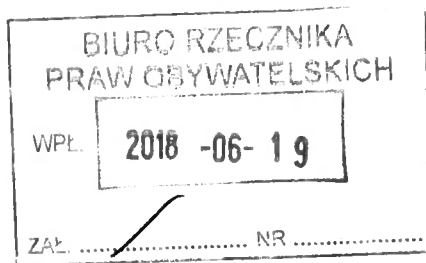




MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-VI-053-4/18

dot. VII.561.8.2017.AJK



RPW/36501/2018 P  
Data:2018-06-19

Warszawa, 18 czerwca 2018 r.

**Pan**

**Adam Bodnar**

**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo dotyczące kwestii wprowadzenia przez ustawodawcę wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w przypadku kandydowania na stanowiska sędziów, asesorów sądowych i ławników, znak: VII.561.8.2017.AJK, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Z art. 60 Konstytucji wynika natomiast, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Wynikające z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie równości nie oznacza równości w znaczeniu bezwzględnym. Należy pamiętać, że prawa i wolności konstytucyjne nie mogą mieć absolutnego charakteru. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego oraz zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na równym traktowaniu podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Podstawą dla oceny dochowania zasady równości jest ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują uzasadnienia konstytucyjnego. Oznacza to, że odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę

w odpowiednio przekonujących kryteriach, którymi są zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie i orzecznictwie kryterium racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości. Kryteria te winny mieć charakter relewantny, tj. wprowadzone zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione i proporcjonalne. Oznacza to, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podobnych podmiotów i wreszcie pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wprowadzane zróżnicowania muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w którym zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Każdorazowo argumentacja za zróżnicowaniem musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Należy również zauważyć, że określona w art. 60 Konstytucji zasada równego dostępu do służby publicznej nie oznacza powstania po stronie obywatela podmiotowego prawa do powołania na określone stanowisko. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z dnia 9.06.1998 r., K 28/97) ugruntowany został pogląd, że ustawodawca jest uprawniony do sformułowania warunków dodatkowych, równych dla wszystkich, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie określonych stanowisk, przy czym warunki te powinny być oparte na kryteriach obiektywnych.

W polskim systemie prawnym wymóg posiadania wyłącznie polskiego obywatelstwa dotyczy m.in. prokuratorów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej i członków kolegium, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu.

Uzasadnieniem wprowadzenia ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5) zmian związanych z koniecznością posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez osobę ubiegającą się o urząd sędziego sądu powszechnego i sędziego Sądu Najwyższego było dookreślenie wymagań w zakresie obywatelstwa, jakie powinny spełniać osoby pełniące funkcje publiczne, wykonujące zawód wysokiego zaufania publicznego. Osoby te są powołane do służby na rzecz dobra publicznego, definiowanego także przez pryzmat interesów państwa. Sędziowie – osoby pełniące wyróżniającą się funkcję publiczną, wydając rozstrzygnięcia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, muszą działać mając na względzie interes państwa i na rzecz dobra wspólnego. Ograniczenie ryzyka działania na rzecz innego państwa przez osoby sprawujące funkcje publiczne wymusza bardziej rygorystyczne wymagania państwa wobec tych osób. Wprowadzone zmiany statuujące warunek posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w odniesieniu do sędziów są uzasadnione, z uwagi na ustawowe zadania tej grupy zawodowej oraz fakt, że pełniona przez nich służba związana jest z wykonywaniem władzy publicznej oraz realizacją polityki bezpieczeństwa wewnętrznego

państwa. Należy również zauważyć, że obywatel nie ma obowiązku wykonywania funkcji publicznych, a gdy posiada inne obywatelstwo i wyraża wolę ubiegania się o stanowisko publiczne, może podjąć decyzję o ograniczeniu się do jednego obywatelstwa.

