



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 18-II, 2015

VII.603.10.2014.AJK

Pan  
Cezary Grabarczyk  
Minister Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze*

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia **nierównego traktowania w stosunku do absolwentów aplikacji sędziowskiej ukończonej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) osób, które ukończyły aplikację sędziowską i referendarską na poprzednio obowiązujących zasadach, tj. odbyły te aplikacje i zdały egzamin sędziowski lub referendarski przed utworzeniem KSSiP. W ocenie Rzecznika, nierówne traktowanie wskazanych grup polega na faworyzowaniu absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP w dostępie do stanowiska referendarza sądowego.**

W dniu 15 lipca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, w którym wskazał, że przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1230 ze zm.; dalej: ustawa o KSSiP) w uprzywilejowany sposób traktowały absolwentów KSSiP w zakresie możliwości zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego. Art. 153a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) przewidywał bowiem wobec aplikantów aplikacji sędziowskiej KSSiP wyjątek od zasady naboru kandydatów na stanowisko referendarza sądowego w drodze konkursu, stanowiąc, że na wniosek Dyrektora KSSiP prezes sądu apelacyjnego mianuje na stanowisko referendarza sądowego aplikanta sędziowskiego skierowanego na staż w ramach realizacji programu aplikacji sędziowskiej. W takim przypadku nie stosowano art. 149a § 1 p.u.s.p. dotyczącego konkursowego

trybu naboru na to stanowisko, a więc – w ocenie Rzecznika – występowało zjawisko nierównego dostępu do służby publicznej, co mogło naruszać art. 60 Konstytucji.

W odpowiedzi na wskazane wystąpienie Rzecznik został przez Ministra poinformowany, że ówczesny model dochodzenia do zawodów prawniczych zakładał daleko idącą swobodę przepływu kadr pomiędzy tymi zawodami oraz równorzędne traktowanie kilku dróg do nich prowadzących. Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidywało nabór kandydatów na stanowisko referendarza sądowego w drodze konkursu, a równoległą drogą zatrudnienia była realizacja programu aplikacji sędziowskiej, określona w ustawie o KSSiP. Zdaniem Ministra tryb określony w ustawie o KSSiP nie faworyzował absolwentów KSSiP, z uwagi na sposób dojścia do tego stanowiska w wyniku odbycia 30-miesięcznej aplikacji sędziowskiej i zdania egzaminu sędziowskiego z wynikiem pozytywnym.

W świetle informacji wynikających z kolejnych skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w związku ze zmianą treści ustawy o KSSiP, nie można jednak zgodzić się z przedstawionym powyżej stanowiskiem Ministerstwa. W związku z powyższym konieczne stało się ponowne wystąpienie do Pana Ministra w tej sprawie.

Po pierwsze na uwadze mieć należy, że norma wynikająca z art. 35 ust. 7 ustawy o KSSiP została zmieniona przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1071; dalej: nowelizacja). Nowelizacja ta zmieniła ustawę o KSSiP z dniem 26 sierpnia 2014 r., wprowadzając istotne zmiany w zakresie kształcenia aplikantów aplikacji sędziowskiej oraz doprowadziła do zniesienia stażu na stanowisku referendarza sądowego. Zgodnie z art. 149 § 1 pkt 5 p.u.s.p., na stanowisko referendarza sądowego może być mianowany ten, kto ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez KSSiP lub zdał egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski. Osoby spełniające wskazane kryteria muszą ponadto przystąpić do konkursu, którego celem jest „wyłonienie kandydata o największej wiedzy i najwyższych umiejętnościach, predyspozycjach i zdolnościach ogólnych, niezbędnych do wykonywania obowiązków referendarza” (149a § 1 p.u.s.p.). Podobnie ma się rzecz z obsadzaniem stanowisk asystentów sędziów - w myśl art. 155 § 2a p.u.s.p., nabór kandydatów na stanowisko asystenta sędziego następuje w drodze konkursu, którego cel został zdefiniowany analogicznie jak na gruncie art. 149a § 1 p.u.s.p. Natomiast wobec aplikantów aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez KSSiP art. 35 ust. 7 ustawy o KSSiP w dalszym ciągu przewiduje zwolnienie z obowiązku uczestniczenia w procedurze konkursowej dotyczącej naboru na stanowisko referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Jednocześnie w zdaniu drugim

art. 35 ust. 7 ustawy o KSSiP osobom tym zagwarantowano pierwszeństwo zatrudnienia na wskazanych stanowiskach. W odniesieniu do tych osób nie ma więc zastosowania droga konkursowa naboru na wskazane stanowiska. W konsekwencji uznać należy, że sytuacja absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP jest odmienna (lepszą), niż pozostałych kandydatów na stanowiska referendarza sądowego bądź asystenta sędziego.

**Po drugie, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.** Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, norma ta gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej z uwzględnieniem ich rodzaju oraz istoty. **Celem wskazanej regulacji, a zarazem istotą prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego.** Podstawowym założeniem takiego ukształtowania prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest stworzenie równości szans osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Dobrem chronionym jest tu przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem tego rodzaju funkcji. Norma ta ustanawiając nakaz skierowany do ustawodawcy wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym w szczególności zasadę sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji), równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (ust. 2 art. 32 Konstytucji).

Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że **regulą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów.** Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06).

Z uzasadnienia poselskiego projektu nowelizacji z dnia 30 sierpnia 2013 r. (nr druku sejmowego: 1996; dalej: uzasadnienie projektu nowelizacji) wynika, że głównym celem zmian wprowadzonych nowelizacją była konieczność zniesienia stażu na stanowisku referendarza sądowego. Spowodowane to było: „(...) brakiem możliwości zagwarantowania wszystkim egzaminowanym aplikantom sędziowskim zatrudnienia na stanowiskach referendarskich. Sytuacja ta spowodowana jest niedostateczną ilością zwalnianych stanowisk referendarskich na skutek naturalnego ruchu kadrowego”. Wskazano również, że obowiązujący poprzednio obowiązek zatrudnienia wszystkich aplikantów sędziowskich KSSiP na stanowiskach referendarskich był nieadekwatny do potrzeb kadrowych wymiaru sprawiedliwości oraz ograniczonych możliwości budżetu państwa.

Zważywszy na wskazane okoliczności oraz standardy konstytucyjne można postawić tezę, że **przyznanie absolwentom aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez KSSiP pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowisku referendarza sądowego spowodowało, że inne osoby, w tym absolwenci dotychczasowej aplikacji sądowej lub referendarskiej, zostali pozbawieni możliwości skutecznego ubiegania się o wolne stanowiska referendarskie (analogiczne uwagi odnieść należy również do stanowisk asystenckich). W ocenie Rzecznika, z uwagi na aktualnie występujący deficyt wolnych stanowisk referendarskich w wymiarze sprawiedliwości przyjęte rozwiązania eliminują realną szanse absolwentów dotychczasowej aplikacji sądowej lub referendarskiej na zatrudnienie na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. W konsekwencji prowadzą one do naruszenia prawa dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach.**

W związku z powyższym, działając z na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648), ponownie zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie dokonania zmiany przepisów prawa w celu usunięcia wskazanych nieprawidłowości. Uprzejmie proszę o poinformowanie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

*z powrotem*

*Jerzy J...*