskim. Panujące przekonanie, że pełna zaangażowania praca nie jest właściwie doceniana⁴⁸, prowadzi do masowego odchodzenia z zawodu najbardziej wartościowych sędziów. Sędziowie coraz częściej wybierają inne zawody prawnicze, takie jak notariusz, radca prawny czy adwokat, ponieważ w ich wykonywaniu widzą większą szansę na wysokie zarobki. Jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2006 r. z zawodu odeszło 24 sędziów (w tym 22 sędziów sądu rejonowego), w 2007 r. – 40 (w tym 39 sędziów sądu rejonowego), zaś w 2008 r. odeszło 56 sędziów (w tym 49 sędziów sądu rejonowego, a 62 złożyło wnioski o zrzeczenie się urzędu)⁴⁹. Sam prestiż zawodu sędziego nie stanowi żadnej alternatywy dla młodego, zdolnego człowieka, który po latach żmudnej aplikacji i zdaniu trudnego egzaminu sędziowskiego pragnie założyć i utrzymać rodzinę. Ponadto, Minister Sprawiedliwości nie wydał rozporządzenia wykonawczego do art. 10r ustawy z 1.07.2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury⁵⁰, co uniemożliwiło przeprowadzenie we wrześniu 2008 r. naboru na aplikację sądowo-prokuratorską. Ministerstwo Sprawiedliwości tłumaczyło, że nie wydało rozporządzenia, ponieważ system kształcenia aplikantów nie zapewniał im pracy w sądach. Choć jest to logiczne, to nie powinno tak być. Warto wskazać, że ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr, która *de facto* nigdy nie zaczęła obowiązywać w praktyce,

już nie ma, ponieważ z 5.05.2009 r. została uchylona przez nową ustawę z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁵¹. Świeżo upieczeni egzaminowani aplikanci sądowi także nie zasilą szeregów kadry sędziowskiej, czego powodem jest brak przepisów regulujących ich dojście do zawodu sędziego. Jedynie najwytrwalsi zaryzykują kilka lat pracy w charakterze referendarza albo asystenta za 3.000 zł miesięcznie w zamian za niepewną obietnicę mającej nadejść w przyszłości nominacji. Także niewielu przedstawicieli innych zawodów prawniczych pragnie i ma możliwość zostać sędziami. Tymczasem jakość korpusu sędziowskiego jest jednym z elementów decydujących o prawidłowym funkcjonowaniu państwa prawa.

20.03.2009 r. Sejm uchwalił ustawę (weszła w życie 22.04.2009 r. i 8.05.2009 r.) o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁵², która uchyliła w art. 91 u.s.p. zapis o ustalanej corocznie w ustawie budżetowej kwocie bazowej, wprowadzając jednocześnie długo oczekiwaną regulację zakładającą, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowić ma przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w „Monitorze Polskim” (§ 1c), jeśli nie jest ono niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego (§ 1d). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 u.s.p., począwszy od 1.01.2009 r. wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, służących do ustalenia wysokości wynagrodzenia w poszczególnych stawkach, całość zaś określają załączniki do ustawy. Treść nowego art. 91a u.s.p. wskazuje, że stworzono system dziesięciu stawek wynagrodzenia, które różnicują wysokość sędziowskiej płacy od stanowiska i stażu pracy, zarówno ogólnego, jak i na danym stanowisku.

45 M.in. orzeczenie TK z 8.11.1994 r. (P 1/94), OTK 1994/2 poz. 37.

46 Wyrok TK z 4.10.2000 r. (P 8/00), OTK ZU 2000/6, poz. 189.

47 K. Zaczekiewicz-Zborska, *Sędziów nie można dzielić na lepszych i gorszych*, „Gazeta Prawna” z 4.03.2008 r. – wywiad z L. Gardockim, Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego, http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/10231,sedziow_nie_mozna_dzielic_na_lepszych_i_gorszych.html.

