



PREZYDIUM KRAJOWEGO ZARZĄDU

Warszawa, 8 kwietnia 2026 r.

Sz. P.

Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

Arkadiusz Myrcha

Wiceminister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

STANOWISKO

**Krajowego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Ad Rem”
do projektu ustawy o urzędnikach sądowych w wersji przedstawionej przez Ministerstwo
Sprawiedliwości w ramach prekonsultacji¹**

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękujemy za możliwość przedstawienia stanowiska w prekonsultacjach dotyczących zmian w uregulowaniu statusu prawnego i warunków funkcjonowania korpusu pracowniczego sądów. **Potrzeba wprowadzenia zmian w tym obszarze nie budzi wątpliwości.** Są to zmiany długo oczekiwane i potrzebne, a w obliczu aktualnej – bardzo trudnej – sytuacji kadrowej w sądownictwie, niezbędne do wprowadzenia – zarówno z punktu widzenia zagwarantowania podstawowych praw pracowników sądownictwa, jak i dla zapewnienia dalszego niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w zgodzie ze standardami określonymi w Konstytucji RP i w aktach wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego.

Doceniamy dotychczasowe wysiłki Ministerstwa Sprawiedliwości nakierowane na stworzenie rozwiązań prawnych, które kompleksowo regulowałyby tę materię, oraz fakt, że prace te były dotąd prowadzone z udziałem strony społecznej, w tym przedstawicieli związków zawodowych zrzeszających pracowników sądownictwa. Mając w pamięci bezowocne próby wprowadzenia takich systemowych zmian legislacyjnych, z aprobatą przyjmujemy fakt, że prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości prace zmierzają do opracowania projektu ustawy i do jej przyjęcia przez Sejm IX kadencji.

¹ Projekt ustawy w wersji datowanej na luty 2026 r.

Nasze zaniepokojenie budzi jednak fakt, że Projekt ustawy o urzędnikach sądowych w wersji przedstawionej w ramach prekonsultacji (dalej: „Projekt”) wykazuje istotne wady, których nie sposób uzasadnić wczesnym (przedlegislacyjnym) etapem prac, ani wstępnym charakterem przedstawionej propozycji. Mają one bowiem fundamentalne znaczenie dla całej projektowanej regulacji i dotyczą spraw o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania korpusu pracowniczego sądów, co rodzi uzasadnione wątpliwości co do skuteczności projektowanych rozwiązań i możliwości osiągnięcia przez ustawę celów zakładanych przez projektodawców.

I. FORMUŁA PROJEKTU USTAWY JAKO PODSTAWA PRAC W RAMACH PREKONSULTACJI

W naszej ocenie wady Projektu, opisane szczegółowo w dalszej części niniejszego stanowiska, świadczą o przedwczesności tego przedłożenia z punktu widzenia jakości rozstrzygnięć merytorycznych, dojrzałości koncepcyjnej i kompletności konstrukcji, które legły u podstaw projektowanych przepisów. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrujemy w fakcie, że opracowanie Projektu nie zostało poprzedzone przygotowaniem opisowych założeń co do podstawowych elementów przyszłej regulacji, pogłębioną analizą obecnego stanu prawnego, ani oceną systemowych i społeczno-gospodarczych skutków proponowanych zmian.

Zważywszy na obecny etap prac, formuła założeń do projektu ustawy byłaby najbardziej adekwatną i efektywną podstawą konsultacji w celu wypracowania systemowo spójnych, racjonalnych i skutecznych rozwiązań prawnych.

Po pierwsze – **podejście takie sprzyjałoby transparentności rządowego postępowania ustawodawczego i zapewnieniu faktycznego włączenia strony społecznej na etapie prekonsultacji.** Opis kluczowych elementów przyszłej regulacji ujęty w formie założeń umożliwiłby dokonanie ich merytorycznej oceny na poziomie koncepcyjnym, łatwiejszą identyfikację najważniejszych obszarów wymagających ujęcia w przepisach i związanych z nimi węzłowych wyzwań, rozważenie możliwych opcji regulacyjnych i sprawne rozstrzygnięcie ewentualnych rozbieżności związanych z treścią przyszłego projektu ustawy. Jak trafnie wskazuje M. Berek, *„oparcie dialogu organów prowadzących prace nad projektem z przedstawicielami społeczeństwa nie tylko na hermetycznym zapisie projektu aktu normatywnego, ale także – wcześniej – na sporządzonym w języku innym niż prawny projekcie założeń w oczywisty sposób zwiększa dostępność tego dialogu z wszelkimi korzyściami, które wynikają z powiększenia grupy opiniującej czy weryfikującej zasadność koncepcji prezentowanych w założeniach do projektu ustawy”*². W tym zakresie aktualne pozostaje też stanowisko Rady Legislacyjnej z 2005 r., zgodnie z którym konsultacje *„przeprowadzane na etapie gotowego projektu (tzw. projektu „artykułowanego”) [...], angażując ograniczony krąg podmiotów, nie zapewniają rzeczywistego (negocjacyjnego) udziału obywateli w tworzeniu prawa”*³.

Po drugie – tak wczesne, zważywszy na etap prac i dojrzałość koncepcyjną Projektu, postępowanie się projektem ustawy w jego formie artykułowanej nie sprzyja efektywności procesu legislacyjnego, ani – tym

² M. Berek, *Założenia do projektów ustaw - proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?* „Przegląd Legislacyjny” 2016 nr 3, s. 24.