Nie można również uznać, że dostęp do służby publicznej jest ograniczony dla obywatela polskiego, który posiada obywatelstwo innego państwa, bowiem przy zrzeczeniu się obywatelstwa może o określoną funkcję się ubiegać. Dlatego nie można uznać, że ograniczenia w tym zakresie stanowią naruszenie konstytucyjnych zasad równości i wolności zawodu. Dodatkowo należy wskazać, że kryteria ubiegania się o stanowiska w służbie publicznej mogą podlegać również innym ograniczeniom związanym chciałby z wiekiem, wykształceniem czy niekaralnością kandydata i w żaden sposób nie następuje tu naruszenie Konstytucji.

Ponadto należy zauważyć, że w odniesieniu do sędziów nie jest kwestionowane ograniczenie ich prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, przynależności do partii politycznych, wolności wyboru miejsca pracy rozumianego jako brak konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia miejsca wykonywania funkcji urzędowej ani zmiany okręgu sądowego. Uzasadnienie istoty ograniczenia wobec sędziów konstytucyjnych praw jednostki z uwagi na ich szczególny status zawarł Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 30/14, rozpoznając skargę konstytucyjną. Trybunał stwierdził, że żadna z norm wyznaczających status jednostki na gruncie obowiązującej Konstytucji nie wyraża przysługującego sędziemu konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia miejsca wykonywania funkcji urzędowej ani zmiany okręgu sądowego, w którym wykonuje się władzę sądowniczą. Konstytucyjne gwarancje statusu jednostki mogą rozciągać się na osoby pełniące określone funkcje urzędowe w aparacie władzy sądowniczej. Nie można jednak traktować tych unormowań konstytucyjnych jako źródła konstytucyjnych praw podmiotowych mogących być chronionymi w drodze skargi konstytucyjnej, stanowiących podstawę skutecznych żądań dotyczących ustroju tej władzy oraz sposobu jej prawnego zorganizowania. Brak istnienia konstytucyjnego prawa podmiotowego umożliwiającego sędziemu formułowanie pod adresem ustawodawcy żądań dotyczących sposobu organizacji władzy sądowniczej wynika z konstytucyjnie oraz ustawowo ukształtowanego statusu sędziego. Konstytucyjne gwarancje statusu prawnego sędziego, będącego szczególnego rodzaju funkcjonariuszem publicznym, mają służyć zapewnieniu sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane. Chodzi tu o zapewnienie każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Prawo to stanowi jedną z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności, a także jeden z fundamentów państwa prawa. W tym kontekście status sędziego biorącego udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości należy postrzegać przede wszystkim w perspektywie wykonywania zadań publicznych mających podstawowe znaczenie ustrojowe. Brak możliwości wywodzenia konstytucyjnych praw podmiotowych sędziego do decydowania czy nawet współdecydowania o właściwości miejscowej

wykonywania władztwa publicznego – poza tym, co wyraźnie przewidują przepisy prawa – z unormowań kształtujących jego status prawny łączy się ściśle z brakiem możliwości ich formułowania przez odwołanie się do innych konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, np. wolności wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) czy prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji). Sędzia nie może wywodzić z tych przepisów swoich osobistych uprawnień odnoszących się do sfery organizacji aparatu władzy sądowniczej. Nie może w szczególności powoływać się na nie dowodząc swego uprawnienia do decydowania o miejscu, w którym wykonywać ma powierzoną mu funkcję urzędową, szczególnie kiedy ją sam kiedyś dobrowolnie wybrał. W odniesieniu do tego Trybunał stwierdził, że wskazane ograniczenie prawa kontroli sądowej nie narusza zasady proporcjonalności, a ochrona interesów jednostki – sędziego nie może stanowić wartości nadrzędnej nad wartościami związanymi z ochroną interesu publicznego związanego ze sprawnością oraz rzetelnością wymiaru sprawiedliwości.

Z powyższego wynika, że kwestia przyznania sędziemu jako jednostce praw podmiotowych nie może być rozpatrywana w oderwaniu od wiążącego go stosunku służbowego. Stosunek służbowy sędziego niewątpliwie determinuje zakres praw podmiotowych przysługujących jednostce, która w takim stosunku pozostaje. Za ograniczeniem tym przemawia szczególny rodzaj stosunku służbowego, związany z konstytucyjnie gwarantowaną nieusuwalnością oraz wykonywaniem w imieniu państwa władzy publicznej.


