



**DYREKTOR
KRAJOWEJ SZKOŁY
SĄDOWNICTWA I PROKURATURY**

Kraków, dnia 1 kwietnia 2014 r.

BD-I-076-10/14

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

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 marca 2014 r. (BPS/KU– 034/535-S/**lp.**/14), dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 535 S), uprzejmie przedstawiam uwagi i propozycje do tego projektu, z zastrzeżeniem, że nie mają one charakteru wyczerpującego, ograniczając się do najistotniejszych kwestii. W uwagach pomijam także rozważania dotyczące samych założeń nowelizacji, które zostały przedstawione w poprzednim moim piśmie dotyczącym projektu, z dnia 13 lutego 2014 r.

1. Organy i struktura Krajowej Szkoły

W projekcie przewiduje się, że zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły, w liczbie nie większej niż trzech, powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości (proj. art. 12 ust. 5).

Proponuję modyfikację powyższego zapisu i nadanie mu brzmienia:

„5. Zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły, w liczbie nie większej niż czterech, powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości. Powołanie następuje na wniosek Dyrektora Krajowej Szkoły.”.

Projektowane rozwiązanie w jego obecnym kształcie pozbawia Dyrektora Krajowej Szkoły możliwości doboru swoich zastępców, a więc najbliższych współpracowników odpowiedzialnych za poszczególne kierunki statutowej działalności Szkoły. Należy mieć na względzie, że Dyrektor Krajowej Szkoły ponosi odpowiedzialność za kierowanie tą jednostką, a odpowiedzialność ta obejmuje również działanie zastępców. Możliwość doboru odpowiedniej kadry warunkuje sprawne zarządzanie jednostką. Wskazana wyżej modyfikacja proj. art. 12 ust. 5 zapewniłaby Dyrektorowi Krajowej Szkoły wpływ na obsadę stanowisk zastępców, równocześnie gwarantując uprawnienia Ministra Sprawiedliwości.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że dla funkcjonowania Krajowej Szkoły niezbędne jest utrzymanie dotychczasowej liczby zastępców Dyrektora. Obecnie w strukturze Krajowej Szkoły wyodrębnia się: Biuro Dyrektora, Biuro Ekonomiczno-Finansowe, Ośrodek Szkolenia Wstępnego (wszystkie w Krakowie) oraz Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej (w Lublinie). Biura i Ośrodki są kierowane przez właściwego zastępcę. W myśl projektowanych rozwiązań konieczna byłaby rezygnacja z jednego spośród wymienionych zastępców, co wymusiłoby także zmianę struktury Krajowej Szkoły, która, zważywszy na stosunkowo krótki czas jej funkcjonowania, dopiero niedawno została ukształtowana w sposób ostateczny, zapewniający Szkole stabilność i dobre zarządzanie. Zmiana ta odbiłaby się niekorzystnie na funkcjonowaniu całej jednostki.

Ponadto, w projekcie przewiduje się, że do zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły odpowiednio stosuje się przepisy art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (zwanej dalej „ustawą”), tym samym wąsko określając krąg osób, spośród których zastępca może być powołany (proj. art. 12 ust. 8). Tymczasem należy mieć na względzie, że jeden z zastępców - Zastępca Dyrektora Krajowej Szkoły ds. Ekonomiczno-Finansowych, nadzoruje pion zajmujący się administrowaniem, gospodarką, księgowością i zarządzaniem mieniem tej jednostki. Jest to działalność nader skomplikowana uwzględniając fakt, że Krajowa Szkoła ma siedzibę w Krakowie i jednostki organizacyjne w innych miejscowościach: w Lublinie, Warszawie oraz, w postaci zamiejscowych ośrodków szkoleniowych, na terenie całego kraju. Zważywszy na specyfikę tej działalności, Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyłaniany jest spośród osób posiadających specjalistyczną wiedzę ekonomiczno-finansową lub z zakresu zarządzania. Nie wydaje się możliwe, aby funkcję tę mógł pełnić sędzia, prokurator lub osoba posiadająca stopień

naukowy profesora bądź doktora habilitowanego nauk prawnych. Równocześnie zaznaczyć trzeba, że wobec faktu, iż osoba kierująca Biurem Ekonomiczno-Finansowym Krajowej Szkoły reprezentuje tę jednostkę - w powierzonym jej zakresie zadań - wobec organów zewnętrznych (w tym Ministerstwa Sprawiedliwości), utrzymanie jej statusu jako zastępcy Dyrektora jest nieodzowne. Pozycja Zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły ds. Ekonomiczno-Finansowych jest zbliżona do pozycji dyrektora sądu lub dyrektora generalnego urzędu.