³ *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, oprac. S. Wronkowska, „Przegląd Legislacyjny” 2006 nr 1, s. 7–21.

bardziej – efektywności prekonsultacji ze stroną społeczną. **Ze względu na ekonomikę postępowania prawodawczego wskazane jest rozdzielenie procesu przygotowania merytorycznej koncepcji rozwiązań oraz procesu technicznej redakcji przepisów, które stanowią realizację tej koncepcji.** Biorąc pod uwagę czasochłonność procesu redagowania projektu ustawy (przy założeniu jego odpowiedniej jakości, zgodnej z konstytucyjnymi standardami prawidłowej legislacji i kanonem prakseologicznym określonym w Zasadach Techniki Prawodawczej), wątpliwości musi budzić racjonalność postępowania polegającego na opracowaniu projektu ustawy „*po to, aby następnie podjąć merytoryczną decyzję o istotnej zmianie zakresu regulacji*”⁴ lub wprowadzeniu innych, zasadniczych zmian, które wymagają kolejnych czasochłonnych zabiegów redakcyjnych dla ich odpowiedniego odzwierciedlenia w treści Projektu. Nakładów tych, oraz wynikających stąd nieefektywności, kosztów i ryzyka opóźnień, da się łatwo uniknąć – **przesądzając podstawowe kwestie na poziomie opisowych założeń, popartych rzetelną analizą punktu wyjścia, a następnie wydyskutowanych w toku prekonsultacji.** Słusznie podkreśla to G. Kopińska, wskazując, że „*im więcej debat na etapie idei, tym większa szansa na stworzenie dobrego, społecznie akceptowanego prawa. Praca nad większością projektów ustaw powinna rozpoczynać się od przygotowania projektu założeń. To na tym etapie – rozmowy o problemie i możliwych sposobach jego rozwiązania – należy inicjować dyskusję, a co za tym idzie – uruchamiać konsultacje*”⁵.

Po trzecie – istotą prekonsultacji jako kluczowego elementu prawidłowo funkcjonującego systemu oceny wpływu, jest „*wstępne skonsultowanie problemów lub zagadnień z określonych dziedzin, będących przedmiotem planowanego projektu ustawy*” i dokonanie „*oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji*”⁶. Zgodnie z rządowymi wytycznymi, proces ten poprzedza opracowanie projektu ustawy, a wyniki konsultacji powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści projektu⁷. Rządowe Centrum Legislacji podkreśla, że przedmiotem oceny publicznej w ramach prekonsultacji powinny być „*zasadnicze elementy przyszłej konstrukcji aktu normatywnego*” i „*pytania o ocenę zasadności lub potrzeby wprowadzenia określonej regulacji*” (co może dotyczyć projektu w całości, albo poszczególnych jego elementów), a nie – „*jeszcze*” – projekt aktu⁸. Ocena wpływu przyszłej regulacji powinna się bowiem rozpoczynać „*na odpowiednio wczesnym etapie prac*”, co „*wspomaga podejmowanie właściwych decyzji legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, zapobiegając wprowadzaniu kosztownych lub niekorzystnych regulacji*”⁹. **Niewskazane jest zatem odwracanie tego procesu, polegające na prowadzeniu prekonsultacji w oparciu o „gotowy” projekt aktu normatywnego, stanowiący z definicji obraz konkretnych rozstrzygnięć merytorycznych, które powinny zapadać właśnie w toku prekonsultacji, podczas gdy w tak odwróconym procesie – zapadają przed ich rozpoczęciem. W efekcie ocena wpływu jest niekompletna i zostaje ograniczona do opcji regulacyjnych uprzednio zdefiniowanych już w treści projektu.** Doświadczenie pokazuje, że wysiłek

⁴ Tamże, s. 16.

⁵ G. Kopińska, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem przeprowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 21–22.

⁶ *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Rządowe Centrum Legislacji.

⁷ Zob. *Proces legislacyjny. Udział organizacji pozarządowych i partnerów społecznych*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2023, s. 211.

⁸ *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2019, s. 57.

⁹ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2020, s. 11.

włożony w opracowanie projektu ustawy czyni przedłożenie mniej elastycznym i podatnym na zmiany, zmniejsza też prawdopodobieństwo wprowadzenia istotnych modyfikacji, nawet gdy jest to uzasadnione w świetle wyników prekonsultacji (chodzi w szczególności o zmiany, które wymagałyby daleko idących ingerencji w tekst, lub jego fundamentalnego przebudowania). **Jest to wynikiem błędnego „bilansu prakseologicznego”, którego wynik warunkują wysokie koszty pracy włożonej w opracowanie tekstu projektu, podczas gdy bilans ten powinien uwzględniać przede wszystkim koszty przyjęcia nieefektywnej regulacji, której egzekwowanie i ewentualne korekty w przyszłości wiążą się z wielokrotnie większymi kosztami, a przy tym erozją autorytetu prawa, jego inflacją i obniżeniem zaufania obywateli do państwa. Kosztów tych można i należy unikać.**

II. OGÓLNA OCENA PROJEKTU USTAWY

Na ograniczoną przydatność Projektu jako formatu (podstawy) prowadzenia dalszych konsultacji w sprawie rozstrzygnięć kluczowych dla przyszłej regulacji, wpływają też istotne braki dołączonego do niego uzasadnienia, a także występujące w części artykułowanej niespójności, wady strukturalne i ogólny poziom dopracowania redakcyjnego projektowanych przepisów.

Jakość Projektu, nawet uwzględniając jego wstępny charakter – niezależnie od powyższych zastrzeżeń co do zasadności prowadzenia prekonsultacji w oparciu o gotowy, „artykułowany” projekt ustawy – budzi zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze – w zakresie podstaw koncepcyjnych Projektu, co w części wynika z opisanego już odwróconego podejścia (tj. z braku poprzedzenia opracowania Projektu konsultacjami dotyczącymi opisowych założeń do przyszłej regulacji), a w części z faktu, że **w gruncie rzeczy Projekt stanowi kolaż rozwiązań zaczerpniętych z innych aktów prawnych.**

Nie negując przydatności sprawdzonych rozwiązań legislacyjnych i dopuszczalności korzystania z nich w procesie konstruowania nowych przepisów, zwracamy uwagę, że zabiegi te nie powinny przyjmować formy prostej kalki, ani zestawienia pozbawionego koordynacji polegającej na odpowiednim zestrojeniu elementów zaczerpniętych z innych przepisów wokół konkretnej, adekwatnej i proporcjonalnej koncepcji regulacyjnej. W tym celu należy wykorzystywać przepisy, które sprawdziły się w praktyce ich stosowania, nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, ani trudności w ich egzekwowaniu, które są systemowo zbieżne w stopniu uzasadniającym skorzystanie z danej konstrukcji w innym akcie prawnym, a nade wszystko – pozostają w odpowiedniej proporcji do celów projektowanej interwencji. Proporcję tę należy rozumieć jako ich przydatność do rozwiązania problemu regulacyjnego, na który odpowiadać ma dana inicjatywa legislacyjna.

W przypadku Projektu ustawy chodzi o problemy związane z brakami kadrowymi, rotacją, nadmiernym obciążeniem pracą i jej nieefektywnym rozkładem, wysokim skomplikowaniem przepisów definiujących warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez osoby tworzące korpus urzędniczy sądów, a nade wszystko rażąco niskim poziomem wynagrodzeń pracowników sądownictwa analizowanym *per saldo* w kontekście skutków inflacji, rosnących kosztów życia oraz wątpliwości co do przystawalności poziomu tych wynagrodzeń do zakresu ograniczeń wynikających z pełnionych funkcji i systemowej wagi wykonywanych obowiązków. Nasze poważne wątpliwości budzi tak rozumiana proporcjonalność

konstrukcji zaczerpniętych do Projektu m.in. z ustawy o służbie cywilnej (np. w zakresie zakazu manifestowania poglądów politycznych, zakazu uczestnictwa w akcjach protestacyjnych, ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia), czy z ustawy o pracownikach sądów i prokuratury (np. w zakresie sposobu określania wysokości wynagrodzeń, o czym niżej). Projektodawcy nie tylko czerpią z tych rozwiązań wprost, nie opatrując tych zabiegów należytych uzasadnieniem, które prezentowałyby konkretne argumenty przemawiające za koniecznością, przydatnością i proporcjonalnością skorzystania z danej konstrukcji, i wykazywało związek pomiędzy tymi rozwiązaniami a celem i potrzebą wydania nowej ustawy. Czynią to też w sposób punktowy, co w braku ww. uzasadnienia rodzi pytania o motywy poszczególnych rozstrzygnięć normatywnych, np. w zakresie zasad odpowiedzialności urzędników sądowych, która ma charakter odpowiedzialności porządkowej wymierzonej zasadniczo jednoosobowo przez dyrektora sądu, a nie dyscyplinarnej (jak w przypadku korpusu służby cywilnej, z której regulacji Projekt czerpie szeroko w pozostałym zakresie, i która – z systemowego punktu widzenia – wydaje się bardziej adekwatna w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie mianowania).

Po drugie – **w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla oceny skutków projektowanej regulacji, a więc i rzetelności prowadzonych konsultacji, Projekt odsyła do aktów wykonawczych, nie zawierając przy tym ani projektów tych aktów, ani założeń co do ich treści, ani nawet kierunkowych wskazań w tym zakresie na poziomie uzasadnienia.** Chodzi o kwestie tak kluczowe z punktu widzenia pracowników sądownictwa, jak wysokość wynagrodzeń urzędników sądowych, warunki delegowania i wysokość dodatku funkcyjnego oraz zakres świadczeń dodatkowych z tytułu delegowania, czy zasady i tryb dokonywania oceny okresowej, od której wyników zależą przebieg i warunki zatrudnienia urzędnika sądowego. **Uniemożliwia to pełne, merytoryczne odniesienie się do proponowanych zmian. Konsultacje w tym zakresie mogą dotyczyć jedynie poprawności samej konstrukcji (która zresztą budzi wątpliwości, o czym niżej) i treści upoważnienia ustawowego, w tym treści wytycznych do wydania rozporządzenia. Ewentualnych uwag lub braku uwag w tym zakresie w żadnym wypadku nie można rozpatrywać w kategoriach stanowiska do materii delegowanej regulacji, bo byłoby to równoznaczne z prowadzeniem konsultacji „blankietowych”, a więc z gruntu nierzetelnych, niezgodnych ze standardami procesu legislacyjnego w demokratycznym państwie prawa i gwarancjami udziału w tym procesie strony społecznej, w tym związkowej. Zwracamy uwagę, że zgodnie z § 13 Zasad Techniki Prawodawczej (dalej też jako „ZTP”) projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla funkcjonowania ustawy przygotowuje się jednocześnie z projektem ustawy. Zarazem, zgodnie z wyrażoną w § 2 ZTP zasadą kompleksowości ustawy, powinna ona wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Celem tych przepisów jest „nie tylko unikani[e] luk w systemie prawa, ale też swoist[e] «testowanie»” przepisów upoważniających w momencie ich przygotowywania. W trakcie przygotowywania projektu aktu wykonawczego ujawniają się bowiem wszelkie niedoskonałości przepisu upoważniającego”¹⁰.**

Po trzecie – **Projekt w przedstawionej wersji niejednokrotnie uchybia standardom poprawności legislacyjnej.** Pomijając niedopracowanie redakcyjne (np. pominięte lub zdublikowane jednostki redakcyjne, zob. art. 11 i art. 17 Projektu), które samo w sobie może utrudniać precyzyjne odniesienie się do poszczególnych projektowanych rozwiązań, zwracamy uwagę na strukturę Projektu i sposób

¹⁰ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016.*

rozmisszczenia w Projekcie materii ustawowej. **Materia ta sprawia wrażenie rozproszonej, a przy tym – w zakresie przepisów szczegółowych – nie zachowuje kolejności wymaganej przez Zasady Techniki Prawodawczej.** Zgodnie z § 24 ZTP przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności: najpierw przepisy prawa materialnego, potem przepisy ustrojowe, a następnie proceduralne. Tymczasem w Projekcie przepisy materialne znajdują się np. zarówno w Rozdziałach 1-3, jak i 5-7, a Rozdział 4 reguluje w istocie kwestie ustrojowe. Również sam podział materii Projektu na rozdziały nie wydaje się jasno umotywowany. Utrudnia to rekonstrukcję norm prawnych zakodowanych łącznie w przepisach ulokowanych w różnych fragmentach Projektu, a w efekcie – pełne odniesienie się do istoty zaproponowanych rozwiązań. W przyszłej ewentualnej praktyce stosowania ustawy może też utrudniać interpretację tych przepisów, zmniejszając ich dostępność dla adresatów, co stoi w sprzeczności z celami deklarowanymi w uzasadnieniu. Projekt miał być wszak kompleksowym uporządkowaniem regulacji dotyczącej statusu urzędników sądowych i odpowiedzią na obecny problem jej rozproszenia¹¹.

