



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-109(5)/10

Warszawa, 31 grudnia 2010 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 3361).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

STANOWISKO RZĄDU
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów
powszechnych (druk nr 3361)

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 3361) wskazano, iż celem projektowanych zmian jest ugruntowanie statusu prawnego asystentów sędziów poprzez wzmocnienie trwałości ich stosunków pracy, umożliwienie płynnego przepływu w ramach struktur sądownictwa, jak również w drodze delegacji do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz stworzenie – w ramach tej grupy – pracowniczych struktur organizacyjnych. Nowelizacja zakłada również poszerzenie zakresu dotychczasowych czynności asystentów sędziów oraz odstąpienie od obowiązujących obecnie zasad ich wynagradzania.

Na wstępie zwrócić należy uwagę, iż obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) wprowadza czytelny podział zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej pomiędzy sędziów i referendarzy sądowych. Zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości zostały powierzone – stosownie do regulacji zawartych w Konstytucji RP – wyłącznie sędziom, zaś zadania z zakresu ochrony prawnej mogą wykonywać także referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi. Asystenci sędziów wykonują natomiast samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania. Zakres tych czynności został sprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz. U. Nr 192, poz. 1613, z późn. zm.).

Wskazany wyżej podział kompetencji został zachowany także w będącym przedmiotem prac w Sejmie RP rządowym *projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 3655), który zakłada, że asystent sędziego wykonuje czynności zmierzające do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów. Z przyjętych w tym projekcie założeń wynika, iż asystent sędziego będzie nadal pozostawać

pracownikiem, któremu powierza się wykonywanie czynności o charakterze pomocniczym i niesamodzielnym. Z tej przyczyny, pod względem statusu, asystenci sędziów nie mogą zostać w ocenie Rady Ministrów zrównani z grupą referendarzy sądowych, mimo iż rodzaj wykonywanych czynności wyróżnia ich spośród pozostałych pracowników sądów; wyrazem tego jest umieszczenie zasadniczej regulacji dotyczącej asystentów sędziów w przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Niemniej jednak, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, projekt przyjmuje w przypadku asystentów sędziów odesłanie do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125, z późn. zm.).

Zauważyć należy, iż zawarta w poselskim projekcie ustawy propozycja zmiany brzmienia art. 2 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych zmierza bezpośrednio do zlikwidowania podziału zadań między referendarzy sądowych a asystentów sędziów, albowiem zakłada umożliwienie powierzania asystentom sędziów czynności z zakresu ochrony prawnej równoległe do referendarzy sądowych, mimo iż nadal pozostawia w gestii asystentów sędziów zadania administracyjne i przygotowania spraw sądowych, do wykonywania których to czynności asystenci byli powołani.

Przyjęcie takiego rozwiązania w istotny sposób wykraczałoby poza charakter instytucji asystenta sędziego, który ma wspomagać sędziego w jego czynnościach i wykonywać je pod jego kierunkiem i nadzorem, a nie zastępować sędziego. Z uzasadnienia projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 1656 - Sejm RP III kadencja) tworzącej stanowisko asystenta sędziego wyraźnie wynika, że w założeniu chodziło o nową kategorię wysoko wykwalifikowanych pracowników z wykształceniem prawniczym, których zadaniem miało być wykonywanie funkcji pomocniczych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Propozycja zawarta w poselskim projekcie odchodzi od realizowanego dotąd modelu pracy w sądownictwie powszechnym, tj. sędzia - asystent - sekretarz, co sprzyja ograniczeniu roli sędziego jedynie do czynności orzeczniczych i zapewnieniu mu właściwej obsługi przez przydzielenie asystenta i sekretarza. Upoważnienie asystenta sędziego do podejmowania dodatkowych czynności może w ocenie Rady Ministrów wpłynąć negatywnie na jego dotychczasowe obowiązki, tj. czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania.

