



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4/10/2018

Adam Bodnar

VII.511.37.2016.AJK

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Pismem z dnia 21 sierpnia 2018 r. zostałem poinformowany, że Minister Sprawiedliwości nie znajduje uzasadnienia do zainicjowania postulowanej przeze mnie zmiany art. 53b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.; dalej jako: ustawa o KSSiP), zgodnie z którym „Minister Sprawiedliwości może zgłosić sprzeciw wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły w terminie 21 dni od dnia przedstawienia mu kandydatów. Sprzeciw jest wiążący”.

Jednocześnie Minister Sprawiedliwości podzielił opinię Rzecznika, iż „zgłoszenie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości wobec kandydatów na wykładowców **faktycznie ma charakter personalny (...)**” oraz „sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec kandydata **rzeczywiście ma charakter aktu dyskrecjonalnego**”. Pomimo powyższych konstatacji oraz faktu, iż rozwiązanie powyższe nie odpowiada standardom konstytucyjnym oraz demokratycznym wskazanych przez mnie w skierowanym do Pana Ministra piśmie z dnia 18 lipca 2018 r., w ocenie Ministra Sprawiedliwości nie zachodzą przesłanki do podjęcia zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie. Odnosząc się do powyższego, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako: KSSiP) jest zakładem administracyjnym - jednostką organizacyjną niebędącą organem państwowym, ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Zakład administracyjny (publiczny), jako jedna z form decentralizacji administracji publicznej, nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie¹. Należy przy tym zauważyć, iż zakłady administracyjne oraz inne podmioty, które wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej należą do administracji publicznej, a w konsekwencji objęte są również zakresem pojęcia „służba publiczna”². Art. 60 Konstytucji RP stanowi, że dostęp do służby publicznej dla obywateli polskich, korzystających z pełni praw publicznych, powinien odbywać się na jednakowych zasadach. Z powołanej normy wynika zatem konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Opierając się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy stwierdził³, że „ustawodawca uprawniony jest do sformułowania szczegółowych warunków, uzależniając od ich spełnienia ubieganie się o określone stanowiska w służbie publicznej, z uwzględnieniem rodzaju stanowiska oraz jego charakteru. (...) 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 regulacji 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 (wyrok TK z 29 listopada 2007 r.)”

Z kolei w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r.⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał, że „regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów. Takie

¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1582/16, LEX nr 2463206.

² Por. A. Błaś, J. Boć, „Administracja publiczna”, s. 14, za: M. Safjan, L. Bosek, „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86”, Wydawnictwo C.H. Beck, warszawa 2016 r.

³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III KRS 4/10, LEX nr 611831.

⁴ Sygn. akt SK 43/06, OTK z 2007 r. Nr 10/A, poz. 130.

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.”

Z powyższego płynie jasny wniosek, iż zgodnie z art. 60 Konstytucji RP dostęp do służby publicznej nie ma charakteru dyskrejonalnego, lecz odbywa się na jednakowych dla wszystkich obywateli zasadach. Tych warunków wynikających z Konstytucji RP i opisanych w orzecznictwie nie spełnia art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o KSSiP. Nie można bowiem twierdzić, że zapewnia on jednakowe dla wszystkich zasady naboru na stanowisko wykładowcy KSSiP, gdy w rzeczywistości opierają się one wyłącznie na arbitralnych i nie podlegających kontroli zewnętrznej decyzjach personalnych uprawnionych organów (Dyrektora KSSiP oraz Ministra Sprawiedliwości). W konsekwencji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o KSSiP narusza art. 60 Konstytucji RP.

Brak obowiązku uzasadnienia przez Ministra Sprawiedliwości swojej decyzji co do sprzeciwu wobec kandydatury na wykładowcę KSSiP uniemożliwia poznanie motywów zgłoszenia takiego sprzeciwu wobec konkretnej osoby, a w konsekwencji oznacza brak proceduralnego miernika umożliwiającego kontrolę, czy dostęp ów odbywa się na równych zasadach. Nie istnieje bowiem procedura umożliwiająca weryfikację, czy stanowiska wykładowców w KSSiP są obsadzone w sposób gwarantujący rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań. Gwarancji neutralności politycznej należy bowiem upatrywać już w fazie samego naboru na dane stanowiska. Nabór ów musi odbywać się na podstawie jasnych kryteriów, tylko wówczas bowiem można spełnić wynikający z art. 60 Konstytucji RP warunek dostępu do służby publicznej na jednakowych dla wszystkich zasadach. Tymczasem art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o KSSiP prowadzi do tego, iż procedura naboru na wykładowcę KSSiP cechuje się całkowicie swobodnym uznaniem organu powołującego daną osobę na stanowisko wykładowcy w KSSiP.

Należy mieć przy tym na uwadze opinię wyrażoną w uchwale Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie zmiany ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, iż Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury zaliczana jest do

organów wymiaru sprawiedliwości i nie jest częścią Ministerstwa Sprawiedliwości, będącego organem władzy wykonawczej. Z uwagi na powyższe Zarząd „Iustitii” uznał tę zmianę za naruszenie zasad równorzędności władz i niezależności władzy sądowniczej⁵. Mając na względzie fakt, iż KSSiP jest instytucją, której celem jest szkolenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury w Polsce, niepożądana jest sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości posiada decydujący wpływ na proces naboru kandydatów na wykładowców w opisany powyżej sposób. W ocenie Rzecznika prowadzi to do nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces obsady kadry wykładowców KSSiP, która odpowiada za właściwe przygotowanie do wykonywania wskazanych zawodów.

Warto również podnieść, że we wskazanej uchwale dostrzeżono również, iż art. 53b ust. 1 i 2 ustawy o KSSiP nie uwzględnia tego, że zarówno Prokurator, jak i Minister Sprawiedliwości mogą wyrazić swoją opinię o kandydacie na wykładowcę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli w Radzie Programowej KSSiP. Z tego punktu widzenia „dodatkowe prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec kandydatów jest zupełnie zbędne”⁶.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że w świetle przedstawionych standardów wątpliwości budzi również art. 53 ust. 1 ustawy o KSSiP, który przewiduje, iż wykładowcami KSSiP mogą być sędziowie, prokuratorzy i nauczyciele akademicy oraz inne osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z określonej dziedziny, a także sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku, których wiedza oraz doświadczenie zawodowe i dydaktyczne dają gwarancję należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Tak sformułowane kryteria oceny wobec kandydatów na wykładowcę KSSiP mają charakter klauzuli generalnej pozostawiając szerokie pole do interpretacji organom podejmującym decyzję w tym zakresie. W ocenie Rzecznika, ich charakter nie pozwala na uznanie ich za precyzyjne, jasne i przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie publicznej. Wprawdzie kryteria te zostały sprecyzowane w uchwale Rady Programowej nr 37/2014 z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie zasad zgłaszania i opiniowania kandydatów na wykładowców KSSiP oraz zarządzeniu Dyrektora KSSiP nr 108/2016 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie przyjmowania zgłoszeń kandydatów

⁵ Uchwała dostępna jest pod adresem internetowym: <https://www.iustitia.pl/uchwaly/1001-uchwala-zarzadu-iustitii-w-sprawie-zmiany-ustawy-o-kssip>, data ostatniego dostępu: 5 wrzesień 2018 r.

⁶ *Ibidem*.

na wykładowców i ich oceny w KSSiP, ale należy zauważyć, że wskazane akty prawne mają charakter wewnętrzny - nie mogą zatem stanowić podstawę decyzji wobec podmiotów zewnętrznych tj. kandydatów na wykładowców KSSiP. Z powyższego płynie więc wniosek, iż wskazana uchwała oraz zarządzenie - a ściślej rzecz biorąc wskazane w nich przesłanki oceny kandydatów na stanowisko wykładowcy KSSiP - nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli w postaci odmowy uznania ich kandydatury.

W świetle przedstawionych rozważań należy uznać, iż art. 53b ust. 1 i 2 oraz art. 53 ust. 1 ustawy o KSSiP nie spełniają wymogów wynikających z proobywatelskiej wykładni pojęcia równego dostępu do służby publicznej, określonego w art. 60 Konstytucji RP.

Z uwagi na powyższe, działając 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.), ponownie uprzejmie proszę Pana Ministra o szczegółowe odniesienie się do podniesionych w niniejszym piśmie argumentów, uwag i postulatów oraz przeanalizowanie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która przywróci stan zgodności z Konstytucją RP.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

Do wiadomości:

**Pan
Krystian Markiewicz
Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”
ul. Przyokopowa 33
01-208 Warszawa**