Na jasność i dostępność projektowanej regulacji negatywnie wpływa też brak tzw. słowniczka ustawowego, który określałby znaczenie pojęć stosowanych w Projekcie, w tym pojęć tak centralnych z punktu widzenia całej regulacji. Zasady Techniki Prawodawczej wymagają zamieszczenia w przepisach ogólnych objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów (§ 21 ust. 1 pkt 2), w tym sformułowania definicji określeń wieloznacznych, nieostrych lub które ze względu na dziedzinę regulowanych spraw wymagają ustalenia ich nowego znaczenia (§ 146 ust. 1 pkt 1-2 i 4). Jeśli więc – jak w przypadku Projektu – ustawa zawiera wiele wielokrotnie powtarzających się określeń wymagających zdefiniowania, należy to uczynić w wydzielonym fragmencie przepisów ogólnych (§ 150 ust. 3).

Projekt postępuje się pojęciami niedookreślonymi w stopniu, który może budzić wątpliwości interpretacyjne. Nie wiadomo na przykład jak rozumieć pojęcia „przełożonego”, „interesu jednostkowego”, „interesu grupowego”, czy „traktowania na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych” albo „działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika sądowego” i „zajęć podważających zaufanie do organów wymiaru sprawiedliwości”. Tymczasem konstytucyjny standard określoności prawa, wywodzony z art. 2 ustawy zasadniczej, wymaga „*tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*”¹². Zwracamy uwagę, że niedostateczna precyzja przepisów oznacza rozszerzenie zakresu swobody organów stosujących prawo, które „*muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób nieprecyzyjny*”¹³. Ryzykiem takim obarczone są zwłaszcza zawarte w Projekcie wymienione zwroty. W obecnym brzmieniu mogą powodować rozbieżności w procesie ich stosowania. Jednocześnie tam, gdzie Projekt z konieczności postępuje się zwrotami niedookreślonymi (nieostrymi), brakuje szczególnych gwarancji proceduralnych, które zapewniałyby przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania tych zwrotów konkretną treścią przez podmioty (organy) stosujące prawo¹⁴.

¹¹ Zob. „Ustalenie sytuacji prawno-pracowniczej pracowników sądów i prokuratury odbywa się na podstawie kilku aktów ustawowych [...], co dodatkowo utrudnia ich stosowanie”. Uzasadnienie Projektu, s. 45.

¹² Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51.

¹³ Zob. wyroki TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33; z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138; z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 15.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 2.

Projektowane przepisy wykazują też niespójność, której skrajnym przejawem są wewnętrzne sprzeczności. Przykładem może być skutek prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, który Projekt określa raz jako możliwą podstawę rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem sądowym bez wypowiedzenia (art. 33 ust. 4 pkt 2 Projektu), a raz jako bezwzględną przesłankę wygaśnięcia tego stosunku pracy (art. 35 pkt 5 Projektu). Podobnie w przypadku projektowanych art. 21 ust. 5 i art. 22 ust. 3 (dostęp do bazy ogłoszeń), czy przepisów dotyczących rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych, które postępują się różnymi zwrotami na określenie tych samych pojęć (art. 61 ust. 4 Projektu, gdzie mowa o „pracy w godzinach nadliczbowych” – i tak też w innych przepisach Projektu – a art. 61 ust. 6, gdzie mowa o wykonywaniu zadań „po zakończeniu pracy w podstawowym czasie pracy”).

Brakami dotknięte jest również uzasadnienie dołączone do Projektu. Nie zawiera ono elementów, bez których nie sposób zidentyfikować i ocenić motywów wprowadzenia poszczególnych rozwiązań, a w odniesieniu do części szczegółowej ogranicza się do streszczenia lub powtórzenia treści projektowanych przepisów. O niekompletności uzasadnienia świadczy **brak przedstawienia rzeczywistego (faktycznego) stanu w regulowanej dziedzinie, w szczególności brak rzetelnej diagnozy punktu wyjścia.** W uzasadnieniu zawężająco potraktowano przyczyny obserwowanego obecnie kryzysu kadrowego w sądownictwie, w istocie sprowadzając je do nierówności wynagrodzeń (z pominięciem kwestii sposobu ustalania ich wysokości, braku jej odpowiedniej waloryzacji i systemowych problemów z podwyżkami, a jedynie ze wskazaniem, że „są niskie”) i nadmiernego obciążenia pracą (z pominięciem diagnozy przyczyn braków kadrowych skutkujących zwiększonym wykorzystaniem istniejących zasobów, oraz ich powiązania z kwestią wynagrodzeń, proporcji do zakresu obowiązków i wagi wykonywanych zadań itd.)¹⁵.

Uzasadnienie **nie wskazuje też różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, tj. przewidywanych skutków prawnych wejścia w życie ustawy** – poza ogólnymi stwierdzeniami wskazującymi na to, że projektowana regulacja jest rozwiązaniem kompleksowym. Tymczasem w niektórych obszarach projektowane przepisy skutkują obniżeniem dotychczas obowiązujących standardów i gwarancji, a motywów tych decyzji nie są jasne, bo nie zostały odpowiednio wyjaśnione w uzasadnieniu. Ma to miejsce m.in. w przypadku oceny okresowej, która zgodnie z Projektem miałyby być dokonywana jednoosobowo przez bezpośredniego przełożonego (art. 53), a która zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami dokonywana jest przez pracodawcę przy udziale bezpośredniego przełożonego i specjalnie powoływanej komisji kwalifikacyjnej, czyli ciała kolegialnego, opiniującego pracownika (art. 8 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury). Poziom gwarancji proceduralnych jest w tym przypadku odwrotnie proporcjonalny do projektowanego, zwiększonego w stosunku do obecnej regulacji, znaczenia procesu oceny dla warunków zatrudnienia ocenianego pracownika (urzędnika)¹⁶. Uzasadnienie w żadnym stopniu nie wyjaśnia podstaw dla tej decyzji. Podobnie w przypadku regulacji stażu urzędniczego – w Projekcie zrezygnowano z przeprowadzania egzaminu, który w obecnym stanie prawnym jest warunkiem ukończenia stażu (art. 3 ust. 2 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury) – mimo, że z

¹⁵ Zob. Uzasadnienie do Projektu ustawy, s. 45.

¹⁶ W obecnym stanie prawnym niewielkie przełożenie wyników oceny na elementy motywacyjne jest krytykowane w doktrynie. Jak wskazuje M. Mazuryk: „w praktyce bowiem ocena okresowa nie wywołuje żadnych skutków, pozbawiona jest waloru motywacyjnego, bowiem nawet ocena na najwyższym z możliwych stopni (bardzo dobra) nie skutkuje podwyższeniem wynagrodzenia czy jednorazową premią”, tymczasem „w ustawie o służbie cywilnej umożliwiono na podstawie dwóch powtarzających się po sobie pozytywnych i wysokich ocen okresowych na przyznanie kolejnego stopnia służbowego, a co za tym idzie – stosownej gratyfikacji finansowej” (M. Mazuryk, K. Sadowski [w:] M. Mazuryk, K. Sadowski, Ustawa o pracownikach sądów i prokuratury. Komentarz, LEX/el. 2014, art. 8).

postulatów zgłaszanych w dotychczasowej dyskusji o kształcie nowej ustawy wielokrotnie i jednoznacznie wskazywano na potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu i zakresu szkoleń, lepszego przygotowania zawodowego i wsparcia dla nowo zatrudnianych pracowników (urzędników sądowych).

Brak Oceny Skutków Regulacji (OSR) można by tłumaczyć tym, że ze względu na wczesny (przedlegislacyjny) etap prac, projektodawcy dopuszczają daleko idące modyfikacje w jego treści. Dlatego, aby nie zwiększać nakładów związanych z przeglądem lub ponownym opracowaniem OSR, koniecznym w razie wprowadzenia tych modyfikacji, Oceny takiej na razie nie sporządzono. Założenie to wskazuje jednak na niekonsekwencję w podejściu do tego procesu – **jeśli przedmiotem konsultacji ma być projekt ustawy, to powinien być to projekt kompletny (a więc zaopatrzony w OSR). Tylko w ten sposób może zostać rzetelnie zaopiniowany przez partnerów społecznych. Jeśli zaś celem jego przedstawienia było sformułowanie głównych kierunkowych założeń treści regulacji, jako osi dalszych prac i dyskusji, to nie tylko celu tego nie realizuje (już choćby dlatego, że kwestii tych nie przesądza w sposób kompletny), ale wręcz utrudnia jego realizację (bo postuluje się „artykułowanym”¹⁷, „hermetycznym”¹⁸ formatem projektu aktu normatywnego, bez oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych).**

Po czwarte – **w zakresie sposobu określenia wysokości wynagrodzeń urzędników sądowych Projekt nie tylko nie rozwiązuje problemów zasygnalizowanych w uzasadnieniu, ale wręcz powiela wady obecnych przepisów. Wady te mają wymiar konstytucyjny.** Za niezgodne z Konstytucją RP należy bowiem uznać art. 57 w zw. z art. 8 pkt 1 Projektu. Rozwiązanie to zakłada, że wysokość wynagrodzenia urzędników sądowych dla poszczególnych stanowisk – ustalana jako wielokrotność kwoty bazowej wynikającej z ustawy budżetowej – określać będzie w rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Projektowana ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych szczególnych wytycznych co do ich kształtowania, poza wskazaniem, że chodzi o wielokrotność wymienionej kwoty bazowej – bez wyznaczenia granic swobody regulacyjnej organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych za jej określenie. W efekcie dochodzi do przekazania tym organom kompetencji zastrzeżonych dla legislatury. Unormowanie tej kwestii należy bowiem uznać za „podstawowy” („zasadniczy”) element regulacji dotyczącej wynagrodzeń – podczas gdy w rozporządzeniu mogą być zawarte tylko unormowania, które nie mają tych cech¹⁹. Za niedopuszczalne należy uznać takie – jak zawarte w Projekcie – sformułowanie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, które w istocie „*upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy [...], lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień [...], co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek*”²⁰. Jak wskazuje Rada Legislacyjna, „*upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy*”²¹. W przypadku projektowanej regulacji dotyczącej wynagrodzeń zamiar ten nie jest jasny. Zwracamy uwagę, że oceniając konstytucyjność analogicznych konstrukcji **Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że art. 92 ust. 1 Konstytucji RP narusza ustawa, która nie zawiera „żadnych wytycznych co do sposobów obliczania wynagrodzeń [...],**

¹⁷ Zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej, op. cit.

¹⁸ Zob. M. Berek, op. cit.

¹⁹ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31.

²⁰ Wyrok TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35.

²¹ Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie "konstruowania" upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Leg. 1998, Nr 3-4, s. 187.

których realną wysokość konkretyzowałoby już rozporządzenie wykonawcze²². Tak daleko idąca **blankietowość stwarza bowiem niebezpieczeństwo arbitralności** (w sprawie szczegółowych uwag i postulatów do przywołanych przepisów Projektu – zob. załącznik do niniejszego stanowiska).

Po piąte – **wątpliwości może budzić proporcjonalność i adekwatność niektórych projektowanych rozwiązań, w szczególności przepisów dotyczących odpowiedzialności porządkowej, a także obowiązków i ograniczeń praw urzędników sądowych**. Zwracamy uwagę, że konstytucyjna zasada proporcjonalności wymaga, aby przyjmowane regulacje były „niezbęd[n]e dla ochrony interesu publicznego, z którym [są] powi[ą]zan[e]”. Z zasady tej wynika również „nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli”²³. Racjonalny prawodawca powinien najpierw definiować dla regulacji cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobierać środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów²⁴. Szczegółowe uwagi dotyczące tych elementów Projektu zawiera załącznik do niniejszego stanowiska, natomiast szczególną dezaprobatę muszą budzić następujące rozwiązania:

- wymierzana jednoosobowo przez dyrektora sądu „odpowiedzialność porządkowa za naruszenie obowiązków urzędnika”, przewidziana w Projekcie zamiast odpowiedzialności dyscyplinarnej, której zastosowanie w odniesieniu do urzędników sądowych wydaje się dużo bardziej systemowo uzasadnione i wskazane, wzięwszy pod uwagę, że jest to model odpowiedzialności właściwy dla stosunku mianowania, a przy tym charakterystyczny dla innych pragmatyk służbowych szeroko pojętej „sfery publicznej” (urzędnicy służby cywilnej, prokuratorzy, pracownicy urzędów państwowych) w związku ze szczególną misją tych zawodów. Projekt przewiduje przy tym, że kar porządkowych – w tym również surowszych i na bardziej restrykcyjnych zasadach niż te przewidziane w Kodeksie Pracy – ma udzielać jednoosobowo dyrektor sądu, co znacząco obniża gwarancje proceduralne w porównaniu z odpowiedzialnością dyscyplinarną, której wymierzanie i kontrola stosowania przewiduje udział ciał kolegialnych w postaci odpowiednich komisji złożonych z niezależnych i niezawisłych (w zakresie orzekania) członków.
- zakaz „publicznego manifestowania poglądów politycznych” (art. 48 Projektu) czy „podejmowania zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora sądu” (art. 50 Projektu) – biorąc pod uwagę charakter czynności wykonywanych przez urzędników sądowych, zakazy te **nie pozostają w dającej się uzasadnić proporcji do nakładanych na nich ograniczeń**. Po pierwsze – gwarancje bezstronnego wykonywania obowiązków zawiera już art. 2 i art. 46 ust. 2 pkt 3 Projektu, więc wskazane zakazy można uznać za *superfluum* z punktu widzenia celu regulacji, jakim jest zapewnienie obiektywizmu i fachowości pracy urzędników sądowych. Po drugie – analogiczne zakazy, adresowane do członków korpusu służby cywilnej (por. art. 78 i art. 80 ustawy o służbie cywilnej) wynikają z faktu, że – inaczej niż urzędnicy sądowi – uczestniczą oni w wykonywaniu tzw. *imperium* państwa, a więc w sferze jego władczego działania, co jest konsekwencją sformułowania zawartego w art. 153 Konstytucji RP, gdzie mowa o „zawodowym, rzetelnym,

²² Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK-A 2003, nr 9, poz. 101.

²³ Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12.

²⁴ Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10, OTK-A 2014, nr 2, poz. 10.

bezsronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa” przez urzędy administracji rządowej. Po trzecie – ogólne sformułowanie okoliczności, w których aktualizują się powołane zakazy powoduje, że urzędnicy sądowi podlegają ograniczeniom nieznanym uzasadnienia w żadnych innych wartościach lub zasadach konstytucyjnych, ani w charakterze wykonywanych przez nich czynności polegających na zapewnianiu organizacyjnego i administracyjnego wsparcia działalności sądów. Dodatkowo w zakresie zakazu podejmowania zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora sądu (art. 50 Projektu) zwracamy uwagę, że Projekt zmierza do rozszerzenia obecnej regulacji, odnoszącej zakaz do „podejmowania dodatkowego zatrudnienia” (art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury), nie zaś do wszelkich „zajęć zarobkowych”. W naszej ocenie w razie wprowadzenia tego ograniczenia ustawa powinna jasno przesądzać, że odmowa podjęcia zajęć zarobkowych może nastąpić wyłącznie w razie kolizji (rzeczywistej lub przynajmniej prawdopodobnej) pomiędzy danym zajęciem a obowiązkami służbowymi, w jakimś konkretnym aspekcie, np. aksjologicznym czy czasowym²⁵. Co więcej, zwracamy uwagę, że w przypadku urzędników służby cywilnej zakaz podejmowania zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dotyczy osób zajmujących wyższe stanowiska (art. 80 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej), a nie wszystkich członków korpusu służby cywilnej.

- zakaz „uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej” – art. 48 ust. 3 Projektu stanowi natomiast, że urzędnikowi sądowemu nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócających normalne funkcjonowanie sądu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika sądowego. Podobnie jak w przypadku innych praw, także i tutaj projektodawca proponuje ograniczyć prawo konstytucyjnej wynikające z art. 59 ust. 3 Konstytucji RP. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że prawo to może być ograniczone w ustawie, ale wyłącznie w odniesieniu do strajku (art. 59 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP). *A contrario* – ustawodawca nie może ograniczyć prawa do udziału w „innych formach protestu”²⁶. Akcja protestacyjna, o której stanowi projektowany art. 48 ust. 3, niewątpliwie jest inną formą protestu w rozumieniu powołanego wyżej przepisu (zresztą sam projektodawca rozróżnia w projektowanym art. 48 ust. 3 strajk oraz akcję protestacyjną). Oznacza to zatem, że wysoce wątpliwa jest zgodność projektowanego art. 48 ust. 3 z art. 59 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia urzędnika sądowego prawa do udziału w akcji protestacyjnej. Po drugie, art. 59 ust. 3 zd. 2 Konstytucji uprawnia ustawodawcę do ograniczenia prawa do strajku, ale tylko pod warunkiem, że ograniczenie to uzasadnione jest względami dobra publicznego. Jak wskazuje się w doktrynie, owo dobro publiczne nie może być dobrem dowolnym, a jedynie takim, które przedstawia wartość oczywiście wyższą niż prawa ekonomiczne pracowników (np. zdrowie i życie ludzkie, bezpieczeństwo państwa). Jednocześnie, nie jest wystarczającą przesłanką okoliczność, iż strajk taki wywoływałby uciążliwość dla społeczeństwa, ponieważ w przypadku jednostek sektora publicznego podstawowym mechanizmem prowadzenia strajku jest wywieranie wpływu na opinię społeczną, a pośrednio - na pracodawcę²⁷. W świetle powyższego, wskazać należy po pierwsze, że ograniczając prawo urzędników sądowych do strajku, projektodawca zobowiązany jest do

²⁵ Por. S. Płażek [w:] *Komentarz do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury [w:] Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, art. 11.

²⁶ Zob. A. Sobczyk, J. Zagrobelny [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 59, Nb 54.

²⁷ Tamże.

wskazania, jakie dobro publiczne zamierza chronić tego rodzaju zakazem. Jeżeli miałyby to być to ogólnie pojmowane prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, to wysoce wątpliwe jest aby, stanowiło ono dobro oczywiście wyższe niż prawa ekonomiczne urzędników sądowych. Po wtóre, wydaje się, że w świetle art. 59 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczalne byłoby ograniczenie prawa do strajku (tylko do strajku, jako że ograniczenie prawa do innej formy protestu jest niedopuszczalne) w sytuacji, w której strajk pracowników sądowych mógłby zakłócić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w ściśle określonych obszarach, np. rozpoznania wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania lub rozpoznania spraw wymagających pilnych działań ze względu na dobro małoletniego. Należy jednak podkreślić, że projektodawca powinien zidentyfikować tego rodzaju obszary, a następnie rozważyć, czy art. 59 ust. 3 Konstytucji RP pozwala mu na ograniczenie prawa do strajku ze względu na konkretne, wprost wskazane dobro publiczne chronione przez ów zakaz. Wreszcie – nie można tracić z pola widzenia, że zakaz strajków ustanowiony dla określonych grup zawodowych ma ten sens, że ustawodawca kompensuje to radykalne ograniczenie wolności konstytucyjnej przez odpowiednie zabezpieczenie ekonomiczne danej grupy zawodowej (np. służb mundurowych). W przypadku urzędników sądowych nie można mówić o tego rodzaju zrównoważeniu interesów, ponieważ wynagrodzenia i warunki pracy tej grupy od lat odbiegają od standardów, które państwo zapewnia innym profesjom. W efekcie, zakaz strajku urzędników sądowych jest nadmierną dolegliwością, pozbawiającą ich środka dozwolonej prawem presji wywieranej na opinię publiczną i pracodawcę (w tym przypadku: państwo) przy jednoczesnym braku zrekompensowania tego ograniczenia adekwatnym poziomem wynagrodzeń i innych warunków pracy.

W kontekście adekwatności projektowanych przepisów wskazujemy też, że **Projekt nie zawiera rozwiązań, które zmierzałyby do zniesienia istniejących nierówności w traktowaniu i warunkach zatrudnienia pracowników sądownictwa (np. przez określenie zakresu czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach w sposób ujednociający zasady ich powierzania w skali kraju, a przy tym odpowiednio skorelowany z wysokością wynagrodzenia zasadniczego przysługującego na tych stanowiskach)**. Przeciwnie – niektóre przepisy Projektu prowadzą wręcz do pogłębienia nierówności, co jest szczególnie widoczne w konstrukcji projektowanej regulacji przejściowej. W tym zakresie Projekt sankcjonuje rozwiązania skutkujące **nieuzasadnionym dyskryminowaniem w zakresie wysokości wynagrodzenia pracowników (urzędników sądowych) zatrudnionych przed dniem wejścia w życie ustawy w stosunku do osób nowo zatrudnianych**. Do takich konsekwencji prowadzi art. 102 ust. 6 Projektu. Konsekwencją jego wprowadzenia byłaby sytuacja, gdzie osoby zatrudnione przed dniem wejścia w życie ustawy, które otrzymują wynagrodzenie zasadnicze niższe niż wynagrodzenie ustalone na podstawie nowych przepisów, pozostaną w takiej sytuacji przez kolejne 5 lat – bo na tyle rozłożono proces jego wyrównywania (w każdym roku o 20% różnicy). Tymczasem osoby nowo zatrudniane mają otrzymywać wynagrodzenie w wysokości wynikającej z nowej ustawy. Jest to rozwiązanie, które w sposób oczywisty dyskryminuje osoby, które od lat tworzą korpus pracowniczy sądownictwa – a to m.in. poprawie ich sytuacji ma służyć analizowana inicjatywa. Konstrukcję tę oceniamy jako niedopuszczalną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i równego traktowania, wywodzonych z art. 32 ustawy zasadniczej. Zaskoczenie budzą też konstrukcje, które dyskryminują urzędników sądowych na tle innych grup zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości, w tym nakładające na urzędników sądowych obowiązki, zakazy i ograniczenia dalej idące, niż ma to miejsce w przypadku kuratorów, a nawet sędziów – np. objęcie warunkiem braku skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo

skarbowe nie tylko przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, ale też prywatnego (art. 5 ust. 1 pkt 3), podczas kiedy w przypadku kuratorów i sędziów są to tylko te pierwsze, czy ww. zakazy dotyczące manifestowania poglądów politycznych, których nie doznają np. kuratorzy sądowi.

III. SKUTKI DALSZEGO PROCEDOWANIA PROJEKTU W OBECNYM KSZTAŁCIE

Opisane zastrzeżenia, wady i braki Projektu budzą nasze głębokie zaniepokojenie. Jest ono tym większe, że w założeniu projektodawców ustawa ma mieć oddziaływanie systemowe. Wskazują na to liczne odesłania do jej stosowania w sprawach nieuregulowanych w innych aktach, w tym w ustawie o izbach morskich, ustawie o ustroju sądów wojskowych, Prawie o ustroju sądów powszechnych (w zakresie dotyczącym referendarzy i asystentów sędziów) i w Prawie o ustroju sądów administracyjnych. Ze względów systemowych wskazane niedomagania Projektu wymagają więc odpowiednich modyfikacji i uzupełnień, których **wprowadzenie pozostaje w interesie nie tylko urzędników sądowych, ale też osób, których status prawny kształtują ww. ustawy odsyłające.**

Z ubolewaniem przyjmujemy brak konkretnych rozwiązań w zakresie m.in. wynagrodzeń, zwłaszcza w obliczu przypadających na przełom 2025 i 2026 r. trudności z zapewnieniem pracownikom sądownictwa odpowiednich podwyżek. Brak rozwiązań musi dziwić tym bardziej, że przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości wielokrotnie deklarowali zrozumienie dla skali i wagi problemu oraz wolę jego rozwiązania – na co wskazują zarówno wypowiedzi podczas spotkań w Ministerstwie Sprawiedliwości²⁸, jak i treść pism kierowanych do pracowników sądownictwa, w tym listu Pana Ministra Waldemara Żurka, w którym wskazuje, że „*kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości za niezwykle istotną uznaje kwestię wynagrodzeń we wszystkich grupach zawodowych sądownictwa. [...] Długofalowa polityka płacowa w sądownictwie musi zwiększyć jego atrakcyjność na rynku pracy, a także motywację tysięcy pracowników do realizacji tej jakże ważnej misji społecznej*”²⁹. Co więcej, **materia ta należy do priorytetów rządu (P9 i P10), za których realizację odpowiada Minister Sprawiedliwości** w obszarze „działań legislacyjnych, nakierowanych na usprawnienie pracy sądów i prokuratury”, a także „zapewnienia funkcjonowania instytucji publicznych działających na rzecz wymiaru sprawiedliwości w sposób zgodny z treścią norm prawnych, ale także uwzględniający aksjologię norm konstytucyjnych. Niezbędne jest przywrócenie prawidłowego funkcjonowania organów, składających się na system ochrony praw człowieka i obywatela”³⁰.

IV. KLUCZOWE POSTULATY

Wobec powyższego apelujemy przede wszystkim o:

- **zrezygnowanie z opierania dalszych prac w ramach prekonsultacji na przedstawionym Projekcie ustawy – zamiast tego zidentyfikowanie i opracowanie założeń dla kluczowych obszarów przyszłej regulacji**, poddanie ich prekonsultacjom i ocenie wpływu w zakresie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, a następnie opracowanie projektu ustawy

²⁸ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/podwyzki-wynagrodzen-w-sadach-powszechnych>

²⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2025 r. znak BK-XV.0600.13.2025, s. 2-3.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/priorytety/minister-sprawiedliwosci>

stanowiącego odzwierciedlenie i konkretyzację wypracowanych w ten sposób rozwiązań kierunkowych;

- rzetelne i transparentne przedyskutowanie kwestii o kluczowym znaczeniu dla przyszłej regulacji, których Projekt w obecnym brzmieniu nie przesądza lub przesądza jedynie częściowo, pozostawiając je do uregulowania w akcie wykonawczym; w szczególności **w zakresie wynagrodzeń urzędników sądowych apelujemy o wprowadzenie do ustawy konstrukcji wzorowanej na ustawie o ustroju sądów powszechnych w zakresie uposażeń sędziowskich, tj. powiązanie wysokości wynagrodzenia urzędników sądowych na poszczególnych stanowiskach z odpowiednimi mnożnikami odnoszonymi do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, których (mnożników) wysokość zostanie określona w ramach załącznika do ustawy, a więc nie w akcie podustawowym;**
- **zawarcie w ustawie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego zakres czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach w celu uspoźnienia podejścia w tym zakresie w skali kraju i ograniczenia występujących w praktyce nierówności;** rozwiązanie to pozwoli zarazem na odpowiednie skorelowanie wysokości wynagrodzenia z zakresem wykonywanych czynności (i związanej z tym odpowiedzialności), stosownie do zajmowanego stanowiska, przy czym w odróżnieniu od kwestii wysokości wynagrodzenia, nie widzimy przeszkód, aby materia ta – jako techniczna – została uregulowana w rozporządzeniu, pod warunkiem zawarcia w ustawie odpowiedniego, tj. zgodnego ze standardem konstytucyjnym, wyczerpującego i szczegółowego upoważnienia;
- **zrezygnowanie z nakładania na urzędników sądowych nadmiernych i nieadekwatnych do zakresu i charakteru wykonywanych przez nich czynności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, które nie spełniają testu proporcjonalności lub nie przyczyniają się do realizacji celów ustawy,** a także zapewnienie rzetelnego, pogłębionego uzasadnienia w każdym przypadku wprowadzania takich ograniczeń, w tym z jasnym wskazaniem różnic pomiędzy projektowanym a dotychczasowym stanem prawnym, zaś w przypadku czerpania z rozwiązań zawartych w innych ustawach – o jasne tego zaznaczenie, z przedstawieniem argumentacji wykazującej zasadność takiego zapożyczenia i odpowiednim do regulowanej materii dostosowaniem wykorzystywanych konstrukcji prawnych;
- **jednoznaczne przesądzenie na poziomie regulacji przejściowej, że warunki pracy i wynagradzania pracowników zatrudnionych przed dniem wejścia w życie ustawy nie mogą być gorsze niż warunki pracy i wynagradzania osób nowo zatrudnionych** (tj. zatrudnionych po dniu wejścia w życie ustawy), w tym m.in. zrezygnowanie z dyskryminujących dotychczasowych pracowników rozwiązań w zakresie sposobu wyrównywania wynagrodzenia zasadniczego, którego wysokość ustalana na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów jest niższa niż wysokość ustalona na podstawie przepisów nowych (art. 102 ust. 6 Projektu);
- **przyjęcie realistycznego harmonogramu wdrożenia projektowanych zmian, który będzie uwzględniał czas niezbędny do przeprowadzenia prac legislacyjnych, w tym zrezygnowanie z określania momentu wejścia w życie ustawy datą kalendarzową** (w Projekcie jest to 1 stycznia

2027 r.) na rzecz postużenia się odpowiednim okresem *vacatio legis* oddzielającym moment ogłoszenia ustawy i moment jej wejścia w życie, przy zapewnieniu odpowiedniej regulacji przejściowej.

Deklarujemy gotowość do dalszego aktywnego i konstruktywnego udziału w pracach prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach rzetelnej, pogłębionej debaty z przedstawicielami korpusu pracowniczego sądów. Debata ta jest niezbędnym warunkiem wypracowania jakościowych rozwiązań, które zastąpią obecną, anachroniczną i niepełną regulację tej materii i przyczynią się do realizacji celów słusznie formułowanych dziś przez projektodawców.

V. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Na dowód naszego zaangażowania i starań o maksymalnie konstruktywny dalszy dialog, w załączniku przedstawiamy szczegółowe odniesienie się do propozycji zawartych w Projekcie ustawy w formie tabelarycznego zestawienia uwag do poszczególnych projektowanych przepisów.

Uwag tych nie należy jednak traktować jako akceptacji dla podejścia, które podstawą naszej dyskusji czyni Projekt ustawy, stanowiący kolaż rozwiązań dotychczasowych i konstrukcji zaczerpniętych z innych aktów prawnych, a przy tym – w naszej ocenie – pozbawiony konkretnych rozstrzygnięć w kwestiach o fundamentalnym znaczeniu dla rozwiązania obecnych problemów pracowników sądownictwa i prokuratury.

Za Prezydium Krajowego Zarządu KNSZZ „Ad Rem”

Przewodniczący

Wiceprzewodnicząca

Załącznik – Szczegółowe uwagi do Projektu

Niniejsze stanowisko wraz z załącznikiem zostały opracowane przy wsparciu ekspertów z Praktyki Doradztwa Regulacyjnego, Legislacji i Compliance Kancelarii DZP:

- adw. dr Anna Hlebicka-Józefowicz, Partner,
- adw. Bartłomiej Jarosiński, Associate.