Proponuję zatem, aby proj. art. 12 ust. 8 nadać brzmienie:

„8. Do zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły odpowiednio stosuje się przepisy ust. 4 i art. 14.”.

Dla uzasadnienia warto podkreślić, że projekt wprowadza zasadę, iż wśród zastępców obowiązkowo będzie jeden sędzia i jeden prokurator (proj. art. 12 ust. 6). W kontekście tego zapisu odesłanie do art. 12 ust. 3 wydaje się niepotrzebne, tym bardziej, że kompetencję powoływania zastępców będzie miał Minister Sprawiedliwości.

Odnosząc się do kwestii **odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły** należy krytycznie ocenić rezygnację z zamkniętego katalogu przesłanek odwołania (obecny art. 13 ustawy, uchylany przez projekt). Przepis ten powinien pozostać w ustawie.

Wobec faktu, że Krajowa Szkoła realizuje długoletnie programy szkolenia, zachowanie niezależności Dyrektora Krajowej Szkoły, w tym w szczególności ściśle określenie podstaw jego odwołania, jest rozwiązaniem korzystnym. Z takiego założenia wychodził ustawodawca wskazując w uzasadnieniu projektu z 2009 r., że: *Krajowa Szkoła (...) musi uzyskać gwarancję niezależności od wpływów politycznych. Z tego względu projekt określa szczególny tryb powoływania i odwoływania członków Rady Programowej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły, przy założeniu - co do zasady - kadencyjności sprawowania funkcji (...).* Rezygnacja z ustawowych podstaw odwołania Dyrektora jest nadto trudna do pogodzenia z zasadą kadencyjności, którą projekt utrzymuje.

2. Szkolenie wstępne

Przyjmując, że nastąpi likwidacja aplikacji ogólnej, należy rozważyć dodanie do projektowanych przepisów rozwiązań, które umożliwią weryfikację zarówno wiedzy aplikantów, jak i predyspozycji do wykonywania zawodu sędziego lub prokuratora. Trzeba pamiętać, że likwidacja aplikacji ogólnej zwiększa niebezpieczeństwo szkolenia na aplikacjach specjalistycznych osób nieposiadających odpowiednich predyspozycji. Tym

samym, celowe jest wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałających temu zjawisku: **obowiązkowego kolokwium** w trakcie aplikacji (bądź dwóch takich kolokwiów, po każdym roku trwania aplikacji), a także **badan psychologicznych kandydatów na aplikacje**.

Proponuję, aby kolokwium organizowane było na zasadach analogicznych do egzaminów końcowych – sędziowskiego i prokuratorskiego. Zakres tematyczny kolokwium powinien być dostosowany do programu danej aplikacji i ograniczony do tematyki już odbytych szkoleń (np. z bloku karnego). Istotne jest, aby kolokwium pełniło funkcję selekcyjną, tzn. jego zaliczenie było warunkiem kontynuowania aplikacji oraz aby obejmowało szeroką partię materiału. Wymagałoby to dodania stosownego zapisu np. w proj. art. 27 – jako ustępu trzeciego. Zapis ten mógłby brzmieć: „**3. W trakcie aplikacji sędziowskiej oraz prokuratorskiej aplikant składa kolokwium z dziedziny prawa, która była przedmiotem zajęć szkoleniowych w okresie poprzedzającym kolokwium. Termin i zakres tematyczny kolokwium określa Dyrektor Krajowej Szkoły po zasięgnięciu opinii Rady, mając na względzie program aplikacji. Do przygotowania i przeprowadzania kolokwium w trakcie aplikacji sędziowskiej odpowiednio stosuje się przepisy art. 32 ust. 3-11 oraz art. 33, a w trakcie aplikacji prokuratorskiej – przepisy art. 34 ust. 2 i 3.**”.

