



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13.04.2018 r.

Adam Bodnar

VII.511.1.2018.AJK

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosiła się Skarżąca, która wskazała, że w odpowiedzi na obwieszczenie Prokuratora Generalnego ogłoszone w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” zgłosiła swoją kandydaturę na stanowisko prokuratora prokuratury rejonowej. Należy przy tym podkreślić, iż skarżąca była jedyną kandydatką na przedmiotowe stanowisko; jej kwalifikacje zostały pozytywnie ocenione przez wizytatora prokuratury okręgowej, a jej kandydatura została pozytywnie zaopiniowana przez Kolegium Prokuratury Okręgowej. Pomimo tego, Prokurator Krajowy nie skierował wniosku do Prokuratora Generalnego o powołanie jej na wskazane stanowisko.

Zatem, pomimo wykazania zgodnie z wymogami ustawowymi, iż Skarżąca posiada doświadczenie zawodowe, wzorowo i sumiennie wypełnia swoje obowiązki oraz w sposób wyróżniający się wykonuje zadania służbowe, nie została ona powołana na stanowisko prokuratora. Co więcej, decyzja Prokuratora Krajowego o nieprzekazaniu wniosku Prokuratorowi Generalnemu nie zawierała jakiegokolwiek uzasadnienia, co stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z brzmieniem art. 80 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.; dalej: Prawo o prokuraturze), w przypadku utworzenia lub zwolnienia stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej Prokurator Generalny podejmuje decyzję o wyłonieniu kandydata na pierwsze stanowisko prokuratora w procedurze konkursowej, przeprowadzanej na

podstawie art. 81-90 Prawa o prokuraturze, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach powołuje na to stanowisko kandydata wskazanego we wniosku Prokuratora Krajowego, o którym mowa w art. 74 § 1 Prawa o prokuraturze, bez przeprowadzenia procedury konkursowej.

W związku z przedstawionym stanem faktycznym i prawnym należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, dowolność, co do podejmowania decyzji przez Prokuratora Krajowego przy powołaniu na stanowisko prokuratora rejonowego oraz brak transparentnych kryteriów wyboru kandydata na stanowisko prokuratorskie, o jakim mowa w art. 80 Prawa o prokuraturze, rodzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności tego mechanizmu z art. 60 Konstytucji RP. Tryb decyzyjny Prokuratora Krajowego w tym zakresie nie zawiera bowiem elementów, które pozwoliłyby uznać, że jest to procedura transparentna.

Po drugie, Prawo o prokuraturze nie przewiduje żadnej procedury odwoławczej od zaniechania przekazania przez Prokuratora Krajowego do Prokuratora Generalnego wniosku o powołanie na stanowisko prokuratora rejonowego. W konsekwencji, obecna regulacja prawna dotycząca procedury mianowania prokuratorów zawarta w prawie o prokuraturze uniemożliwia weryfikację tego, czy dostęp do służby publicznej, w tym przypadku do stanowiska prokuratora rejonowego, odbywa się na jednakowych zasadach.

Tego typu mechanizm prowadzi do pozbawienia obywatela polskiego ubiegającego się o stanowisko w służbie publicznej prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji RP, tj. prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Skoro nie istnieją żadne gwarancje proceduralne zapewniające weryfikowalność decyzji Prokuratora Krajowego w sprawie odmowy dostępu do służby publicznej należy uznać, iż prawo to przybiera postać *ius nudum*.

1. Standardy konstytucyjne oraz orzecznictwo Sadu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa dostępu do służby publicznej

W świetle powyższego należy przypomnieć, że zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, poprzez równy dostęp do służby publicznej należy rozumieć **możliwość ubiegania się na**

równych warunkach o przyjęcie do służby publicznej. Rodzi to po stronie państwa obowiązek stworzenia formalnych gwarancji zapobiegających dyskryminacji kandydatów na określone stanowisko w służbie publicznej. **„Gwarancje stanowią aspekt formalny obowiązków państwa i nie obejmują (...) zasad oceny kwalifikacji, czy wiarygodności kandydatów** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt III KRS 4/10, LEX nr 611831) Sąd Najwyższy wskazał, że „ustawodawca jest uprawniony do sformułowania szczegółowych warunków, uzależniając od ich spełnienia ubieganie się o określone stanowiska w służbie publicznej, z uwzględnieniem rodzaju stanowiska oraz jego charakteru. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście celem art. 60 Konstytucji RP jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej; realizacja art. 60 Konstytucji RP z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia reguł materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby (...).”

W związku z tym, gdyby przyjąć, że Prokurator Krajowy na mocy aktu dyskrejonalnego i nie podlegającego żadnej kontroli, może pozbawić obywatela dostępu do służby publicznej, to należałoby uznać, że w omawianym przypadku art. 60 Konstytucji RP jest wyłącznie pustą deklaracją wydrążoną z jakiegokolwiek treści.

Odnosząc się natomiast do kwestii procedury odwoławczej od zaniechania przekazania przez Prokuratora Krajowego do Prokuratora Generalnego wniosku o powołanie na stanowisko prokuratora rejonowego, warto wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99), w którym Trybunał w sposób jednoznaczny stwierdził, że prawa określone art. 60 Konstytucji RP należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Istotą prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji RP jest bowiem to, że ma ono charakter gwarancji formalnej. Każda osoba będąca obywatelem

polskim i korzystająca z pełni praw publicznych, ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru do służby.

2. Standardy międzynarodowe dotyczące powoływania i awansowania prokuratorów

W ocenie Rzecznika przyjęty w prawie o prokuraturze model rekrutacji na pierwsze stanowisko prokuratorskie jest również sprzeczny z wypracowanymi przez organy Rady Europy **rekomendacjami odnoszącymi się do zatrudniania prokuratorów**.

W *Rekomendacji Rec(2000)19 Komitetu Ministrów w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych*¹, w rozdziale zatytułowanym „Zabezpieczenia zapewniane prokuratorom w celu umożliwienia im pełnienia swoich funkcji” wskazano, że Państwa Członkowskie Rady Europy w celu zapewnienie prokuratorom możliwości wykonywania swoich obowiązków i zobowiązań zawodowych w odpowiednich warunkach prawnych i organizacyjnych powinny podejmować kroki mające na celu m.in.:

- dokonywanie rekrutacji, awansu i przeniesień prokuratorów zgodnie z uczciwymi i bezstronnymi procedurami, stanowiącymi zabezpieczenie przed jakimkolwiek podejściem faworyzującym poszczególne grupy, a także wykluczającymi dyskryminację;
- udostępnienia prokuratorom satysfakcjonującej procedury zażaleniowej, w tym tam, gdzie będzie to stosowne, odpowiedniego dostępu do sądu, w przypadku naruszenia ich statusu.

Z kolei w *Opinii nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora* (dalej: Krata rzymska)² uznano, iż **rekrutacja i kariera zawodowa prokuratorów powinny być określone przez ustawę oraz opierać się na przejrzystych i obiektywnych kryteriach na podstawie bezstronnego postępowania wykluczającego wszelką dyskryminację oraz podlegającego niezależnej i bezstronnej kontroli** (pkt XII).

¹ <http://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>, data ostatniego dostępu: 3.04.2018 r.

² <https://rm.coe.int/168074738b>, data ostatniego dostępu: 3.04.2018 r.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)