



Warszawa, 26 marca 2020 r.

**Podsekretarz Stanu**

DKO-VI.053.1.2020

Pan

**Adam BODNAR**

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 14 lutego 2020 r., znak: VII.511.66.2019.PKR, dotyczące opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską albo na aplikację prokuratorską prowadzone przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Stosownie do art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2019 r. poz. 1042 ze zm.; dalej: u.k.s.s.p.) przed przystąpieniem do konkursu na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską kandydat uiszcza opłatę za udział w konkursie. Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Dyrektora Krajowej Szkoły określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty – nie wyższą niż równowartość 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177) – uwzględniając konieczność prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia naboru.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Przyjmować tym samym trzeba, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej mogą być traktowane odmiennie.

Zasada odpłatnego udziału w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską nie przeczy konstytucyjnemu standardowi równości wobec prawa, gdyż Lekarski Egzamin Końcowy (dalej: LEK) i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Końcowy (dalej: LDEK) – pełniąc

analogiczne funkcje wobec absolwentów studiów medycznych – łączą się z brakiem opłat bądź opłatami dużo niższymi.

Dla absolwenta studiów na kierunku prawo konkurs na aplikację sędziowską i prokuratorską, a także egzamin wstępny na inne aplikacje prawnicze, nie spełnia takiej samej roli, jak LEK/LDEK dla absolwenta studiów medycznych. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 537 ze zm.) osobie, która spełnia warunki określone w ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, b albo d, a także pkt 3-5 oraz ust. 2 tej ustawy, okręgowa rada lekarska przyznaje prawo wykonywania zawodu lekarza albo prawo wykonywania zawodu lekarza dentysty, jeżeli złożyła z wynikiem pozytywnym LEK lub LDEK w języku polskim lub w języku, w jakim są prowadzone w polskich uczelniach medycznych studia na kierunku lekarskim lub lekarsko-dentystycznym, jeżeli ukończyła studia w tym języku. Uzyskanie pozytywnego wyniku LEK lub LDEK stanowi więc warunek uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Samo przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską nie gwarantuje natomiast prawa do wykonywania właściwych zawodów, lecz umożliwia aplikantom dalszą naukę a następnie przystąpienie do bezpłatnego egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego. Absolwent studiów prawniczych może wykonywać zawód prawnika – świadczyć usługi w zakresie doradztwa prawnego – nie ukończywszy jakiegokolwiek aplikacji, choć wiąże się z to z ograniczeniami wynikającymi z treści np. Kodeksu postępowania cywilnego czy Kodeksu postępowania karnego. Niezłożenie LEK/LDEK wyklucza natomiast w ogóle wykonywanie zawodu lekarza, czy lekarza-dentysty.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego zawarte w art. 21 ust. 2 u.k.s.s.p. odpowiada wzorcowi konstytucyjnemu. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Ustosunkowując się do tezy Pana Rzecznika o blankietowym charakterze upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 u.k.s.s.p. wyjaśnić należy, iż zakaz stanowienia upoważnień blankietowych odnosi się do upoważnień, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej rozporządzeniodawcy i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny (*vide* P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej*

*Polskiej. Komentarz*, WKP 2019, teza 3.). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską (Dz. U. z 2015 r. poz. 1757; dalej: rozporządzenie) reguluje wyłącznie wysokość opłaty za udział we wspomnianym konkursie, a tym samym nie generuje zagrożenia takiego rodzaju.

Stopień szczegółowości zawartych w art. 21 ust. 2 u.k.s.s.p. wytycznych co do treści rozporządzenia nie może prowadzić do stwierdzenia sprzeczności tego przepisu z ustawą zasadniczą. Sam Pan Rzecznik konstatuje zresztą, iż: „sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i (...) zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy” (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia: 26 października 1999 r., K 12/99, LEX nr 38261, z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, LEX nr 41210). Wysokość opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską nie może przekroczyć 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177) oraz ma uwzględniać konieczność prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia naboru. W ocenie Ministra Sprawiedliwości powyższe świadczy o dostatecznym stopniu precyzji wytycznych.

Odnosząc się do problemu możliwego naruszenia art. 217 Konstytucji RP przez nieprawidłowe wyznaczenie w rozporządzeniu wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską wskazuję, że w myśl powołanego przepisu nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Dla zajęcia stanowiska w materii wskazanej przez Pana Rzecznika kluczowym jest zatem właściwe rozumienie wzajemnych relacji pojęć opłaty i podatku. Opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym i przymusowym. Cechą odróżniającą opłatę od podatku jest jej odpłatność i ekwiwalentność – w zamian za opłatę uiszczający ją podmiot ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty stanowią swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa. Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem

pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04, LEX nr 182440).

Wbrew twierdzeniom Pana Rzecznika nie sposób ustalić jednoznacznej, globalnej sumy kosztów organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem naboru na aplikacje sędziowską i prokuratorską. Wyliczenia takie możliwe są jedynie w odniesieniu do kosztów bezpośrednich, które zgodnie z zadaniami komórki Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: Krajowa Szkoła) odpowiedzialnej za przeprowadzenie konkursu zostały zaplanowane i zrealizowane w ramach budżetu tej komórki. Znaczną część kosztów związanych z organizacją konkursu stanowią natomiast także koszty ogólne funkcjonowania Krajowej Szkoły, takie jak wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w przygotowanie konkursu, czy utrzymanie budynków, które nie są przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym jako koszty realizacji ich zadań. Prace związane z przeprowadzeniem konkursu wykonują nadto osoby delegowane do Krajowej Szkoły (sędziowie, prokuratorzy, referendarze sądowi, asystenci sędziów, czy urzędnicy sądów i prokuratur), których koszty wynagrodzeń nie obciążają Krajowej Szkoły, a ponoszone są przez inne właściwe jednostki budżetowe. Krajowa Szkoła ponosi natomiast koszty związane z zapewnieniem im mieszkania i pokrycia kosztów dojazdów do Krakowa oraz diet nie tylko w dniu konkursu, ale przez cały rok (por. art. 72 § 2a i § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.).

Nie sposób podzielić także stanowiska Pana Rzecznika utożsamiającego wartość świadczenia administracyjnego w postaci możliwości udziału w konkursie na aplikacje sędziowską i prokuratorską wyłącznie z organizacyjnymi kosztami przeprowadzenia naboru generowanymi przez kandydatów. Z delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 2 u.k.s.s.p. wynika bowiem również, że kandydaci mają prawo wziąć udział w naborze, który jest przeprowadzany sprawnie i efektywnie. Cech takich nie będzie miał nabór przeprowadzany w oparciu o opłaty jednostkowe pokrywające jedynie jego koszty organizacyjne (o ile ich ustalenie byłoby w ogóle możliwe). Zapewnienie prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia naboru nakazuje nie tylko podjęcie należytych przygotowań na poziomie ściśle organizacyjnym, lecz wymaga również na tyle, na ile to możliwe, stworzenia właściwej postawy kandydatów. W tym aspekcie wysokość opłaty za udział w konkursie na aplikacje sędziowską i prokuratorską ma służyć podejmowaniu przemyślanych decyzji o przystąpieniu do naboru. Decyzje takie powinny wiązać się z podjęciem przez kandydatów rzetelnych

przygotowań do konkursu. Skala tych przygotowań, wyrażająca się w ich długotrwałości i uciążliwości, przyczynia się do wyrobienia właściwych postaw przyszłych aplikantów, a następnie sędziów i prokuratorów, pozytywnie oddziałując na ich poziom merytoryczny. Zaznaczyć trzeba, że nabór ma charakter selektywny, a zatem zmierza do wyłonienia najlepszych spośród kandydatów. Wszystkie te względy decydują o szeroko rozumianej efektywności przeprowadzanego naboru, a pośrednio służą również jego usprawnieniu. Ograniczenie liczby kandydatów zmniejsza obciążenie pracą komisji konkursowej. Umożliwia to bardziej wnikliwą analizę prac kandydatów, a tym samym przyczynia się do zobiektywizowania formułowanych ocen. Powyższe ma również wpływ na skrócenie czasu trwania konkursu – od momentu przystąpienia do sporządzenia prac na danym etapie konkursu do chwili ustalenia wyników tego etapu – a tym samym ogranicza niepewność i niepokój kandydatów.

Artykuł 55d ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 u.k.s.s.p. przewiduje, że przychody uzyskiwane z tytułu opłaty za udział w konkursie na aplikacje sędziowską i prokuratorскую mogą być wykorzystywane na potrzeby Krajowej Szkoły inne niż wykonywanie przez nią działalności gospodarczej. Potrzeby te nie są tym samym ograniczone do samej tylko organizacji konkursu na aplikacje sędziowską i prokuratorскую. Należy zatem stwierdzić, że z przedstawionych wyżej rozważań dotyczących sprawności i efektywności konkursu na aplikacje sędziowską i prokuratorскую, a zarazem z normy wyrażonej w art. 55d ust. 1 pkt 2 u.k.s.s.p., wynikają dodatkowe wytyczne co do materialnej treści rozporządzenia. Nie można zatem mówić o naruszeniu przez rozporządzenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Minister Sprawiedliwości nie podziela również twierdzenia o nieuwzględnianiu przy ustalaniu wysokości przedmiotowej opłaty realnych możliwości finansowych młodych ludzi. Mimo że jej wysokość jest powiązana z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, które ulega corocznemu wzrostowi, to jednak brak jest podstaw do przyjęcia, że wzrost ten bezpośrednio i w zasadniczy sposób wpływa na liczbę kandydatów, a tym samym nie odpowiada ich możliwościom finansowym.

Konieczność zapewnienia sprawnego i efektywnego przeprowadzenia naboru na aplikacje sędziowską i prokuratorскую sprawia, że nie sposób podzielić prezentowanego przez Pana Rzecznika przekonania o konieczności ograniczenia wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikacje sędziowską i prokuratorскую wyłącznie do możliwych do wyliczenia kosztów udziału w naborze poszczególnych kandydatów. Zmniejszenie sprawności

i efektywności przeprowadzenia naboru, jakie mogłoby wynikać z postulowanego obniżenia opłaty, byłoby niedopuszczalne z punktu widzenia potrzeb kadrowych sądów powszechnych i jednostek prokuratury. W tym stanie rzeczy prowadzenie szczegółowych rozważań w przedmiocie możliwych mechanizmów zwrotu części opłat, bądź możliwości uiszczenia części opłaty dopiero przed przystąpieniem do drugiego etapu konkursu nie jest racjonalne.

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do uwzględnienia postulatu obniżenia opłaty za udział w konkursie na aplikacje sędziowską i prokuratorską.

*Z poważaniem,*

Anna Dalkowska  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu Anna Dalkowska  
/podpisano elektronicznie/