48 Stanowisko KRS z 14.05.2008 r.

49 Dane Departamentu Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości oraz pochodzące z KRS.


50 Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 ze zm.

51 Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 157.









52 Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 459.

KUPON ZAMÓWIENIA

Tak, zamawiam prenumeratę redakcyjną na 2009 r.
z 24% rabatem.

Tytuł	Ilość egz.	Cena	Wartość
 Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik, 4 numery (3'09, 4'09, 1'10, 2'10)		156 zł 118 zł	
KRS0009KUP		Razem:	

Prenumerując pakiet otrzymasz 15% rabatu:

Pakiet dla Prawnika	Cena
   (12 numerów, lipiec 09 - czerwiec 10)	1116 zł 948,60 zł
Pakiet Omnibus	Cena
    (12 numerów, lipiec 09 - czerwiec 10)	1596 zł 1356,60 zł
Pakiet dla Sędziego	Cena
  Krajowa Rada Sądownictwa (4 numery, numery 3'09, 4'09, 1'10, 2'10) EPS (12 numerów, lipiec 09 - czerwiec 10)	624 zł 528 zł

Należność zapłacić przelewem w ciągu 7 dni od otrzymania faktury proforma.

Oświadczam, że jestem:

- ☐ płatnikiem podatku VAT, reprezentuję firmę/instytucję
☐ osobą fizyczną, nie prowadząc działalności gospodarczej

NIP	DATA I CZYTELNY PODPIS
IMIĘ I NAZWISKO	
STANOWISKO	
KOD, MIASTO, ULICA	
FIRMA / INSTYTUCJA BRANŻA	
TELEFON, FAX, E-MAIL	

Wyrażam zgodę na:

- ☐ przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie przy ul. Płockiej 5a do celów marketingowych w zbiorach danych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) mam prawo dostępu do swoich danych, ich poprawiania i żądania zaprzestania ich przetwarzania;
☐ otrzymywanie informacji handlowych wysyłanych przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. na wyżej podany adres elektroniczny (e-mailowy) zgodnie z ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204).

DATA I CZYTELNY PODPIS

--

Konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c. ma prawo odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od dostarczenia towaru, z zastrzeżeniem art. 5 i 10 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22 poz. 271 z późn. zmian.). W przypadku opóźnienia się przez Zamawiającego z uiszczeniem ww. ceny (jej części), jeśli okres opóźnienia przekroczy 15 dni, przyjmujący zamówienie ma prawo odstąpić od umowy zawartej z Zamawiającym wskutek przyjęcia niniejszego zamówienia.

Zamówienie prosimy składać faksem: 022 535 82 05
 lub pocztą: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Płocka 5a,
 01-231 Warszawa, infolinia 0 801 802 888

Regulacja zakładająca, że wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego od 1.01.2009 r. będzie wynosiło 2,05 przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w „Monitorze Polskim” przez Prezesa GUS na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵³, a więc zapewniająca wzrost wynagrodzeń sędziów sądów rejonowych o ok. 1.000 zł brutto, może być uznana za niewystarczającą. Chodziło bowiem o kompleksową reformę wynagradzania, a nie jedynie o doraźną podwyżkę. Nowy model wynagradzania sędziów miał spowodować istotną poprawę sytuacji ekonomicznej sędziów, a zarazem stanowić motywację dla pozostania na urzędzie sędziego i przyciągnąć do tego urzędu ludzi najlepszych, najmądrzejszych i najbardziej etycznych. Ustawowe określenie mnożników może jednak w sytuacji braku wzrostu gospodarczego zamrozić na obecnym poziomie wynagrodzenia sędziów⁵⁴.

Justyna Krawczyńska
Autorka jest adwokatem z Warszawy.

⁵³ Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.

⁵⁴ Opinia Zarządu SSP „Iustitia” w sprawie projektu ustawy z 20.11.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, wraz z autopoprawką.