



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25 lipca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.561.5.2016.AJK

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Zastępca Przewodniczącego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów Pan Andrzej Sobótka (dalej: OSAS), wskazując na **niejasne zasady dotyczące kandydowania na stanowisko starszego asystenta sędziego i związany z tym problem dotyczący podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystenta sędziego.**

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 155 § 3b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.; dalej jako: P.u.s.p.), na stanowisku starszego asystenta sędziego może być zatrudniony: 1) asystent, który zajmował stanowisko asystenta sędziego przez co najmniej dziesięć lat, i nie był karany za przewinienia dyscyplinarne oraz uzyskiwał pozytywne okresowe oceny, albo 2) osoba, która złożyła egzamin sędziowski lub egzamin prokuratorski.

W ocenie OSAS, ustawodawca, wprowadzając w art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p. wymóg braku karalności dyscyplinarnej asystentów sędziów, nie uregulował jednocześnie w tej ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym, zasad i procedury takiego postępowania. W obecnym stanie prawnym nie jest więc jasne, czy art. 155 § 3b P.u.s.p. może stanowić samodzielną podstawę dla dyscyplinarnego ukarania asystenta sędziego. W takiej sytuacji, jak twierdzi Zastępca Przewodniczącego OSAS, asystentowi sędziego nie zapewniono odpowiednich gwarancji w postępowaniu dyscyplinarnym, w

tym m.in. prawa do ustanowienia obrońcy, wskazania organów, które miałyby orzekać w tym postępowaniu, czy określenia okresów przedawnienia przewinień dyscyplinarnych. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku asystentów sędziów każde orzeczone względem nich przewinienie dyscyplinarne może oznaczać utratę możliwości awansu, a więc zamyka możliwość rozwoju zawodowego.

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie OSAS, wprowadzając do systemu prawnego instytucję starszego asystenta sędziego ustawodawca wzorował się na stanowisku starszego referendarza sądowego. W związku z powyższym - analizując potrzebę wprowadzenia do P.u.s.p. zasad i procedury postępowania dyscyplinarnego wobec asystenta sędziego - warto odwołać się do przepisów regulujących tę instytucję.

Zgodnie z art. 150 § 1 P.u.s.p., na stanowisko starszego referendarza sądowego może być mianowany referendarz, który zajmował stanowisko referendarza sądowego przez co najmniej dziesięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny. W art. 152 § 1 P.u.s.p. ustawodawca przewidział, że za naruszenie swoich obowiązków, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności stanowiska, referendarz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. W paragrafach 2-6 art. 152 P.u.s.p. ustawodawca określił rodzaje kar dyscyplinarnych, organy właściwe do orzekania w sprawach dyscyplinarnych referendarzy, natomiast w § 8 art. 152 P.u.s.p., wskazano, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej referendarzy stosuje się odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej urzędników państwowych mianowanych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna referendarzy uregulowana w art. 152 P.u.s.p. jest konsekwencją wielu gwarancji zmierzających do ochrony stosunku służbowego referendarza sądowego oraz zapewnienia mu samodzielności przy wykonywaniu swoich obowiązków. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej referendarzy sądowych są zbliżone do odpowiedzialności sędziów. Podobnie jak w przypadku sędziów, referendarz jest zobowiązany dbać o powagę zajmowanego stanowiska nie tylko w miejscu pracy, ale także poza nim, m.in. w miejscu zamieszkania, w środowisku lokalnym (por. G. Ott, *Komentarz do art. 152 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, LEX 2013). Jak już była mowa powyżej, z mocy art. 152 § 8 P.u.s.p., do postępowania dyscyplinarnego

referendarzy sądowych w sprawach nieuregulowanych w P.u.s.p. znajdują zastosowanie przepisy o pracownikach urzędów państwowych mianowanych, zawartych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.; dalej jako: u.p.u.p.)

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.u.p., urzędnicy państwowi mianowani ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika. Karami dyscyplinarnymi są: 1) nagana; 2) nagana z ostrzeżeniem; 3) nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko; 4) przeniesienie na niższe stanowisko; 5) wydalenie z pracy w urzędzie. Karę porządkową za przewinienie mniejszej wagi stanowi upomnienie. Jednocześnie pamiętać należy, że ustawa ta reguluje status urzędników państwowych zarówno mianowanych, jak i kontraktowych oraz innych pracowników zatrudnionych w jednostkach obsługujących najwyższe organy państwowe oraz niektóre inne instytucje centralne (por. K.W. Baran, *Komentarz do art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, LEX 2014).