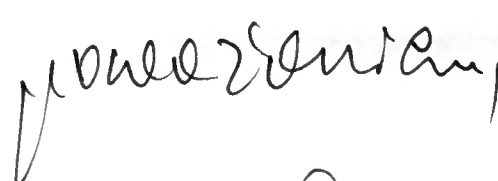
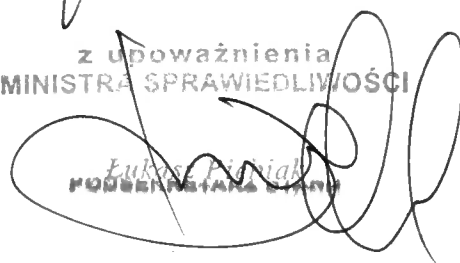
W odniesieniu do sędziów warunek posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego jest uzasadniony, zważywszy na ustawowe zadania formacji oraz na to, że służba ta jest związana z wykonywaniem władzy publicznej oraz udziałem w realizacji polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ograniczenie praw jednostki w tym zakresie jest ekwiwalentne wobec celu, któremu służy regulacja, jest to jednocześnie ograniczenie racjonalne, a stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki znajduje uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Tym samym ograniczenie to czyni zadość zasadzie proporcjonalności. Ograniczenie to dotyczy wszystkich sędziów, nie tylko sędziów sądów powszechnych, ale także sędziów Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Dotyczy więc podmiotów należących do tej samej kategorii wyróżnionej przymiotem posiadania statusu sędziego.

Nieuzasadnione wydają się również zastrzeżenia do terminu wynikającego z art. 117 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Dokonując wykładni art. 117 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym należy stwierdzić, że w określonym terminie 6 miesięcy wymagane jest podjęcie przez sędziego albo asesora sądowego czynności w sposób jednoznaczny wskazujących na zamiar zrzeczenia się obywatelstwa obcego państwa. Chodzi tu o wszystkie czynności niezbędne i adekwatne dla uzyskania skutku w postaci utraty obywatelstwa, wymagane ze strony osoby posiadającej to obywatelstwo. Dalsze czynności – ze strony właściwych organów są niezależne od

sędziego albo asesora sądowego, którzy chcą zrzec się obcego obywatelstwa. Wobec tego nie można od nich wymagać, aby w określonym przez ustawę terminie 6 miesięcy nastąpił skutek w postaci utraty obywatelstwa państwa obcego. Należy uznać, że wystarczające jest podjęcie i wykazanie przez sędziego albo asesora sądowego czynności w wyżej wskazanym terminie oraz zawiadomienie o tym Ministra Sprawiedliwości z zachowaniem drogi służbowej.

W przypadku bezskutecznego upływu wyżej wskazanego terminu stosunek służbowy wygasa. Należy zauważyć, że nie jest to jedyny przypadek wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego z mocy przepisu ustawowego. Zgodnie bowiem z art. 68 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, zw zm.) stosunek służbowy sędziego wygasa z dniem utraty przez niego obywatelstwa polskiego. Nie pozostaje to w sprzeczności z zapisem Konstytucji RP stanowiącym, że złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu (art. 180 ust. 2).

Konkludując, wprowadzony przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wymóg wyłączności obywatelstwa polskiego wobec osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego sądu powszechnego oraz sędziego Sądu Najwyższego nie narusza art. 32 (zasada równości i równego traktowania), art. 60 (prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach) oraz art. 65 ust. 1 (wolność wyboru i wykonywania zawodu) Konstytucji RP.

   
z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
  
Eugeniusz Nisizki  
PODSEKRETAŃCA

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI  
Departament Legislacyjny  
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11  
centrala tel. 22 52 12 888

DI-VI-053-4/18/6  
dot. VII. 561.8. 2017. A JK  
1806M-01737

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2018 -06- 19
ZŁ.	NR

Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich