

UZASADNIENIE

- I. Pilne stworzenie nowoczesnego i jednolitego modelu aplikacji przygotowującej do zawodów prawniczych oraz wybór najlepszego modelu kariery sędziowskiej to jedno z priorytetowych zadań państwa, co zostało wskazane w exposé przedstawionym przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 23 listopada 2007 r.

Realizując to zadanie, Rada Ministrów w lutym 2008 r. przyjęła założenia do ustaw wprowadzających nowe regulacje w zakresie dostępu do zawodów prawniczych oraz racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów powszechnych, jak też wzmocnienia statusu sędziego i kariery sędziowskiej.

Projekt założeń przewiduje daleko idącą swobodę przepływu kadr między zawodami prawniczymi i określa drogi dochodzenia do powołania na stanowisko sędziowskie. Najwłaściwszą z nich wydaje się umożliwienie dochodzenia do zawodu sędziego przedstawicielom innych zawodów prawniczych, legitymującym się egzaminem zawodowym (adwokackim, radcowskim) oraz odpowiednią praktyką prawniczą, wykonywaną poza korpusem sędziów. Założenie to zmierza do takiego ukształtowania modelu kariery prawniczej, w którym najwyższą pozycję zajmowałby zawód sędziego. Jest to rozwiązanie pożądane, gdyż zapewnia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osoby doświadczone, posiadające odpowiednią wiedzę zarówno teoretyczną, jak i praktyczną. Niemniej przyjęcie takiego rozwiązania wymaga podjęcia odpowiednich działań, dzięki którym pozycja materialna i prestiż zawodowy sędziego byłyby atrakcyjne dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Ponadto jest konieczne wprowadzenie jasnych i obiektywnych kryteriów doboru kandydatów do zawodu sędziego. Stąd docelowy model zakłada, że nabór na stanowiska sędziowskie miałby charakter konkursu, do którego przystępowaliby przedstawiciele wszystkich zawodów prawniczych. Tylko taka forma naboru będzie dawać bowiem gwarancję, że na stanowisko sędziowskie zostanie powołany kandydat o najwyższych kwalifikacjach zawodowych. Co więcej, stanowi ona pewien ogólny standard przeprowa-

dzenia naboru na stanowiska w służbie publicznej. Należy przypomnieć, że zasady dostępu obywateli do służby publicznej zostały wskazane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 29 listopada 2007 r.

(SK 43/06) Trybunał podkreślił, że dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów powinien stanowić regułę. Zdaniem Trybunału takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. W świetle tego orzeczenia nie może ulegać wątpliwości, że konstytucyjne zasady dostępu obywateli do służby publicznej powinny być respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Warto ponadto wskazać, że na obowiązek zachowania obiektywnych kryteriów oceny kandydatów do zawodu sędziego zwrócił uwagę Komitet Ministrów Rady Europy w Zaleceniu Nr R(94)12, dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów. Odwołując się zatem do regulacji państw-członków Rady Europy w tym zakresie, należy podkreślić, że przeprowadzanie naboru na stanowisko sędziego w drodze konkursu stanowi tendencję dominującą.

- II. Założeń opisanych na wstępie dokumentów programowych, mających na celu prawidłowe wypełnienie norm ustrojowych określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie sposób zrealizować bez stosownej nowelizacji ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959).

Ustawa ta wprowadza bowiem do potencjalnej ścieżki kariery sędziowskiej instytucję tzw. awansu poziomego, polegającego na ustanowieniu dodatkowych stanowisk sędziowskich: sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Takie rozwiązanie miało stanowić instrument swoistego nagradzania

– w założeniu przede wszystkim w aspekcie finansowym – sędziów właściwie wykonujących swoje obowiązki, a nieaspirujących z różnych przyczyn do obejmowania stanowisk sędziowskich w sądach wyższych. W uzasadnieniu tej nowelizacji wyjaśniono, że sędziowie powołani na stanowiska sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym zachowują inwestyturę w dotychczasowym zakresie, a do orzekania w sądzie wyższym mogą być wyznaczani w drodze delegowania oraz mogą kandydować na ogólnych zasadach do objęcia wolnych stanowisk sędziowskich w tym sądzie. Zasadniczym natomiast skutkiem objęcia przez sędziego jednego z tych stanowisk ma być możliwość osiągania wynagrodzenia w stawkach przewidzianych dla odpowiadających im stanowisk w sądzie hierarchicznie wyższym.

Wejście w życie wspomnianej regulacji przewidziano na dzień 1 lipca 2008 r.

Trzeba jednak zauważyć, że tworzenie dwóch dodatkowych, tytułarnych w istocie stanowisk w sądach rejonowych i okręgowych, pozostaje w sprzeczności z założeniami wspomnianych na wstępie dokumentów programowych, a ponadto pociągałoby za sobą negatywne skutki dla prawidłowej organizacji sądownictwa powszechnego, zarówno w aspekcie ustrojowym, jak i praktycznym.

Jak wskazano na wstępie, nowy model dochodzenia do zawodu sędziego przewiduje daleko idącą swobodę przepływu kadr między zawodami prawniczymi, wprowadzając takie ukształtowanie modelu kariery prawniczej, w którym zawód sędziego byłby najbardziej prestiżowym zawodem. W konsekwencji przewiduje się przeprowadzanie naboru na stanowiska sędziowskie w formie konkursu, do którego przystępowaliby przedstawiciele wszystkich zawodów prawniczych.

Wejście w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959) wprowadziłoby tymczasem odrębną ścieżkę awansu zawodowego, zastrzeżoną wyłącznie dla już urzędujących sędziów, w istocie automatyczną i bez powiązania z rzeczywistymi osiągnięciami

i kwalifikacjami zawodowymi kandydatów. Awans poziomy miałby bowiem następować w zasadzie na skutek upływu określonego czasu, bez dokonywania merytorycznej oceny dotychczasowej pracy sędziego kandydującego na wyższe stanowisko sędziowskie.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że instytucja awansu poziomego nie jest również spójna z systemowymi założeniami aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które przyjmują ścisłe powiązanie awansu zawodowego sędziego z hierarchiczną strukturą sądów powszechnych. Awans zawodowy polega na objęciu stanowiska sędziowskiego w sądzie bezpośrednio wyższym przez kandydata wyłonionego w drodze konkursu. W wypadku kandydatów ze środowiska sędziowskiego okres zajmowania dotychczasowego stanowiska sędziowskiego jest tylko jednym z warunków ubiegania się o wyższe stanowisko sędziowskie. Instytucja awansu poziomego, wiążąc się z koniecznością utworzenia wyższych stanowisk sędziowskich w sądach niższych, odrywałaby się zatem od hierarchicznego modelu sądownictwa powszechnego, komplikowałaby nadmiernie jego organizację i czyniła strukturę stanowisk sędziowskich nieprzejrzystą.

System awansu poziomego stanowiłby zarazem istotny czynnik demotywuujący sędziów o dużym doświadczeniu i wysokich kwalifikacjach zawodowych do ubiegania się o wyższe stanowiska sędziowskie w sądzie wyższym, czyli w drodze tzw. awansu pionowego. Jednocześnie im dłuższy byłby staż sędziowski, tym mniejsza byłaby wola sędziów do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i dbałość o najwyższą jakość orzecznictwa, skoro i tak po upływie określonego czasu mieliby perspektywę awansu na wyższe stanowisko sędziowskie – tyle że w sądzie niższym.

W praktyce ze ścieżki awansu pionowego korzystałby najczęściej sędziowie o krótszym stażu zawodowym, co mogłoby negatywnie rzutować na funkcjonowanie sądów wyższych, ze swej istoty rozpoznających sprawy bardziej złożone, wymagające nie tylko bardzo dobrego przygotowania merytorycznego, ale i dużego doświadczenia zawodowego sędziów.

Pogłębiłoby to aktualne problemy z doбором kadry sędziowskiej o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych w sądach apelacyjnych. Należy bowiem wskazać, że już obecnie w apelacjach, w których sądy okręgowe są znacznie oddalone od siedziby sądu apelacyjnego, jest obserwowana niechęć sędziów do ubiegania się o stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, gdyż jego objęcie powoduje konieczność codziennych, uciążliwych dojazdów do miejsca pracy albo konieczność przeniesienia centrum życiowego sędziego.

W tych okolicznościach, mając na względzie nieuchronność zmian modelu kariery prawniczej, w tym sędziowskiej, oraz związaną z tym konieczność wzmocnienia statusu sędziego, zakłada się odejście od idei awansu poziomego i zastąpienie go projektowanym dwuetapowym mechanizmem wzrostu wynagrodzeń sędziowskich.

W pierwszej kolejności w sądach rejonowych i okręgowych, w miejsce „dodatkowych”, związanych z instytucją awansu poziomego, stanowisk sędziowskich przewiduje się dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych po 15 latach zajmowania danego stanowiska trzecią stawkę awansową, której osiągnięcie będzie skutkowało uzyskaniem przez sędziego wyższego wynagrodzenia zasadniczego – a więc w zasadzie tego samego skutku, co ewentualne uzyskanie awansu poziomego. Dla sędziów sądów apelacyjnych pozostaną – tak jak dotychczas – dwie stawki awansowe.

Okresy zajmowania danego stanowiska sędziowskiego, niezbędne dla uzyskiwania kolejnych stawek awansowych, będą wynosić: 5 lat dla stawki pierwszej awansowej, 10 lat dla stawki drugiej awansowej i 15 lat dla stawki trzeciej awansowej. Zapewnienie możliwości uzyskania wyższych stawek wynagrodzenia w krótszej niż dotychczas perspektywie ma służyć wzmocnieniu statusu w szczególności sędziów sądów rejonowych.

Omawiane okresy, traktowane jako minimalne, będą ulegać wydłużeniu o 3 lata (podobnie jak ma to miejsce obecnie) w wypadkach ukarania sędziego w danym okresie karą dyscyplinarną lub dwukrotnego wytknięcia uchybienia w trybie art. 40 u.s.p., bądź dwukrotnego zwrócenia uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p. W ten sposób awans finansowy pozostaje powiązany z wymaganiem w zasadzie nienagannej służby.

Wprowadzenie trzeciej stawki awansowej (w wysokości 120 % wynagrodzenia zasadniczego) dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych jest zatem spowodowane koniecznością stworzenia sędziom perspektywy systematycznego awansu płacowego w całym potencjalnym okresie ich służby na danym stanowisku, a przy tym uwzględnienie i tej statystycznej prawidłowości, że tylko dla części sędziów będzie dostępny awans na wyższe stanowisko sędziowskie (w sądzie okręgowym lub apelacyjnym). Często awans taki jest bowiem obiektywnie niemożliwy z przyczyn niezależnych od danego sędziego (brak etatów) czy też z przyczyn niezwiązanych z jakością jego pracy orzeczniczej (względy rodzinne wykluczające zmianę miejsca pracy itp.).

Nie przewiduje się natomiast trzeciej stawki awansowej dla sędziów sądu apelacyjnego przede wszystkim z tego względu, że eliminowana instytucja awansu poziomego nie odnosiła się do nich. Niezależnie od tego, projektowane rozwiązanie zapewni sędziom sądu apelacyjnego wzrost wynagrodzeń w związku z utrzymaniem regulacji przewidzianej nowelizacją z dnia 29 czerwca 2007 r., w myśl której wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej wynosi co najmniej 120 % wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej dla bezpośrednio niższego stanowiska sędziowskiego.

- III. Z uwagi na przyjęte w dotychczasowych przepisach powiązanie systemu wynagradzania prokuratorów z systemem wynagradzania sędziów sądów powszechnych wprowadzono analogiczne zmiany w odniesieniu do przepisów ustawy o prokuraturze.

Materia objęta projektowaną ustawą nie stanowi przedmiotu regulacji prawa wspólnotowego.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, stosownie do przepisów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad wymienionym projektem.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI:

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa
Projektowana ustawa dotyczy sędziów sądów powszechnych oraz prokuratorów. Ma ona jednocześnie wpływ na funkcjonowanie sądów i prokuratur.

2. Wpływ regulacji na finanse publiczne, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego
Wprowadzenie z dniem 1 lipca 2008 r. stawki trzeciej awansowej dla sędziego sądu rejonowego i sędziego sądu okręgowego oraz prokuratora prokuratury rejonowej i prokuratora prokuratury okręgowej w wysokości 120 % wynagrodzenia zasadniczego nie spowoduje skutków finansowych w budżecie państwa na rok 2008 w części 15 – „Sądy powszechne” i części 37 – „Sprawiedliwość” z uwagi na fakt, że wielkość wydatków związanych z wprowadzeniem trzeciej stawki awansowej zostanie zrównoważona przez środki ujęte w budżecie na rok 2008 z przeznaczeniem na planowane wprowadzenie od dnia 1 lipca 2008 r. możliwości tzw. awansów poziomych, na gruncie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, który to mechanizm (awans poziomy) – w związku z treścią art. 1 pkt 1a i b oraz art. 1 pkt 2a i b omawianego projektu – nie zostanie ostatecznie wprowadzony w życie.

3. Wpływ regulacji na rynek pracy
Projektowana ustawa nie powinna mieć wpływu na rynek pracy.

4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki ani przedsiębiorczość.

5. Wpływ na rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie wpłynie na rozwój regionalny.

6. Konsultacje społeczne

Projekt został przekazany do konsultacji Krajowej Radzie Sądownictwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związkowi Zawodowemu Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwzględniając obecny zakres projektowanej regulacji, omówienie zgłoszonych uwag ograniczono do uwag odnoszących się do aktualnej treści projektu.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłosiła uwagi dotyczące systemu stawek awansowych, wskazując, że trzecia stawka awansowa powinna obejmować także sędziów sądów apelacyjnych.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” zgłosiło uwagi dotyczące:

- 1) awansu poziomego, wskazując, że jest on od kilku lat obiecywaną sędziom instytucją, która miała uregulować należycie sytuację sędziów, którzy nie mogą awansować z uwagi na brak wolnych stanowisk w sądach wyższego rzędu lub orzekanie w nietypowych, specyficznych wydziałach; natomiast zaproponowana trzecia stawka awansowa w żadnej mierze nie zastępuje awansu poziomego, gdyż pozbawi sędziów sądu rejonowego i okręgowego możliwości uzyskania ewentualnych kolejnych stawek awansowych, które otwierałyby się dla nich po uzyskaniu awansu poziomego – trzecia stawka będzie dla nich ostatnią, wobec czego zamiast awansu poziomego należałoby zaproponować sędziom sądów rejonowych i okręgowych (czyli tych, którym awans poziomy się odbiera) oprócz trzeciej – także kolejną czwartą, a może i piątą stawkę awansową;

Stowarzyszenie opowiedziało się za nieodstępowaniem od awansu poziomego w wyniku realizowania doraźnych celów politycznych i fiskalnych;

- 2) przepisów przejściowych, wskazując na potrzebę wprowadzenia jasnych regulacji intertemporalnych, które określą, że nowe przepisy o stawkach awansowych będą stosowane od razu w pełnym zakresie wobec wszystkich sędziów; zaznaczono również, że należy wyraźnie przewidzieć, że przy obliczaniu okresów potrzebnych do uzyskania kolejnych stawek awansowych zalicza się odpowiednio okresy służby na stanowisku prokuratora.

Powyższe uwagi nie mogły zostać uwzględnione z następujących powodów:

Nieuchronność zmian modelu kariery prawniczej i konieczność wzmocnienia statusu sędziego nie pozwala na pozostawienie w przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych instytucji awansu poziomego, wprowadzonego nowelizacją tej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. Należy w tym miejscu powtórzyć, że tworzenie dwóch dodatkowych, tytułarnych w istocie stanowisk w sądach rejonowych i okręgowych, pozostaje w sprzeczności z założeniami wspomnianych na wstępie dokumentów programowych, a ponadto pociągałoby za sobą negatywne skutki dla prawidłowej organizacji sądownictwa powszechnego, zarówno w aspekcie ustrojowym, jak i praktycznym. Ponadto instytucja awansu poziomego nie jest również spójna z systemowymi założeniami aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, odrywałaby się bowiem od hierarchicznego modelu sądownictwa powszechnego, a równocześnie komplikowałaby nadmiernie jego organizację i czyniła strukturę stanowisk sędziowskich nieprzejrzystą. System awansu poziomego, stanowiąc czynnik demotywujący sędziów o dużym doświadczeniu i wysokich kwalifikacjach zawodowych do ubiegania się o wyższe stanowiska sędziowskie w drodze tzw. awansu pionowego, mógłby negatywnie rzutować na funkcjonowanie sądów wyższych i pogłębić aktualne problemy z doborem kadry sędziowskiej o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych w sądach apelacyjnych.

Niezależnie od powyższych argumentów należy wskazać, że w toku prac legislacyjnych projekt zmian w tym zakresie został przekazany prezesom sądów apelacyjnych w celu zapoznania środowiska sędziowskiego i z prośbą o wyrażenie opinii. Z zebranych opinii wynika, że inicjatywa odejścia od instytucji awansu poziomego znajduje poparcie w środowisku sędziowskim, w tym wśród wielu sędziów sądów rejonowych i okręgowych. Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiły jedynie pewne uwagi natury redakcyjnej, dotyczące projektowanych zmian w przepisach ustawy o prokuraturze. Uwagi te zostały uwzględnione.

Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej nie zgłosiło do projektu żadnych uwag.

05/23rch