



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27/10/2018

Adam Bodnar

VII.561.32.2018.AJK

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły skargi osób, które po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1139; dalej jako: ustawa o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r.) mają ograniczoną czasowo – do pięciu lat – możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego w trybie konkursowym.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zawarte w art. 15 ust. 11 powołanej wyżej ustawy postanowienie, zgodnie z którym „kandydaci umieszczeni na liście¹, o której mowa w ust. 1, którzy nie dokonali wyboru stanowiska asesora sądowego, mogą ubiegać się o wolne stanowiska sędziowskie na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie”.

Problem ten dotyczy przede wszystkim absolwentów aplikacji sędziowskiej (I i II rocznika), aplikantów sędziowskich (III i IV rocznika) KSSiP, a poza tym referendarzy sądowych i asystentów sędziego, którzy w latach 2011 - 2016 zdali egzamin sędziowski, którzy nie dokonali wyboru wolnego stanowiska asesorskiego w trybie przewidzianym w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. Z treści skarg otrzymanych

¹ Lista klasyfikacyjna kandydatów na stanowisko asesora sądowego.

przez Rzecznika wynika, że problem ten dotyczy około 70 osób które, po zdaniem egzaminie sędziowskim oraz odbytym stażu referendarskim, nie zdecydowały się na ubieganie się o stanowiska asesora sądowego według sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości listy kwalifikacyjnej. Aktualnie osoby te są zatrudnione w sądach powszechnych i pełnią obowiązki referendarzy sądowych. Należy podkreślić, że w momencie zdania egzaminu sędziowskiego przez I oraz II rocznik aplikacji sędziowskiej odbywanej w KSSiP droga poprzedzająca dojście do zawodu sędziego nie była jeszcze sprecyzowana. Konieczność odbycia asesury pojawiła się już po zdaniu przez III i IV rocznik aplikantów KSSiP egzaminu sędziowskiego, a wobec I i II rocznika aplikacji sędziowskiej - już po odbytym stażu referendarskim. Staż referendarski, w poprzednio obowiązującym stanie prawnym stanowił bowiem warunek poprzedzający zatrudnienie na stanowisku. Jednocześnie należy zauważyć, iż działając w zaufaniu do państwa oraz stanowionego przezeń prawa osoby, o których mowa powyżej, poświęciły kilka lat ze swojego życia w celu uzyskania doświadczenia niezbędnego dla objęcia stanowiska sędziowskiego. Na skutek zmiany prawa, działania te okazały się niewystarczające, aby ubiegać się wolne stanowisko sędziego w trybie konkursowym.

W ocenie Skarżących, regulacja zawarta w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. prowadzi do naruszenia art. 60 (równy dostęp do służby publicznej) oraz art. 2 Konstytucji RP (zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa), z uwagi na fakt, że **5-letni okres ogranicza tym osobom realną możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego w trybie konkursowym. Czas ten jest niewystarczający, aby absolwenci aplikacji sędziowskiej w KSSiP, zainteresowani powołaniem na urząd sędziego, zrealizowali swoje aspiracje zawodowe.**

Należy przy tym podkreślić, że na sytuację, w jakiej znalazły się wskazane osoby, wpływ mają czynniki niezależne od ich kompetencji, w postaci zmiany modelu weryfikacji kandydatów na stanowisko sędziego poprzez ponowne wprowadzenie do systemu prawa modelu asesury sądowej. W konsekwencji, w obecnym stanie prawnym osoby te nie mają ograniczonej czasowo możliwości ubiegania się o objęcie wolnych etatów sędziowskich w trybie konkursowym.

W omawianym kontekście należy wskazać, iż Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało, że „jednym z podstawowych założeń nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie

ustawy o KSSiP z 2017 r. było to, aby przyszłe kadry sędziowskie były rekrutowane - w pierwszej kolejności - spośród absolwentów działającej od 2009 r. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, uzupełniająco zaś - spośród przedstawicieli innych zawodów prawniczych. W ocenie Ministra Sprawiedliwości osoby, które ukończyły aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w najpełniejszy sposób są przygotowane do wykonywania zawodu sędziego”². Pomimo wskazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zapewnień, co do wysokiego poziomu merytorycznego osób, które ukończyły KSSiP, przyjęcie art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. doprowadziło do tego, że egzamin sędziowski wskazanej grupy zawodowej okazał się egzaminem z określonym czasowo terminem ważności, a zdobyte przez nich doświadczenie na stanowisku referendarza sądowego niepotrzebne.

Jednocześnie pragnę wskazać na negatywne skutki wynikające z ograniczenia czasowego ubiegania się o stanowisko sędziego dla absolwentów aplikacji sądowej w KSSiP.

Po pierwsze, absolwenci I oraz II rocznika aplikacji sądowej odbytej w KSSiP mają w praktyce nikłe szanse na objęcie wolnych etatów sędziowskich w trybie konkursowym. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że ustawa o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. weszła w życie w czerwcu 2017 r., natomiast pierwsze obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach sędziowskich pojawiło się dopiero w marcu 2018 r.³ Należy także zwrócić uwagę, że możliwe jest branie udziału wyłącznie w jednej procedurze konkursowej, a sama procedura jest bardzo długotrwała (średni czas trwania naboru na stanowisko sędziego wynosi około 12 miesięcy). Ponadto, w konkursach na stanowisko sędziego mogą również brać udział osoby, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przy sądach apelacyjnych przed utworzeniem KSSiP, czyli w trybie powszechnie zwanym „starą aplikacją sądową” oraz przedstawiciele innych grup zawodów prawniczych, tj. takich jak adwokaci, radcowie prawni, czy notariusze. Oznacza to, że

² Por. pismo podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 14.11.2017 r. (znak: DKO-VI-053-2/17) stanowiące odpowiedź na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9.02.2017 r. oraz 24.10.2017 r. w sprawie VII.603.3.2017 oraz Odpowiedź na interpelację nr 13170 w sprawie planowanych zmian w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z dnia 3.07.2017 r., dostępna pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5F9101CB>, data ostatniego dostępu: 23.10.2018 r.

³ Problem dotyczący braku odpowiedniego obsadzenia stanowisk sędziowskich i referendarskich w sądach powszechnych, którego rezultatem jest coraz powszechniej występująca przewlekłość postępowań sądowych poruszony został w wystąpieniu Rzecznika z dnia 4.10.2018 r. w sprawie VII.510.23.2016.

o jedno wolne stanowisko sędziego ubiega się duża grupa kandydatów. Wśród nich są także osoby, które odbyły aplikację sądową w KSSiP, zdały egzamin sądowy, a następnie odbyły staż na stanowisku referendarza sądowego. Przyjęty w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. pięcioletni okres, w którym osoby te mogą ubiegać się o stanowisko sędziego powoduje, że w praktyce osoby te mogą startować w konkursach na stanowisko sędziego dopiero począwszy od marca 2018 r., kiedy to Minister Sprawiedliwości po raz pierwszy wydał w Monitorze Polskim obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich. W ocenie Rzecznika, taka sytuacja prowadzi do ograniczenia praw wskazanej grupy osób do ubiegania się o stanowisko sędziego na równych zasadach z przedstawicielami innych profesji prawnych, tj. takich jak radcowie, adwokaci i notariusze, którzy mają możliwość bezterminowego ubiegania się o stanowisko sędziego.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że decyzja o wyborze drogi dojścia przez aplikantów aplikacji sądowej KSSiP do urzędu sędziego poprzez ubieganie się o stanowiska asesorskie, bądź też w drodze startowania w konkursach na stanowiska sędziego sądu rejonowego, była decyzją ograniczoną w czasie, która musiała zostać podjęta bardzo szybko. Skutkiem obrania drogi do urzędu sędziego poprzez asesurę sądową jest brak możliwości powrotu na stanowisko referendarza sądowego. Należy przy tym zauważyć, iż część osób - w momencie podejmowania decyzji o wyborze lub odrzuceniu asesury - nie miała możliwości skorzystania z tej drogi do urzędu sędziego z różnych powodów. Do takich osób zaliczyć należy m.in. kobiety, które w danym czasie zdecydowały się na macierzyństwo lub były na urlopie wychowawczym i w związku z tym nie były w stanie objąć etatu asesora sądowego. Osoby te zdecydowały się więc na ubieganie się o wolne stanowiska sędziowskie na dotychczasowych zasadach, które obowiązywały w chwili rozpoczynania przez nie aplikacji sądowej w KSSiP.

Skutkiem obowiązywania 5-letniego ograniczenia czasowego, o którym mowa w art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r. jest to, że zdany egzamin sędziowski przez wskazane wyżej osoby oraz odbyty przez nie staż referendarski tracą w praktyce moc. Prowadzi to w konsekwencji do naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa w odniesieniu do grupy wysoko wykwalifikowanych osób, które zamierzają podjąć służbę w wymiarze sprawiedliwości oraz działać na rzecz realizacji zasady sprawiedliwości i dobra wspólnego. Opisana sytuacja nie jest

korzystna dla interesu publicznego, ponieważ osoby o których mowa powyżej, nie mogą zrealizować swoich ambicji zawodowych w wymiarze sprawiedliwości, prawdopodobnie odejdą z niego do sektora prywatnego, tym samym środki publiczne przeznaczone na ich wykształcenie zostaną zmarnowane.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Pan Marcin Warchoł, w odpowiedzi na interpelację w sprawie projektowanych regulacji dotyczących tzw. absolwentów aplikacji odbywanej na „starych zasadach” do 2010 roku, a także instytucji asesora sędziowskiego⁴ wskazał, że uzasadnieniem wprowadzenia możliwości wyboru drogi do urzędu sędziego m.in. dla aplikantów I i II rocznika aplikacji sędziowskiej jest „potrzeba uwzględnienia oczekiwań aplikantów związanych z kontynuowaniem drogi do urzędu sędziego na zasadach, które obowiązywały w chwili jej rozpoczęcia (...)”. Niestety nie uwzględniono przy tym okoliczności, o których mowa powyżej, przemawiających za niewprowadzaniem pięcioletniej cezury czasowej wobec wskazanej grupy osób.

Należy również podnieść, że bardzo zbliżony przedmiotowo problem występuje w odniesieniu do dostępu do stanowisk asesorskich oraz sędziowskich w sądach powszechnych przez osoby, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną przy sądach apelacyjnych przed utworzeniem: KSSiP, czyli w trybie powszechnie zwanym „starą aplikacją sądową”.

W wystąpieniach z dnia 9 lutego 2017 r. oraz 24 października 2017 r.⁵ Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił m.in., że pozbawienie absolwentów „starej aplikacji sądowej” możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego na skutek wprowadzenia ograniczenia czasowego (do 7 lat), w którym mogą ubiegać się oni o te stanowiska, pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych (art. 2 Konstytucji RP). W opisanej sytuacji, pomimo uwag przedstawianych przez Rzecznika, Ministerstwo Sprawiedliwości nie zdecydowało się niestety na całkowite zniesienie ograniczenia czasowego dotyczącego możliwości ubiegania się przez wskazaną grupę osób o stanowisko sędziego. Należy przy tym podkreślić, że „zamrożenie” przez Ministerstwo

⁴ Odpowiedź na interpelację nr 9880 w sprawie projektowanych regulacji dotyczących tzw. absolwentów aplikacji odbywanej na "starych zasadach" do 2010 roku, a także instytucji asesora sędziowskiego, materiał dostępny pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=66834DCC>, data ostatniego dostępu: 17.10.2018 r.

⁵ Znak sprawy w BRPO: VII.603.3.2017.

Sprawiedliwości dużej liczby etatów sędziowskich przez wiele miesięcy przy obecnej kondycji wymiaru sprawiedliwości jest odbierane bardzo negatywnie. W mojej ocenie pierwszeństwo do nominacji na stanowisko sędziego dla absolwenci KSSiP w żaden sposób nie może stanowić uzasadnienia dla ograniczenia naboru do zawodu innym kandydatom, w tym absolwentom „starej aplikacji sądowej”.

Z uwagi na to, Rzecznik rozważa skierowanie w tej sprawie wniosku o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP art. 18 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, tj. ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r.

W związku z powyższym, działając z na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o dokonanie zmiany art. 15 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o KSSiP z 2017 r., poprzez zniesienie 5-letniej cezury czasowej wobec osób, które z różnych przyczyn, o których mowa w niniejszym piśmie, nie dokonały wyboru stanowiska asesora sądowego i zamierzają ubiegać się o stanowisko sędziego sądu rejonowego w trybie konkursowym. Proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)