Komisje dyscyplinarne powoływane są na okres czterech lat i orzekają w składach trzyosobowych. W zakresie orzekania komisje są niezawisłe (art. 36 ust. 2, 3 i 6 u.p.u.p.). Komisja dyscyplinarna pierwszej instancji wszczyna postępowanie dyscyplinarne z dniem zgłoszenia przez rzecznika dyscyplinarnego wniosku o wszczęcie postępowania. Obwiniony referendarz ma prawo korzystania z pomocy obrońcy, natomiast jego udział w postępowaniu jest obowiązkowy w przypadku wniosku rzecznika dyscyplinarnego o orzeczenie kary wydalenia z pracy. W tej sytuacji, w przypadku braku obrońcy z wyboru, obrońca wyznaczany jest przez przewodniczącego składu spośród referendarzy. Wydane orzeczenie wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom postępowania z urzędu. Od zapadłego orzeczenia przysługuje odwołanie do komisji dyscyplinarnej powołanej przez Ministra Sprawiedliwości. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, za pośrednictwem komisji, która wydała zaskarżone orzeczenie. Od orzeczeń komisji dyscyplinarnej drugiej instancji stronom służy odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 36³, 36⁴, 36⁵ i 36⁷ u.p.u.p.). Do postępowań przed komisjami pierwszej

i drugiej instancji w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego (art. 37¹ u.p.u.p.).

Rzecznika dyscyplinarnego powołuje prezes sądu okręgowego na okres czterech lat, spośród referendarzy danego okręgu. Inicjatorem wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika jest prezes sądu okręgowego, on również decyduje o przekazaniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego komisji dyscyplinarnej. Rzecznik uprawniony jest do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, składania wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, udziału w rozprawach w charakterze strony, wnoszenia odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnych pierwszej instancji oraz udziału w postępowaniu odwoławczym (art. 36¹–36² u.p.u.p.).

Za przewinienia mniejszej wagi referendarz może zostać ukarany przez prezesa właściwego sądu (sądu, w którym referendarz jest zatrudniony) karą porządkową, jaką jest upomnienie. Zatem na pierwszym etapie ocena, czy postępowanie referendarza jest przewinieniem mniejszej wagi, czy też zachowaniem mogącym skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, należy do prezesa sądu, w którym referendarz wykonuje swoje obowiązki. W razie wątpliwości lub stwierdzenia, że naruszenie obowiązków jest poważne, prezes ten powinien zawiadomić o tym prezesa sądu okręgowego.

Przechodząc do analizy przepisów regulujących status oraz odpowiedzialność asystenta sędziego wskazać należy, że zgodnie z art. 155 § 1 P.u.s.p., asystent sędziego wykonuje czynności zmierzające do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 P.u.s.p. Podkreślenia wymaga fakt, że asystent sędziego w swoim działaniu nie musi być niezależny. Sporządza on bowiem projekty uzasadnień, orzeczeń czy zarządzeń, które dopiero po podpisaniu ich przez sędziego wywołują skutki prawne. Asystent sędziego podnosi odpowiedzialność przed sędzią, mogącą mieć swoje odzwierciedlenie jedynie w ocenie pracowniczej. W razie, gdy dojdzie do pomyłki w trakcie przygotowania sprawy przez asystenta, odpowiedzialność zostanie przypisana sędziemu. Rola asystenta sprowadza się więc do podmiotu pomocniczego (M. Paczyńska, *Status asystenta sędziego – wyzwania i dylematy w świetle zmian ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 1 (17)/2014, s. 212-213).

Zasadnicza różnica pomiędzy stanowiskiem referendarza sądowego, a stanowiskiem asystenta sędziego polega więc na tym, że referendarzowi przysługuje atrybut niezależności i ponosi on pełną odpowiedzialność za wydane przez siebie orzeczenia i zarządzenia. Ponadto, zgodnie z art. 152 § 1 p.u.s.p., za naruszenie swoich obowiązków, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności stanowiska, referendarz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Natomiast asystenta sędziego, wykonującego czynności o charakterze pomocniczym względem sędziego, cechuje brak samodzielności, a w konsekwencji również brak jest w P.u.s.p. – poza analizowanym art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p. - wyraźnego stwierdzenia, że asystent sędziego ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. W art. 155 § 9 P.u.s.p., przewidziano jedynie, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie (P.u.s.p.) do asystentów sędziów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2015 r., poz. 1241 ze zm., dalej jako: p.s.i.p). W ustawie tej mowa jest o obowiązkach urzędnika polegających na: przestrzeganiu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; rzetelnym i bezstronnym, sprawnym i terminowym wykonywaniu powierzonych zadań; dochowywaniu tajemnicy prawnie chronionej; godnym zachowaniu; poszerzaniu wiedzy zawodowej (art. 6 p.s.i.p.). Art. 8 powołanej ustawy przewiduje natomiast okresowe oceny kwalifikacyjne tych pracowników. Oceny dokonuje dyrektor sądu lub prokurator, biorąc pod uwagę opinię bezpośredniego przełożonego i komisji kwalifikacyjnej, powoływanej przez dyrektora sądu lub prokuratora. W konsekwencji, w stosunku do asystentów sędziego wskazane przepisy stosowane są odpowiednio. Jak to już wykazano powyżej, asystent za swoje działania podnosi odpowiedzialność przed sędzią, a ewentualne naruszenie przez niego swoich obowiązków może mieć swoje odzwierciedlenie jedynie w ocenie pracowniczej.