Zapis ten mógłby oczywiście zostać rozbudowany w taki sposób, aby uniknąć tzw. odesłań kaskadowych. Jest to kwestia techniki legislacyjnej.

Zmian wymagałby także art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy, dotyczący skreślenia z listy aplikantów. Odnosząc się do tego przepisu na marginesie należy wskazać, że podstawą do skreślenia z listy aplikantów powinno być nieprzystąpienie przez aplikanta już do jednego sprawdzianu (lub niezaliczenie jednego sprawdzianu), nie zaś jak się obecnie przewiduje - dwóch, a to z uwagi na zapis proj. art. 32 ust. 2 i 34 ust. 2 (obecny art. 26 ust. 1 i 36 ust. 2 ustawy). Sprzeczność ta, wynikająca z niedopatrzenia ustawodawcy, powinna zostać wyeliminowana przy okazji omawianej zmiany ustawy.

Proponuję następujące brzmienie art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy:

„3) nie przystąpił w wyznaczonym terminie, bez usprawiedliwienia, do kolokwium, o którym mowa w art. 27 ust. 3, lub do jednego ze sprawdzianów przewidzianych programem aplikacji, bądź też kolokwium lub sprawdzianu nie zaliczył.”.

Należy wskazać, że kolokwium w trakcie aplikacji przewidywała ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070), w swym dawnym brzmieniu: w myśl art. 140 § 2 tej ustawy „w trakcie aplikacji aplikant składa kolokwium z dziedziny prawa, która była przedmiotem zajęć seminaryjnych w okresie

poprzedzającym kolokwium”. Niezaliczenie kolokwium było równoznaczne z zakończeniem aplikacji sądowej (art. 144 § 2 pkt 2 ww. ustawy).

W przypadku wprowadzenia kolokwium konieczne byłoby nadto uzupełnienie treści art. 39 pkt 3 ustawy.

Z kolei badania psychologiczne powinny być przeprowadzane przy naborze na aplikację, przez zespół specjalistów powoływany przez Ministra Sprawiedliwości. Brak pozytywnej opinii zespołu uniemożliwiłaby przyjęcie kandydata na aplikację. Szczegółowy przebieg badań, zadania zespołu oraz ewentualny tryb odwoławczy zostałyby określone w akcie wykonawczym do ustawy.

W odniesieniu do **naboru na aplikację** należy podnieść, że zawarte w projektowanym art. 17 ust. 4 pkt 2 przywrócenie obowiązku przedkładania przez kandydatów oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów dokumentów potwierdzających ukończenie studiów wyższych stanowiłoby krok wstecz w stosunku do zmiany ustawy dokonanej ustawą dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622, z późn. zm.). Biorąc bowiem pod uwagę znaczną liczbę kandydatów przystępujących do konkursu na aplikację ogólną (np. w 2013 r. zgłoszenia złożyło 1813 osób), obowiązek zwrotu oryginałów dokumentów po zakończonym konkursie osobom niezakwalifikowanym stanowi niepotrzebne utrudnienie i generuje zbędne koszty. Obowiązek przedłożenia oryginałów dokumentów potwierdzających ukończenie studiów prawniczych powinien natomiast zostać nałożony na późniejszym etapie, stanowiąc warunek rozpoczęcia aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej (obecnie takiego wymogu brak).

Ponadto, powyższy zapis pozostaje w sprzeczności z proj. art. 17 ust. 5, gdyż oryginały nie mogą zostać przesłane drogą elektroniczną.

Wątpliwości budzi także proj. art. 19 ust. 1, który powierza zespołowi konkursowemu równocześnie obowiązek opracowania zadań i „wytycznych dotyczących sposobu opracowania tych zadań.”

W projektowanych art. 21 ust. 3 oraz art. 23 nie określono charakteru terminu wskazanego w tych przepisach – nie jest jasne, czy jest to termin materialnoprawny i jakie skutki wiążą się z jego przekroczeniem.

W proj. art. 24 ust. 2 zbyt szeroko zakreślono krąg osób, których informacja z KRK dotyczy. Powinna być ona ograniczona do osób, wobec których istnieją podstawy do wydania decyzji o przyjęciu na aplikację.

Proj. art. 25 ust. 3 zdanie trzecie nie jest jednoznacznie sformułowany. Przepis ten stanowi, że „w przypadku gdy miejsce na liście kwalifikacyjnej, w którym następuje wyczerpanie limitów, o których mowa w art. 17 ust. 1, zajmuje więcej niż jedna osoba, limity te ulegają łącznie podwyższeniu o liczbę osób umieszczonych na tym miejscu”. Przy literalnej wykładni tego przepisu należy przyjąć, że w przypadku, gdy limit łącznie wynosi, przykładowo, 100 miejsc, a na setnej pozycji umieszczonych jest czterech kandydatów, limit wzrośnie do 104, choć brakuje miejsc tylko dla trzech kandydatów. Ponadto, nie jest jasne, z jakich przyczyn limity na obu aplikacjach ulegają *łącznemu* podwyższeniu. Wydaje się, że limit powinien wzrastać albo na aplikacji sędziowskiej, albo na prokuratorskiej, stosownie do wniosku kandydatów umieszczonych na jednej pozycji na liście, wskazanego w proj. art. 23. Trudno jednak ustalić, jaka jest w tym zakresie intencja projektodawcy.

Należy uznać, że ustawa w szerszym zakresie powinna regulować **przebieg aplikacji**. Tymczasem projektowane przepisy, osiągając w innych kwestiach wysoki poziom szczegółowości, w tym zakresie są bardzo ogólne, pozostawiając prawie całe unormowanie aktowi wykonawczemu. W szczególności, celowe wydaje się określenie w ustawie (np. w proj. art. 27 ust. 2), jak przebiegać ma cykl szkoleniowy, ze wskazaniem wzajemnej proporcji zajęć odbywanych w Krajowej Szkole i praktyk realizowanych podczas zatrudnienia w sądach i prokuraturach. Należy zaznaczyć, że jest to zagadnienie dotyczące modelu aplikacji i zagwarantowania jej odpowiedniego poziomu, a zatem należące do materii ustawowej. Pozostawienie tej materii w całości rozporządzeniu może powodować, że poszczególne roczniki aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, bez interwencji ustawodawcy, będą realizowane w zupełnie inny sposób. Obecnie zajęcia szkoleniowe stanowią około 20 % aplikacji specjalistycznych i wydaje się, że jest to proporcja optymalna.

Doprecyzowania wymaga proj. art. 30 ust. 2, który mówi, że aplikanta aplikacji sędziowskiej kieruje się „do poszczególnych wydziałów”. Przepis ten, w związku z treścią art. 30 ust. 1, może nasuwać wniosek, że chodzi wyłącznie o wydziały sądu okręgowego. Notabene, uregulowanie to pomija zupełnie możliwość odbywania praktyk w innych jednostkach organizacyjnych, np. w prokuraturze.

Wątpliwości budzi proj. art. 40, dotyczący przerwy w odbywaniu aplikacji. Po pierwsze, niezasadne wydaje się, aby wniosek o zgodę na przerwę w odbywaniu aplikacji, warunkowaną powodami zdrowotnymi lub rodzicielskimi aplikanta, składał do prezesa sądu lub prokuratora Dyrektor Krajowej Szkoły. Wniosek taki powinien kierować sam aplikant, a Dyrektor mógłby ewentualnie wydawać w tym względzie opinię. Po drugie, przesłanki

wyrażenia zgody na przerwę wydają się nieprecyzyjne. W szczególności można rozważać, czy niepełnosprawność istniejąca przed przyjęciem na aplikację także umożliwia przerwę, bądź czy okoliczności związane z urodzeniem i wychowaniem dziecka mogą uzasadnić udzielenie przerwy równocześnie obojgu rodzicom-aplikantom. Ponadto, powstaje pytanie, czy w okresie przerwy z przyczyn określonych w punkcie pierwszym (która może trwać do 2 lat) aplikant pobiera wynagrodzenie za pracę. Z treści proj. art. 40 ust. 4 zdaje się *a contrario* wynikać, że tak. Należy mieć tu na względzie, że uniemożliwiające aplikację okoliczności związane z urodzeniem i wychowaniem dziecka, z uwagi na wiek aplikantów, będą występować bardzo często, a aplikanci zapewne będą korzystać z przerwy, co spowoduje dodatkowe skutki finansowe, nie występujące obecnie (zgodnie z ustawą aplikant zawieszony w prawach i obowiązkach nie pobiera stypendium – art. 40 ust. 3). Powstaje też wątpliwość, jak powyższe uprawnienia mają się do uprawnień wynikających z przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, które będą aplikantom, jako osobom zatrudnionym, przysługiwać.

3. Przepisy przejściowe

Wątpliwości budzi art. 15 projektowanej ustawy.

Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, *osoba, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, może złożyć Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wniosek o umieszczenie na liście klasyfikacyjnej aplikantów nie później niż do dnia zakończenia aplikacji ogólnej rozpoczętej w roku 2014.*

Brzmienie powyższego przepisu nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy wniosek o umieszczenie na liście klasyfikacyjnej będą mogli złożyć także absolwenci **poprzednich roczników aplikacji ogólnych**, o których mowa w uchylanym art. 27 ustawy zmienianej, a jeśli tak, to czy z ograniczeniem wynikającym z treści ust. 1 tego artykułu (3 lata), czy też bez żadnych ograniczeń czasowych. Powoduje to, że będą możliwe rozbieżne interpretacje omawianych unormowań.

Ponadto, przewidziany w przepisach przejściowych projektowanej ustawy terminarz nie pozwala na prawidłowe przeprowadzenie naboru na aplikację sędziowską i prokuratorską, które miałyby się rozpocząć z dniem **26 stycznia 2015 r.** (w terminie wyznaczonym dla rozpoczęcia aplikacji ogólnej – art. 15 ust. 6).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 projektowanej ustawy, wniosek o umieszczenie na liście klasyfikacyjnej aplikantów składa się *nie później niż do dnia zakończenia aplikacji ogólnej rozpoczętej w roku 2014*, tj. do dnia 26 stycznia 2015 r.

Dwutygodniowy termin do ogłoszenia listy klasyfikacyjnej aplikantów upłynie zatem w dniu 9 lutego 2015 r.

Wniosek o kontynuowanie szkolenia na aplikacji sędziowskiej albo prokuratorskiej będzie mógł zostać przez aplikantów złożony w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia listy klasyfikacyjnej w Biuletynie Informacji Publicznej, tj. do dnia 23 lutego 2015 r.

Kolejnym krokiem będzie wydanie przez Dyrektora Krajowej Szkoły decyzji w sprawie przyjęcia na aplikacje. Przyjmując minimalny (tygodniowy) czas na wykonanie tej czynności, termin upłynie w dniu 2 marca 2015 r. Następnie do tego terminu należy doliczyć czas niezbędny na rozpoznanie odwołań od wydanych decyzji (około 4 tygodni).

Tym samym, najwcześniejszy realny termin rozpoczęcia aplikacji specjalistycznych w 2015 r. to 30 marca, podczas gdy w projekcie mowa o terminie o dwa miesiące wcześniejszym.

Dodać należy, że wyliczony powyżej termin nie uwzględnia czasu potrzebnego na odbycie procedury przydziału etatów aplikanckich do sądów i prokuratur, o której mowa w proj. art. 29.

W tym zakresie konieczne jest zatem dokonanie stosownych zmian.

Niezależnie od powyższych uwag należy zauważyć, że aplikanci, którzy rozpoczęli szkolenie w Krajowej Szkole w ramach aplikacji ogólnej w dniu 27 stycznia 2014 roku, powinni dokończyć szkolenie na aplikacjach specjalistycznych wg przepisów obecnie obowiązujących. Byłoby to zgodne z zasadą niezmienniania reguł szkolenia w jego trakcie. Ma to również uzasadnienie ekonomiczne, ponieważ aplikanci po zakończeniu aplikacji ogólnej podlegaliby dalszemu szkoleniu trwającemu jedynie 30 miesięcy (wg dotychczasowych zasad), a nie 36 miesięcy, jak przewiduje to projekt.

Ponadto należy wskazać, że w przewidzianych w projekcie ustawy przepisach przejściowych nie została uregulowana sytuacja prawna kandydatów, którzy przystąpią do zarządzonego już przez Ministra Sprawiedliwości konkursu na aplikację ogólną. Konkurs ten odbędzie się w dniach 7 i 28 października 2014 roku, a wyłonieni w nim aplikanci mają rozpocząć aplikację ogólną w dniu 26 stycznia 2015 roku.

2 powołanie