UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C‑748/19 do C‑754/19.

W wyroku tym Trybunał stwierdził, że: „Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywany w świetle art. 2 TUE oraz art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z tego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony.” Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku: „aby uniknąć uznaniowości i ryzyka manipulacji, decyzja dotycząca delegowania sędziego i decyzja o zakończeniu tego delegowania, w szczególności gdy chodzi o delegowanie do sądu wyższej instancji, powinny być podejmowane na podstawie znanych wcześniej kryteriów i być należycie uzasadnione”, jednocześnie zaś: „możliwość odwołania sędziego z delegowania w każdym czasie i bez publicznie znanych motywów mogłaby także wywołać u sędziego delegowanego poczucie, że powinien on spełnić oczekiwania Ministra Sprawiedliwości, co mogłoby w konsekwencji powodować, że w samych sędziach zrodzi się wrażenie, iż są oni »podporządkowani« Ministrowi Sprawiedliwości, w sposób niezgodny z zasadą nieusuwalności sędziów.”.

W konsekwencji powyższego orzeczenia projektodawca podjął decyzję o konieczności wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.p.”) modyfikujących dotychczasowy model tzw. delegacji orzeczniczych, wprowadzając dodatkowe elementy warunkujące dopuszczalność delegowania (i odwołania z delegowania) oraz towarzyszącą delegowaniu procedurę, a także dokonując zmian w zakresie przyznawania dodatków do wynagrodzenia z tytułu delegowania.

Zmiana brzmienia art. 77 § 1 pkt 1 u.s.p. sprowadza się do wyeliminowania ogólnie określonej w tej normie przesłanki delegowania w postaci konieczności uwzględnienia racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa, albowiem przewiduje się zastąpienie jej szczegółowymi regulacjami ujętymi w dodawanych do art. 77 u.s.p. przepisach § 3c i 3d.

Istota dodawanej normy art. 77 § 3c u.s.p. sprowadza się do wskazania, w jakich przypadkach delegowanie sędziego do innego sądu jest dopuszczalne. Minister Sprawiedliwości, w miejsce odwołania się do blankietowej normy warunkującej dopuszczalność delegowania racjonalnym wykorzystaniem kadr sądownictwa, będzie zobligowany do dokonania analizy obciążenia pracą sędziów i asesorów sądu (oraz pionu orzeczniczego), do którego miałoby nastąpić delegowanie, na tle innych sądów, w szczególności sąsiednich sądów równorzędnych, biorąc przy tym pod uwagę uwarunkowania dotyczące ich bieżącego funkcjonowania, jak choćby liczbę wolnych etatów sędziowskich czy asesorskich, długotrwałe nieobecności orzeczników czy planowane przejścia w stan spoczynku, mogące przemawiać za potrzebą tymczasowego, kadrowego wzmocnienia albo też wskazujące na niezasadność delegowania (przykładowo wobec możliwości obsadzenia stanowisk nowymi sędziami albo asesorami w krótkim czasie albo nieodległego w czasie planowanego powrotu sędziów z długotrwałych nieobecności wynikających ze stanu zdrowia lub rodzicielstwa).

Projektowany art. 77 § 3d u.s.p. reguluje kolejny krok w procedurze delegowania orzeczniczego, podejmowany po zdiagnozowaniu potrzeby wzmocnienia danego sądu przez – co do zasady – czasowe przeniesienie do niego sędziego, to jest sposób wyboru osoby albo osób, którym delegowanie może zostać zaproponowane. Czynniki, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę, obejmują w szczególności ocenę wpływu delegowania danego sędziego na sąd będący miejscem pełnienia przez niego służby (w szczególności w zakresie relacji sytuacji, jaka powstanie po uszczupleniu zasobu kadrowego tego sądu względem sytuacji w sądzie będącym miejscem delegowania, uzasadniającej skorzystanie z instytucji delegowania), jak i ocenę efektywności pracy oraz dotychczasowego dorobku zawodowego kandydata, co ma szczególne znaczenie w przypadku potrzeby wzmocnienia kadrowego sądu wyższego rzędu aniżeli ten, w którym kandydat do delegowania orzeka.

Uzupełnienie przepisu art. 77 § 4 u.s.p. o normę stanowiącą, że odwołanie z delegowania do innego sądu wymaga uzasadnienia realizuje, w powiązaniu z wcześniej opisanymi zmianami (ale także w powiązaniu ze zmianą polegającą na dodaniu art. 77 § 4a u.s.p.), istotę omówionego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez zapewnienie wewnętrznej transparentności działań Ministra Sprawiedliwości w zakresie ewentualnego odwołania sędziego delegowanego z delegowania, nakładając na Ministra Sprawiedliwości obowiązek uzasadnienia podjętej decyzji, w szczególności przez odwołanie się, a contrario, albo do przesłanek uzasadniających delegowanie do konkretnego sądu (na przykład ustanie potrzeby wzmocnienia kadrowego danego sądu) albo sędziego z danego sądu (na przykład zmiana warunków w sądzie będącym miejscem służbowym delegowanego sędziego i znaczące pogorszenie się stopnia opanowania spraw w tym sądzie), ewentualnie zaś, w szczególnych przypadkach, przez wykazanie braku efektywności delegowania konkretnego sędziego, o ile okaże się, że jakość jego pracy w nowym miejscu pełnienia służby nie służy zrealizowaniu celów delegowania.

Należy przy tym wskazać, że projektodawca uznaje interwencję legislacyjną w zakresie odnoszącym się do uregulowania zagadnienia odwołania z delegowania do innego sądu za wystarczającą, bez konieczności szczegółowego normowania przesłanek odwołania z delegowania. Projektowana ustawa wykonująca wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C‑748/19 do C‑754/19 realizuje postanowienia jego sentencji, odnoszące się do wymogu podania do publicznej wiadomości kryteriów delegowania sędziego oraz wymogu uzasadnienia decyzji o odwołaniu z delegowania. Jak wskazano w uzasadnieniu przywołanego wyroku: „rozpatrywane łącznie okoliczności wskazane w pkt 76–86 niniejszego wyroku, z zastrzeżeniem końcowej oceny, która należy w tym względzie do sądu odsyłającego, mogą prowadzić do wniosku, że Minister Sprawiedliwości, który jest zarazem Prokuratorem Generalnym, dysponuje – na podstawie kryteriów, które nie są publicznie znane – uprawnieniem do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji oraz do odwoływania ich z delegowania w każdym czasie i bez obowiązku uzasadniania tej decyzji, co skutkuje tym, że w okresie delegowania sędziowie ci nie są objęci gwarancjami niezawisłości i bezstronności, jakim zwykle powinni podlegać wszyscy sędziowie w państwie prawnym”. Ustanowienie ustawą bardziej jednoznacznych kryteriów delegowania oraz obowiązku uzasadnienia odwołania z delegowania, wraz z podaniem do publicznej wiadomości motywów każdego delegowania i odwołania z delegowania, tworzy stan transparentności postępowań w tym zakresie. Należy przy tym mieć na uwadze, że nie istnieje możliwość kazuistycznego, w szczególności enumeratywnego określenia przesłanek odwołania sędziego z delegowania, albowiem decydujące znaczenie powinny mieć w tym zakresie w szczególności uwarunkowania dotyczące funkcjonowania sądu miejsca służbowego i sądu, do którego sędzia został delegowany, czy też kwestie związane z osobistymi czynnikami dotyczącymi sędziego i jego efektywności w miejscu delegowania, co wymaga każdorazowej oceny ad casum. Nie wydaje się zaś zasadne powielanie – na potrzeby regulacji dotyczących odwołania z delegowania – a contrario, przesłanek uzasadniających delegowanie, przy jednoczesnym zobowiązaniu Ministra Sprawiedliwości do wyjaśnienia przyczyn podjętej decyzji tak w uzasadnieniu odwołania z delegowania, jak i w węższym zakresie w ogłaszanej publicznie informacji o zasadniczych przyczynach zakończenia delegacji. Szczegółowe określenie przesłanek odwołania z delegowania jest ponadto zbędne, zważywszy że projektodawca nie przewiduje sądowej kontroli decyzji o odwołaniu z delegowania. Odwołanie z delegowania nie powoduje zmiany miejsca służbowego sędziego, a jedynie jego powrót do wykonywania obowiązków w miejscu służbowym z miejsca delegowania, co od samego początku delegowania powinno stanowić oczywistą perspektywę dla sędziego delegowanego, przy uwzględnieniu celu i charakteru delegowania, instytucji nakierowanej na czasowe wsparcie orzecznicze danego sądu. Delegowanie nie jest formą awansu, dowartościowania sędziego czy elementem rozwoju jego kariery, lecz realizacją potrzeby wymiaru sprawiedliwości zaspokajaną z udziałem sędziego, który wyraża zgodę na podjęcie się obowiązków orzeczniczych w innym sądzie w zamian za dodatkowe świadczenie w postaci dodatku, ze świadomością, że czas trwania delegowania nie jest zależny od jego woli i chęci, a faktycznych potrzeb sądownictwa.

Nowa regulacja zaproponowana w art. 77 § 4a u.s.p. gwarantuje, obok wewnętrznej (między organem dokonującym delegowania i z niego odwołującym a danym sędzią), także zewnętrzną, udostępnianą erga omnes informację o delegowaniu i jego zakończeniu, i – o ile nastąpiło wskutek odwołania – o przyczynach wydanej decyzji. Zapewni to powszechną dostępność wiadomości o wszelkich przesunięciach kadrowych w wymiarze sprawiedliwości wraz z motywami podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji w tym zakresie, gwarantując tym samym transparentność procesów związanych z delegowaniami. Dodatkowo zaś jawność i poddanie publicznemu osądowi wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień w zakresie delegowania sędziów do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach powinno przyczynić się do prowadzenia racjonalnej i przekonującej polityki kadrowej.

Projektodawca postanowił uchylić art. 77 § 7 u.s.p. stanowiący, że sędziemu delegowanemu wyłącznie do sądu równorzędnego przysługiwał dodatek funkcyjny wizytatora sądu okręgowego na rzecz zapewnienia – w przepisie epizodycznym art. 4 – dodatku z tytułu delegowania określonego jako procent podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego na rzecz każdego delegowanego (do innego sądu) sędziego.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że projektodawca nie rezygnuje w sposób systemowy z dodatkowego gratyfikowania sędziów delegowanych do innego sądu, a zatem wyrażających zgodę na podjęcie, w interesie wymiaru sprawiedliwości, służby w innym niż dotychczasowe miejscu. Zaprojektowana w tym zakresie zmiana jest nakierowana na unormowanie dodatków z tytułu delegowania w przepisie epizodycznym mającym obowiązywać przez dwa lata, to jest do czasu, gdy – zgodnie z założeniem projektodawcy – zostaną opracowane i wejdą w życie nowe, kompleksowe regulacje dotyczące funkcjonowania sądownictwa powszechnego, które obejmą zakresem swojego normowania także zagadnienia związane z delegowaniem orzeczniczym i wynagrodzeniem za nie. Regulacja epizodyczna jest przy tym niezbędna o tyle, że gwarantuje dotychczas delegowanym sędziom, jak również sędziom, którzy zostaną delegowani po jej wejściu w życie (co jest szczególnie istotne zważywszy na fakt wadliwie obsadzonej – na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 3 – Krajowej Rady Sądownictwa, co uniemożliwia inicjowanie postępowań konkursowych na wolne stanowiska sędziowskie i tym samym aktualizuje zasadność realizacji polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości z wykorzystaniem instytucji delegowania), stosowne, dodatkowe świadczenia, jednocześnie zaś nie wprowadza ich, w zaproponowanym kształcie, jako stałego instrumentu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, trudnego do petryfikacji w aktualnej sytuacji budżetowej.

Odnosząc się do kształtu projektowanej regulacji dotyczącej dodatków z tytułu delegowania do innego sądu należy wskazać, że delegowanie orzecznicze, rozumiane jako forma wsparcia jednostki organizacyjnej sądownictwa borykającej się z problemami kadrowymi, powinno w każdym przypadku wiązać się z dodatkową gratyfikacją dla sędziego, który zdecyduje się opuścić dotychczasowe miejsce pełnienia służby na rzecz, co do zasady, czasowego wykonywania obowiązków służbowych w innym miejscu. Sam fakt delegowania do sądu wyższego rzędu nie może być traktowany jako substytut awansu zawodowego czy wstęp do ewentualnego ubiegania się o stanowisko sędziowskie w takim sądzie, a zatem nie powinien odbywać się bez zapewnienia dodatkowego świadczenia, podobnie jak delegowanie do sądu niższego rzędu nie może być postrzegane jako swojego rodzaju degradacja do rozpoznawania prostszych spraw, niewymagająca rekompensaty za zgodę na pracę w innej jednostce. Dodatek z tytułu delegowania powinien stanowić w każdym przypadku potrzeby delegowania orzeczniczego mechanizm zachęcający sędziów do delegowania, stanowiąc rekompensatę za zmianę miejsca i warunków pracy. Należy przy tym mieć na względzie, że każde delegowanie wymaga zgody sędziego.

Projektodawca przewiduje odejście od formuły dodatku definiowanego jako dodatek funkcyjny, albowiem wykonywanie obowiązków orzeczniczych w miejscu delegowania nie jest pełnieniem żadnej funkcji, a wiąże się jedynie ze zmianą sądu miejsca pełnienia służby. Ponadto planuje się odejście od odesłania w zakresie sposobu kształtowania tego dodatku do dodatku przewidzianego dla sędziego wizytatora sądu okręgowego, określonego w załączniku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom (Dz. U. z 2021 r. poz. 632, z późn. zm.) na poziomie 0,25–0,5 podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, albowiem nie istnieje żaden funkcjonalny związek między wykonywaniem obowiązków wizytatora a delegowaniem orzeczniczym. Wydaje się, że dotychczasowe rozwiązanie w powyższym zakresie było wyłącznie konsekwencją decyzji o potrzebie uregulowania stosownego dodatku z odwołaniem się do już istniejących regulacji, przy czym dodatek przysługujący wizytatorowi sądu okręgowego uznano za najbardziej adekwatny także dla delegowanych sędziów.

W miejsce dotychczasowego rozwiązania proponuje się zatem dodatek z tytułu delegowania (jego nazwa odpowiada zatem aktywności, z której wykonywaniem się wiąże), którego wysokość będzie określona w sposób niedający Ministrowi Sprawiedliwości możliwości indywidualizowania (co wzmacnia pozycję delegowanego sędziego o tyle, że gwarantuje mu określoną wysokość dodatku bez możliwości jej obniżania czy podwyższania w toku delegowania) w wysokości 12,5 % podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, a po upływie sześciu miesięcy delegowania – w wysokości 20 % podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, bez względu na to, do jakiego rzędu sądu następuje delegowanie. Dodatek ten unormowano jako przysługujący także sędziom sądów wojskowych z uwagi na fakt, że uchylany art. 77 § 7 u.s.p. znajduje zastosowanie, w drodze odesłania z art. 70 § 1 u.s.w., także do sędziów tych sądów, a zatem istnieje potrzeba zagwarantowania – w ramach regulacji przejściowej – dodatków z tytułu delegowania także dla nich.

Należy przy tym wskazać, że projektodawca dostrzega, że zmiana wysokości dodatku spowoduje, że sędziom dotychczas delegowanym do sądów równorzędnych będzie przysługiwać świadczenie niższe aniżeli w obowiązującym stanie prawnym (maksymalnie 20 % podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, podczas gdy obecnie najniższa możliwa kwota dodatku z tego tytułu to 25 %, zaś najwyższa to 50 % podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego). Sytuacja taka dotyczy jednak wyłącznie 8 sędziów. Projektowane rozwiązanie zapewnia zaś – przy uwzględnieniu możliwości budżetowych – równe traktowanie wszystkich sędziów bez względu na rodzaj sądu, do którego są delegowani, jak i bez względu na datę delegowania (czy nastąpiło to przed wejściem w życie projektowanej ustawy czy też nastąpi już po jej wejściu w życie). Nie bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że delegowanie orzecznicze do innego sądu, realizowane za zgodą sędziego, może zakończyć się ustąpieniem sędziego z delegowania bez zachowania okresu uprzedzenia, tym samym w skrajnym przypadku braku akceptacji delegowanego sędziego dla zmiany wysokości dodatku z tytułu delegowania może on, jeszcze w okresie *vacatio legis* ustawy, ustąpić z delegowania i nie być zobligowanym do wykonywania czynności orzeczniczych w sądzie innym niż sąd miejsca służbowego, w zamian za zmniejszony dodatek.

Zmiana projektowana w art. 2, dotycząca ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250) polega na dostosowaniu odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów u.s.p. przez objęcie nim także nowych regulacji dotyczących przesłanek delegowania, obowiązku uzasadnienia odwołania z delegowania oraz publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o każdym delegowaniu sędziego oraz o odwołaniu albo ustąpieniu z delegowania.

Przepis przejściowy zaprojektowany w art. 3 usuwa wszelkie wątpliwości co do tego, że objęta nowelizacją zmiana u.s.p. pozostaje bez wpływu na skuteczność dotychczasowych delegacji, które rozpoczęły się przed dniem wejścia w życie ustawy (tym niemniej do ich zakończenia przez odwołanie z delegacji znajdą zastosowanie przepisy w proponowanym brzmieniu), zaś przepis przejściowy art. 4 ust. 2 przewiduje, że dodatek z tytułu delegowania normowany art. 4 ust. 1 zastąpi dotychczasowy dodatek funkcyjny także w odniesieniu do tych sędziów, których delegowanie nastąpiło przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (co – w przypadku sędziów delegowanych do sądu równorzędnego – poskutkuje obniżeniem przysługującego z tytułu delegowania dodatkowego świadczenia, zaś w pozostałych przypadkach poskutkuje nabyciem prawa do takiego świadczenia, nieprzewidzianego w dotychczasowych przepisach), a do okresu delegowania, od którego zależy wysokość dodatku z tytułu delegowania ustalonego projektowaną ustawą, wlicza się okres delegowania przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

W projekcie przewidziano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy został zamieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

Projekt nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa zawiera regulacje zapewniające wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie będzie miał negatywnego wpływu na rynek pracy oraz na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projekt nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.