Z kolei zgodnie z art. 18 p.s.i.p., w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach nieuregulowanych także w tej ustawie - przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 152 § 2 P.u.s.p., stosunek pracy z referendarzem nawiązuje się na podstawie mianowania, z dniem określonym w akcie mianowania. Sposób nawiązania stosunku pracy z referendarzami sądowymi świadczy o ich wysokiej pozycji, daje im większe gwarancje trwałości zatrudnienia, uzasadniony jest także większymi wymaganiami co do wykonywania obowiązków oraz zachowania nie tylko w miejscu pracy, ale także w środowisku lokalnym. Do powstania tego rodzaju stosunku pracy konieczny jest akt władczy w postaci mianowania, nadejście terminu wskazanego w mianowaniu oraz złożenie ślubowania (G. Ott, *Komentarz do art.150 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, LEX 2013). Natomiast jeśli chodzi o asystentów sędziów, to - stosownie do art. 155 § 2 i 2a P.u.s.p - na stanowisku asystenta jest zatrudniona (a więc na umowę o pracę lub na umowę zlecenie) osoba, która spełnia określone w tym przepisie wymogi i wygrała konkurs na to stanowisko.

Zupełnie odmienny sposób nawiązania stosunku pracy z referendarzem oraz asystentem sędziego potwierdza odmienny status tych dwóch stanowisk oraz przemawia za wprowadzeniem względem jednej grupy – referendarzy – odpowiedzialności dyscyplinarnej (z uwagi na charakter pełnionych przez nich obowiązków), a względem drugiej grupy – asystentów sędziów – ograniczenie tej odpowiedzialności do oceny pracowniczej.

W przypadku bowiem asystentów sędziów, którzy nie są mianowani, tak jak referendarze, nie powinny znajdować odpowiednie zastosowanie przepisy odnoszące się do odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych pracowników urzędów państwowych. Ponadto, podnieść należy, że wskazane w art. 155 § 9 P.u.s.p., a następnie w art. 18 p.s.i.p., kaskadowe odesłanie stanowi wątpliwą podstawę prawną do ewentualnego pociągnięcia asystenta sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, która z uwagi na swój penalny charakter powinna podlegać dokładnemu i szczegółowemu uregulowaniu.

W świetle powyższego, uzależnienie przez ustawodawcę w art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p. możliwości zatrudnienia asystenta sędziego na stanowisku starszego asystenta sędziego od spełnienia wymogu braku ukarania dyscyplinarnego uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Z uwagi na status prawny asystenta sędziego, brak jest w ocenie Rzecznika podstaw do wprowadzenia w P.u.s.p. odrębnej procedury

postępowania dyscyplinarnego wobec asystentów sędziów. Zachodzi więc konieczność usunięcia art. 155 § 3b P.u.s.p. pkt 1 w zakresie odnoszącym się do przewinień dyscyplinarnych, gdyż norma ta nie odpowiada całokształtowi sytuacji prawnej asystenta sędziego.

Brak uregulowania odrębnej procedury dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej asystentów sędziów, a z drugiej – uzależnienie awansu zawodowego na stanowisko starszego asystenta sędziego od braku karalności asystenta za przewinienia dyscyplinarne – w ocenie Rzecznika powoduje, iż art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p. we wskazanym wyżej zakresie nie spełnia wymogów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138). Określana jest ona również jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wynika z niej konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań prawnych maksymalnej przewidywalności i obliczalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy władzy publicznej.

Na marginesie należy zauważyć, że z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 27a § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.; dalej: P.u.s.a.) który przewiduje, że: „Na stanowisku asystenta sędziego, do samodzielnego wykonywania czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania, może być zatrudniony ten, kto spełnia wymagania określone w art. 6 § 1 pkt 1-3 P.u.s.a. Na stanowisku starszego asystenta sędziego może być zatrudniony asystent sędziego, który zajmował stanowisko asystenta sędziego przez co najmniej pięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne, a także uzyskiwał pozytywne okresowe oceny kwalifikacyjne. W P.u.s.p. również nie określono zasad i procedury postępowania dyscyplinarnego względem asystenta sędziego.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie dokonania**

stosownej zmiany art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p. poprzez usunięcie z tego przepisu wymogu „braku karalności za przewinienie dyscyplinarne”. W przypadku pozostawienia wskazanego fragmentu normy w art. 155 § 3b pkt 1 P.u.s.p, konieczne stanie się, w ocenie Rzecznika, niezwłoczne uregulowanie w P.u.s.p. zasad i trybu procedury dyscyplinarnej asystentów sędziego.

Będę wdzięczny Panu Ministrowi za poinformowanie mnie o zajętych w niniejszej sprawie stanowiskach.

Podpis na oryginale