Dodatkowo warto w tym kontekście podkreślić, iż z samego faktu potwierdzenia przez ustawodawcę dopuszczalności powierzenia wykonywania określonych czynności z zakresu ochrony prawnej podmiotom innym niż sąd nie można skutecznie wywodzić podstawy do

mnożenia tych podmiotów, istniejących w ramach tej samej struktury sądownictwa powszechnego, upoważnionych do podejmowania tych samych czynności. Prowadzić to może do zdublowania kompetencji podmiotów istniejących w ramach tej samej struktury.

W odniesieniu do podstaw ustrojowych uprawnień referendarzy sądowych wypowiedział się Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z dnia 8 grudnia 2005 r. sygn. akt III CZP 108/05. Podkreślił w niej, że podstawę ustrojową działalności orzeczniczej referendarzy sądowych stanowi art. 147 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym w sądach rejonowych i okręgowych są zatrudnieni referendarze sądowi do wykonywania określonych w ustawach czynności należących do sądów w zakresie ochrony prawnej. Regulacja ta w sposób wyraźny pozwala na powierzenie referendarzom wykonywania czynności sądowych tylko w zakresie wskazanym w ustawie, a ze względu na ustrojowy jej charakter należy interpretować ją ściśle. Potwierdzeniem uprawnień referendarza w Kodeksie postępowania cywilnego jest art. 47¹, zgodnie z którym referendarz sądowy może wykonywać czynności w wypadkach wskazanych w ustawie. Sąd podkreślił, że powściągliwość ustawodawcy w przekazywaniu referendarzowi uprawnień orzeczniczych wynika z obawy o naruszenie konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sądy (art. 175 Konstytucji RP) oraz z wąsko określonych kompetencji referendarza sądowego. Ustawa zapewnia mu wprawdzie niezależność w zakresie wykonywania obowiązków (art. 150 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych), która jednak nie jest tożsama z niezawisłością sędziowską, a poza tym, w odróżnieniu od sędziego, referendarz nie ma zagwarantowanej nieusuwalności ze stanowiska służbowego.

Wątpliwości w ocenie Rady Ministrów budzi ponadto sposób określenia w art. 1 pkt 1 i pkt 5 lit. a projektu kompetencji asystentów sędziów. Przepis ten wskazuje, że czynności z zakresu ochrony prawnej asystenci sędziów oraz starsi asystenci sędziów mogą wykonywać w zakresie udzielonego im upoważnienia przez przewodniczącego wydziału lub sędziego przez niego upoważnionego. Powyższa propozycja nie może zostać zaakceptowana, albowiem zakres ochrony prawnej nie może być określany każdorazowo na podstawie zarządzeń przewodniczącego wydziału. Zakres tych kompetencji w stosunku do referendarzy sądowych jak wyżej wskazano ściśle regulują przepisy rangi ustawowej. W projekcie nie przedstawiono natomiast propozycji ewentualnych zmian ustaw w tym względzie. Brak takich propozycji uniemożliwia szczegółowe odniesienie się do celu nowego ukształtowania

pozycji ustrojowej asystenta sędziego, w tym także w odniesieniu do konstytucyjności przedstawionego rozwiązania w aspekcie powierzonych zadań i ich sądowej kontroli.

Podkreślić należy, iż dalsze przepisy poselskiego projektu ustawy regulujące charakter nawiązania zatrudnienia na podstawie mianowania, kwestie wynagrodzenia, delegowania do innych jednostek, odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów zbliżone są do przepisów dotyczących referendarzy sądowych i są konsekwencją przyjętego w projekcie ustawy zbliżenia zadań tych grup zawodowych. Z tej przyczyny, przy kwestionowanej potrzebie zmian kompetencyjnych asystentów sędziów, nie wydaje się w ocenie Rady Ministrów uzasadnione wprowadzenie tych unormowań. Wskazać należy, iż w powyższej materii w rządowym *projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 3655) zaproponowano regulacje dotyczące kwestii wynagradzania, delegowania oraz przeprowadzania konkursów na stanowisko asystentów sędziów, zaś w pozostałym zakresie przewidziano odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

Warto dodatkowo odnieść się do zawartych w poselskim projekcie ustawy postulatów nowelizacji dotychczasowych uregulowań prawnych w przedmiocie wynagrodzeń asystentów sędziów. W projekcie tym zaproponowano powiązanie wynagrodzeń asystentów sędziów z wynagrodzeniem zasadniczym sędziów sądu rejonowego (w odpowiedniej relacji). Mając na uwadze obecną sytuację finansów publicznych należy, w ocenie Rady Ministrów, zakwestionować relacjonowanie wysokości wynagrodzeń asystentów do wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, gdyż takie rozwiązanie prowadziłoby do automatycznego wzrostu wydatków budżetu państwa na finansowanie przedmiotowych wynagrodzeń. Wydaje się zatem, iż wynagrodzenie asystentów sędziów powinno być tak jak dotychczas określone kwotowo, a jego waloryzacja powinna następować na zasadach obowiązujących przy waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

Potrzeba nowelizacji dotychczasowych regulacji w przedmiocie wynagrodzeń asystentów sędziów wyrażona została również przez Krajową Radę Sądownictwa w stanowisku z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie sposobu kształtowania i wysokości wynagrodzenia asystentów sędziów sądów powszechnych. W przedmiotowej opinii Krajowa Rada Sądownictwa postulowała likwidację zasady zróżnicowania wynagrodzenia asystentów sędziów w zależności od tego, czy są zatrudnieni w sądzie rejonowym, okręgowym czy apelacyjnym, co należy odnieść także do asystentów - aplikantów aplikacji sędziowskiej zatrudnionych na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa

i Prokuratury. W tym zakresie rządowy *projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 3655) odchodzi od zróżnicowania wynagrodzeń asystentów sędziów z uwagi na szczebel sądu, w którym są oni zatrudnieni, przyjmując jednocześnie, że Minister Sprawiedliwości przy określeniu w rozporządzeniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego asystenta sędziego będzie brać pod uwagę poziom wynagrodzeń urzędników sądowych, co jest rezultatem odmiennych niż w projekcie poselskim założeń co do statusu asystentów.

Warto podkreślić, iż projektowana ustawa wchodzi w zakres stosowania regulacji zawartych w prawie Unii Europejskiej. Wskazać w tym przypadku należy na przewidzianą w art. 1 pkt 4 zmianę art. 149 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez dodanie § 1a, zgodnie z którym osoba ubiegająca się o stanowisko referendarza sądowego musiałaby być zatrudniona na stanowisku asystenta sędziego przez okres co najmniej dwóch lat w pełnym wymiarze czasu pracy. Takie uregulowanie pozbawiałoby bowiem możliwości ubiegania się o stanowisko referendarza osoby wykonujące pracę asystenta sędziego w niepełnym wymiarze czasu pracy i stanowiłoby to niedopuszczalną dyskryminację osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy z punktu widzenia dyrektywy Rady 97/81/WE z 15 grudnia 1997 r. dotyczącej Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców, Europejskie Centrum Przedsiębiorców Publicznych oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (klauzula nr 4 w załączniku wymienionej dyrektywy). W ocenie Rady Ministrów, jako zasadę należałoby przyjąć, iż osoby wykonujące pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy powinny być traktowane tak samo jak osoby zatrudnione w pełnym wymiarze. W pewnych okolicznościach (np. gdy celem uwzględnienia stażu pracy jest nagrodzenie nabytego doświadczenia i występuje zależność między charakterem pracy a doświadczeniem wynikającym w wykonywaniu tej pracy przez określony czas) możliwe jest przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy zalicza się na poczet stażu pracy proporcjonalnie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów negatywnie opiniuje rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie i w konsekwencji proponuje niekontynuowanie dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem.