



Ministerstwo Sprawiedliwości

Podsekretarz Stanu
Katarzyna Frydrych

DKO-VI.053.1.2023
dot. VII.561.2.2023.PKR
Warszawa, 16 lutego 2023 r.

Pan
Marcin WIĄCEK
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku!

w odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z 18 stycznia 2023 r. dotyczące zasad naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Zgodnie z art. 37d ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217 ze zm., dalej „u.k.s.s.p.”, „ustawa o KSSIP”) nabór na aplikację uzupełniającą prokuratorską odbywa się w drodze konkursu, składającego się z egzaminu ustnego i oceny pracy na dotychczasowym stanowisku, przeprowadzanego przez komisję konkursową powołaną przez Prokuratora Krajowego.

Z kolei sposób przeprowadzenia konkursu oraz zakres i kryteria oceny wyników egzaminu ustnego zostały określone w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską (Dz. U. z 2021 r. poz. 1242, dalej: „rozporządzenie”).

Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia konkurs składa się z dwóch etapów:

- 1) oceny pracy kandydata na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora,
- 2) egzaminu.

W myśl § 14 rozporządzenia, oceny pracy kandydata na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora dokonuje się w systemie punktowym, z zastosowaniem skali od 0 do 10 punktów. Przy dokonywaniu oceny tej pracy bierze się pod uwagę informacje i opinie dotyczące zatrudnienia kandydata na danym stanowisku, w szczególności wystawione przez prezesa sądu, w którym kandydat wykonuje lub wykonywał zadania służbowe lub kierownika jednostki organizacyjnej prokuratury, w której kandydat wykonuje lub wykonywał zadania służbowe. Jeżeli kandydat nie załączy do zgłoszenia informacji lub opinii, przewodniczący komisji lub z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego lub sekretarz komisji zwraca się do właściwego prezesa sądu lub kierownika jednostki organizacyjnej prokuratury o nadesłanie informacji lub opinii o kandydacie.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w § 15 rozporządzenia, oceny odpowiedzi na pytania egzaminacyjne dokonuje się w systemie punktowym, z zastosowaniem skali od 0 do 10 punktów. Ocena obejmuje prawidłowość oraz sposób formułowania

wypowiedzi, z uwzględnieniem argumentacji prawniczej, logiki wyводу oraz wymogów poprawności językowej. Liczba punktów uzyskanych na egzaminie jest sumą punktów uzyskanych za odpowiedzi na poszczególne pytania.

Według § 20 rozporządzenia na aplikację uzupełniającą prokuratorską może być zakwalifikowany kandydat, który na obu etapach konkursu uzyskał co najmniej 40 punktów, w tym nie mniej niż 35 punktów z egzaminu.

W myśl § 21 ust. 1 i 2 rozporządzenia, komisja konkursowa ustala wyniki konkursu przez sporządzenie listy kwalifikacyjnej kandydatów na aplikantów aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej. O miejscu na liście kwalifikacyjnej decyduje suma punktów uzyskanych przez kandydata na poszczególnych etapach konkursu. Jeżeli dwóch lub więcej niż dwóch kandydatów uzyska taką samą liczbę punktów, o kolejności na liście kwalifikacyjnej decyduje liczba punktów uzyskanych przez kandydata z egzaminu. Jeżeli w przypadku dwóch lub więcej niż dwóch kandydatów także liczba punktów za egzamin jest taka sama, wszystkich tych kandydatów umieszcza się na jednym miejscu na liście kwalifikacyjnej.

Jednocześnie przepisy ustawy o KSSiP w sposób odmienny regulują zasady przeprowadzania konkursu na inne aplikacje prowadzone przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.k.s.s.p. nabór na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską odbywa się w drodze konkursu składającego się z 2 etapów:

- 1) testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa;
- 2) pracy pisemnej sprawdzającej umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych.

Z kolei według art. 37d ust. 1 u.k.s.s.p. konkurs na aplikację uzupełniającą sędziowską składa się jedynie z testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa, innego niż test, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s.s.p.

Jeśli chodzi o krąg podmiotów uprawnionych do przystępowania do konkursu na aplikacje uzupełniające prowadzone przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, ustawodawca przyjął w art. 37b ust. 2 i 3 u.k.s.s.p., że o przyjęcie na nie mogą ubiegać się kandydaci spełniający wymagania przewidziane dla kandydatów na aplikacje sędziowską i prokuratorską, którzy dodatkowo:

- 1) w okresie 5 lat przed dniem przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo na aplikację uzupełniającą prokuratorską byli zatrudnieni łącznie przez okres co najmniej 2 lat na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora,
- 2) w dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo na aplikację uzupełniającą prokuratorską są zatrudnieni na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że aplikacje uzupełniające: sędziowska i prokuratorska, jako adresowane dla kandydatów wykonujących zawód referendarza sądowego, asystenta sędziego i asystenta prokuratora, mają dwoistą naturę. Z jednej

strony są prowadzone w celu uzyskania przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowisk sędziego i asesora sądowego albo prokuratora i asesora prokuratury. Z drugiej zaś stanowią ścieżkę awansu zawodowego dla przedstawicieli wymienionych grup zawodowych. Celem aplikacji uzupełniającej jest również zasilenie kadrowe jednostek organizacyjnych sądownictwa i prokuratury na drodze pewnego rodzaju „rekrutacji wewnętrznej” prowadzonej w celu obsady stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i asesorskich, osobami posiadającymi wiedzę, umiejętności i doświadczenie zawodowe zdobyte na stanowiskach pozostających w strukturze sądownictwa i prokuratury.

Należy przy tym zauważyć, że drogi dojścia do urzędu sędziego zostały uregulowane w sposób bardzo sformalizowany. Dokonując pewnego uogólnienia, można stwierdzić, że nabór na stanowiska sędziowskie odbywa się albo przez powoływanie na te stanowiska osób zajmujących wcześniej stanowiska asesorów sądowych (na które zostają mianowani wyłącznie egzaminowani aplikanci sędziowscy, a w wyjątkowych przypadkach aplikanci prokuratorscy) albo w trybie konkursowym spośród kandydatów wykonujących określone zawody prawnicze lub posiadających odpowiedni dorobek naukowy. Innymi słowy, jeśli stanowiska sędziowskie nie są obsadzone przez asesorów sądowych, to jedyną możliwością zapewnienia ich obsady jest wyłonienie kandydata w trybie konkursowym.

W przypadku dróg dojścia do urzędu prokuratorskiego przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 2582 ze zm.; dalej: „Prawo o prokuraturze”) zawierają bardziej elastyczne regulacje. Na pierwsze stanowisko prokuratorskie kandydat (spełniający wymagania określone w art. 75 § 1-3 Prawa o prokuraturze) może zostać powołany albo w procedurze konkursowej, albo „w szczególności uzasadnionych przypadkach” na wniosek Prokuratora Krajowego (art. 80 Prawa o prokuraturze) z pominięciem tej procedury. Podczas gdy z kolei na stanowisko asesora sądowego może być mianowana wyłącznie osoba, która ukończyła aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i zdała egzamin sędziowski lub prokuratorski (art. 106h ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.), to na stanowisko asesora prokuratury może zostać mianowany kandydat spełniający wymagania określone w art. 75 § 1-3 w zw. z art. 174 § 1 i 1a Prawa o prokuraturze w trybie konkursowym, z pominięciem trybu konkursowego albo egzaminowany aplikant aplikacji prokuratorskiej prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (art. 35 ust. 4 u.k.s.s.p.).

Jak wynika z powyższego, przepisy Prawa o prokuraturze w sposób znacznie mniej restrykcyjny regulują kwestie związane z naborem na pierwsze stanowisko prokuratorskie oraz na stanowisko asesora prokuratury, pozostawiając Prokuratorowi Generalnemu większy wpływ na obsadę tych stanowisk.

Z jak się wydaje analogicznych przyczyn ustawodawca, regulując kwestie naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską, zdecydował się na odmienną niż w przypadku aplikacji uzupełniającej sędziowskiej formę przeprowadzania konkursu na tę aplikację, obejmującą egzamin ustny oraz ocenę dotychczasowej pracy kandydata na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora. Ustawodawca uznał bowiem, że w przypadku przedstawicieli ww. grup zawodowych indywidualna rozmowa uczestnika naboru z komisją konkursową jest bardziej przydatna dla dokonania przez nią – spośród licznej grupy osób przystępujących do konkursu w danym roku –

wyboru kandydatów rokujących nie tylko zdanie egzaminu prokuratorskiego, ale w dalszej kolejności rzetelną, wymagającą częstokroć specyficznych cech i umiejętności pracę na stanowisku asesora prokuratury. Tym samym komisja przeprowadzająca konkurs została wyposażona w większą władzę dyskrecyjną przy dokonywaniu oceny poszczególnych kandydatów.

Należy zauważyć, że większy zakres dyskrecyjności nie oznacza jednak zupełnej swobody przy dokonywaniu oceny poszczególnych kandydatów. Nie jest tak, że działalność komisji konkursowej przeprowadzającej konkurs na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest pozbawiona kontroli i że komisja ta w sposób dowolny może dokonywać oceny poszczególnych kandydatów. Rozstrzygnięcia komisji stanowią podstawę decyzji administracyjnej wydawanej przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; od decyzji wydanej w powyższym przedmiocie kandydatowi przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, którego podstawą może być naruszenie warunków oraz trybu rekrutacji na aplikację uzupełniającą prokuratorską. Z kolei decyzja Ministra Sprawiedliwości wydana po rozpatrzeniu odwołania podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a w dalszej kolejności, w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej, wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego staje się przedmiotem kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 25 ust. 1, 2, 4-6 w zw. z art. 37a ust. 2 u.k.s.s.p.). W konsekwencji ewentualne naruszenia przez komisję warunków i trybu rekrutacji może skutkować koniecznością wydania decyzji o przyjęciu kandydata na aplikację (art. 25 ust. 7 w zw. z art. 37a ust. 2 u.k.s.s.p.).

Warto przy tym odnotować, że obecne brzmienie art. 37d ust. 2 u.k.s.s.p. przewidujące konkursowy nabór na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest rezultatem poprawki zgłoszonej w trakcie prac legislacyjnych nad poselskim *projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuratorze oraz niektórych ustaw* (druk nr 2731, VIII kadencja Sejmu RP). Projekt ten w pierwotnym brzmieniu zakładał, że nabór na aplikację uzupełniającą prokuratorską miał się odbywać w drodze skierowania przez Prokuratora Krajowego kandydatów na aplikantów do odbycia aplikacji. Prokurator Krajowy w zamyśle wnioskodawców miał dokonywać wyboru kandydatów do odbycia aplikacji spośród osób, które złożyły wniosek o skierowanie na aplikację uzupełniającą prokuratorską, do wysokości limitu przyjęć na tę aplikację. Celem tej poprawki było zatem zobiektywizowanie naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską przez nadanie temu naborowi charakteru konkursowego, bez utraty z pola widzenia tego, że elementem tak ukształtowanego trybu naboru jest również ocena dotychczasowej pracy referendarza sądowego, asystenta sędziego i asystenta prokuratora na dotychczas zajmowanym stanowisku. Jeżeli zatem uwzględnić to, że omawiana procedura naboru na uzupełniającą aplikację prokuratorską stanowi jednocześnie swoistą „rekrutację wewnętrzną” adresowaną do ściśle określonego kręgu adresatów zatrudnionych już w sądownictwie i w prokuraturze, to element oceny dotychczasowej pracy kandydata przewidziany w tej procedurze wydaje się znajdować swoje celowościowe uzasadnienie.

Z uwagi na powyższe w ocenie Ministra Sprawiedliwości nie zachodzą podstawy podjęcia postulowanej interwencji legislacyjnej. Zasadnym wydaje się bowiem utrzymanie w mocy obowiązujących obecnie regulacji, ponieważ nabór na aplikację uzupełniającą prokuratorską, jako rodzaj „rekrutacji wewnętrznej” – ścieżki awansu zawodowego dla wykwalifikowanych kadr referendarskich i asystenckich, uwzględnienia zagwarantowaną

w przepisach Prawa o prokuraturze większą dyskrejonalność Prokuratora Generalnego przy powierzaniu pierwszego stanowiska prokuratorskiego i asesorskiego w prokuraturze. Odmienne ukształtowanie zasad naboru na aplikacje prowadzone w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury uwzględnia istotne różnice zachodzące pomiędzy służbą sędziowską a służbą prokuratorską i służy wyłonieniu kandydatów o najlepszych predyspozycjach i kompetencjach merytorycznych do odbywania szkolenia przygotowującego do pracy w obydwu zawodach prawniczych.

Równość szans kandydatów w trakcie naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest zapewniona zarówno podczas oceny sposobu wykonywania obowiązków służbowych na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora, jak i w odniesieniu do egzaminu ustnego. W przypadku pierwszej części konkursu kryteria brane pod uwagę przy ww. ocenie są każdorazowo określone w protokole, który jest jawny i podlega udostępnieniu na żądanie kandydata. Każdy z przystępujących do konkursu może również wystąpić z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci kryteriów oceny pracy na danym stanowisku. Podczas egzaminu ustnego każdy z przystępujących kandydatów losuje jeden zestaw pytań spośród obowiązującej, jednakowej dla wszystkich zdających, puli. W tym zakresie należy podkreślić, że realizacja zasady równości wymaga, aby każdy z kandydatów był oceniany w takim samym trybie, przy uwzględnieniu tożsamych kryteriów, nie zakłada zaś konieczności otrzymania takiego samego zestawu pytań, które analogicznie jak w przypadku innych egzaminów mogą różnić się charakterem złożoności czy trudności. Przyjęta przez ustawodawcę forma egzaminu ustnego dla kandydatów na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest tożsama ze sposobem przeprowadzania drugiej części egzaminu prokuratorskiego i sędziowskiego, polegającego na rozwiązaniu zestawu składającego się z 3 kazusów z każdej dziedziny prawa objętej zakresem przedmiotowym egzaminu.

Jednocześnie nie można zgodzić się z poglądem akcentującym naruszenie art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącego, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Odbywanie aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej nie stanowi służby publicznej, a polega na uczestnictwie w szkoleniu przygotowawczym, które może prowadzić do podjęcia służby publicznej w prokuraturze bądź sądownictwie w przypadku zaliczenia wszystkich praktyk i sprawdzianów, a następnie zdania egzaminu i dokonania wyboru odpowiednich stanowisk asesorskich. Kwestionowane przepisy, które korzystają z domniemania konstytucyjności, regulują jedynie warunki dostępu do wstępnego szkolenia, którego celem jest uzyskanie niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do pełnienia czynności asesora prokuratury albo asesora sądowego. Podkreślenia wymaga, że pozytywny wynik konkursu w naborze na aplikację nie gwarantuje jej ukończenia, ani tym bardziej, wstąpienia do służby prokuratorskiej. Dodatkowo wobec aplikantów aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej nie stosuje się regulacji wynikającej z art. 41c ust. 1 u.k.s.s.p., ponieważ nie pobierają oni stypendium.

Aplikacja uzupełniająca prokuratorska jest adresowana do ściśle określonych kategorii podmiotów, a uczestnicy konkursu, który ma prowadzić do jej rozpoczęcia podlegają ocenie w jednakowej procedurze, kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej podlegającej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej. Tym samym

dyskrecjonalność rozstrzygnięć komisji konkursowej musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez obowiązujące przepisy. Warto przy tym mieć na względzie, że ocena ewentualnego naruszenia art. 60 Konstytucji RP musi uwzględniać kontekst w postaci innych możliwości ubiegania się o dany rodzaj stanowiska (w tym zakresie nie można pomijać znaczących różnic pomiędzy stanowiskami sędziego i asesora sądowego z jednej strony a stanowiskami prokuratora i asesora prokuratury z drugiej), w związku z czym proste porównanie zasad naboru na różne aplikacje i stwierdzenie różnic pomiędzy zasadami naboru np. na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą nie wydaje się być wystarczającą podstawą dla konstatacji, że zasady naboru na aplikację prokuratorską uzupełniającą naruszają zasadę równego dostępu do służby publicznej.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa kandydatom na aplikację uzupełniającą prokuratorską zostały zapewnione równe szanse dostępu do kształcenia, a ustawodawca nie jest zobowiązany do unifikacji zasad naboru na wszystkie aplikacje prowadzone w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

2 uposi szanuj

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych