



VII.511.66.2019.PKR

**Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości**

**W związku ze skargą, jaka wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem ukształtowania opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.**

Podstawę prawną naboru kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz wyznaczenia wysokości opłaty stanowi ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2019 r. poz. 1042 ze zm., dalej jako: ustawa o KSSiP).

W myśl art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Dyrektora Krajowej Szkoły określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1 - 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.

Stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską (Dz. U. poz. 1757) opłata za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską jest równa 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.

**Minister Sprawiedliwości** na podstawie wskazanej wyżej delegacji ustawowej **określił wysokość opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską na najwyższym możliwym poziomie**, tj. w wysokości równej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, które w najbliższych latach – zgodnie z zapowiedziami rządowymi – ma jeszcze wzrosnąć do kwoty 4000 zł.

**Skarżący zwrócił uwagę na fakt, iż delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP nosi znamiona delegacji blankietowej, która nie jest zgodna z wymaganiami jakie delegacjom ustawowym stawia Konstytucja RP.** W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, 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.

O ile delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia - Ministra Sprawiedliwości i zakres spraw przekazanych do uregulowania - wysokość opłaty za egzamin, to wytyczne do jej ustalenia nie są zdecydowanie konkretne. Zakres swobody, który został pozostawiony Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej jest zbyt ogólny z punktu widzenia ustalania wysokości opłaty, czyli świadczenia, które ma być ekwiwalentem realnych kosztów ponoszonych przez administrację państwową.

Delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP nie wiąże kosztu (*na jedną osobę*) przeprowadzenia naboru z wysokością opłaty jednostkowej, która jako opłata powinna być świadczeniem wzajemnym na co może wskazywać okoliczność, że od lat wysokość opłaty jest wyznaczana jako maksymalna możliwa, czyli równa połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, które to wynagrodzenie z roku na rok wzrasta.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia to inaczej obowiązek zamieszczenia w nim wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być ujęta w rozporządzeniu. Mogą przybierać różną postać redakcyjną, w szczególności mogą mieć charakter „negatywny” (wykluczenie pewnych rozwiązań prawnych lub kierunków regulacyjnych) lub „pozytywny” (wskazanie kryteriów, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia,

zobowiązanie do zrealizowania określonych celów normatywnych). „Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i (...) zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy” (m.in. wyroki TK: z dnia 26 października 1999 r. K 12/99, z dnia 27 czerwca 2000 r. K 20/99).

Na przełomie ostatnich lat minimalne wynagrodzenie za pracę kształtowało się na poziomie: 1750 zł (2015r.), 1850 zł (2016 r.), 2000 zł (2017 r.), 2100 zł (2018 r.), 2250 zł (2019 r.)<sup>1</sup>. Natomiast wysokość opłaty za egzamin wstępny na aplikację w KSSiP wynosiła: 875 zł (2015 r.)<sup>2</sup>, 925 zł (2016 r.)<sup>3</sup>, 1000 zł (2017 r.)<sup>4</sup>, 1050 zł (2018 r.)<sup>5</sup>, 1125 zł (2019 r.)<sup>6</sup>.

Egzamin wstępny na aplikację w KSSiP składa się z dwóch etapów (art. 18 ust. 1 ustawy o KSSiP): pierwszy etap to test wiedzy składający się ze 150 pytań, natomiast etap drugi to praca pisemna w formie rozwiązywania trzech kazusów. Do drugiego etapu konkursu przechodzą tylko osoby, które najlepiej rozwiązały test w etapie pierwszym. W ostatnich latach do pierwszego etapu konkursu podeszło: 1436 osób (2015 r.), 1710 osób (2016 r.), 2162 osoby (2017 r.), 1870 osób (2018 r.)<sup>7</sup>, 1822 osoby (2019 r.)<sup>8</sup>. Natomiast do drugiego etapu przystąpiło: 305 osób (2015 r.); 218 osób (2016 r.); 585 osoby (2017 r.), 421 osób (2018 r.)<sup>9</sup>, 387 osób (2019 r.)<sup>10</sup>.

Powyższe obrazuje, że zaledwie co piąta osoba przechodzi do drugiego etapu egzaminu wstępnego. Mimo tego, wszyscy kandydaci uiszczają opłatę za egzamin tylko raz – w pełnej wysokości. Zatem mimo niedopuszczenia ich do kolejnego etapu egzaminu, płacą oni również za tę drugą część, albowiem opłata za część do której nie przystąpili na skutek nie zdobycia wymaganej liczby punktów nie jest im w żaden sposób zwracana.

---

<sup>1</sup> Minimalne wynagrodzenie za pracę od 2003 r., <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/minimalne-wynagrodzenie-za-prace-od-2003-r>

<sup>2</sup> Nabór 2015, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/2659>

<sup>3</sup> Nabór 2016, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/3958>

<sup>4</sup> Nabór 2017, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/4562>

<sup>5</sup> Nabór 2018, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/5482>

<sup>6</sup> Nabór 2019, <https://www.kSSIP.gov.pl/node/6231>

<sup>7</sup> Analiza naboru na aplikację sędziowską i prokuratorską-2018; [https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/analiza\\_naboru\\_na\\_aplikacje\\_sedziowska\\_i\\_prokuratorska\\_-2018\\_r\\_.pdf](https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/analiza_naboru_na_aplikacje_sedziowska_i_prokuratorska_-2018_r_.pdf);

<sup>8</sup> Komunikat Nr 32/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z dnia 22 października 2019 r., [https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/untitled\\_2019102212360000\\_zm.pdf](https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/untitled_2019102212360000_zm.pdf), Komunikat Nr 34/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z dnia 30 października 2019 r., [https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/untitled\\_2019103009061800.pdf](https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/untitled_2019103009061800.pdf)

<sup>9</sup> Analiza naboru na...;

<sup>10</sup> Komunikat Nr 35/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z dnia 7 listopada 2019 roku, <https://www.kSSIP.gov.pl/sites/default/files/skan11072019.pdf>

Wobec takiego ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską, trzeba wskazać, iż opłata ta może naruszać art. 217 Konstytucji RP, stanowiący iż 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.

Opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków, jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu wskazano, że podatek jest świadczeniem nieodpłatnym (nieekwiwalentnym), natomiast opłata jest daniną odpłatną. Podmiot wnoszący opłatę otrzymuje od określonego podmiotu publicznego świadczenie wzajemne, głównie w formie usługi<sup>11</sup>. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem 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 (samorządu terytorialnego). 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 (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2006, U 6/04).

Niezależnie więc od problemu wadliwej delegacji ustawowej i wydanej na jej podstawie rozporządzenia, powstaje kolejna nieprawidłowość ustalonej opłaty za egzamin wstępny na aplikacje sędziowską i prokuratorską. Coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, nie pozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publiczne tj. zorganizowaniem egzaminu, jest sprzeczne z art. 217 Konstytucji.

Takie rozwiązanie oznacza uregulowanie przez organ wydający akt wykonawczy materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną (w zakresie jakim opłata jednostkowa przekracza koszt jednostkowy

---

<sup>11</sup> B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 26.

zorganizowania egzaminu), co narusza postanowienia art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą. Przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości ustalający wysokość tej opłaty jest zatem niezgodny z art. 217 Konstytucji RP, gdyż ustanowiona w nim opłata stanowi – ze względu na niewspółmierność do rzeczywistych kosztów świadczonej usługi – daninę publiczną o charakterze podatkowym.

W tym miejscu warto podnieść także drugi aspekt nie ekwiwalentności ponoszonej opłaty. Jak zostało wskazane na wstępie pisma, opłata określona przez Ministra Sprawiedliwości jest jedna i wnosi się ją w całości przed pierwszą częścią egzaminu. Natomiast egzamin ten jest dwuetapowy, zaś do drugiego etapu przechodzi tylko stała liczba najlepszych zdających z etapu pierwszego, stanowiąca dwukrotności limitów przyjęć na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską w danym roku (art. 18 ust. 2 ustawy o KSSiP). Faktycznie oznacza to, że pozostałe osoby uiściły całą opłatę za dwuczęściowy egzamin a przystąpiły jedynie do pierwszej części bez możliwości bycia sprawdzonym w drugiej oraz bez możliwości odzyskania opłaty za tę część.

Skonstruowanie opłaty jako całej kwoty, niezależnie od tego do ilu części przystąpi zdający, jednoznacznie wskazuje, że wnoszona przez jednostkę opłata nie jest ekwiwalentna do świadczenia jakie otrzymuje. Tym samym, wydatek ten jest bliższy pojęciu podatku, nie zaś opłaty, co wskazuje, że scedowanie określenia tej opłaty na Ministra Sprawiedliwości w akcie podustawowym, jakim jest rozporządzenie, stanowi naruszenie art. 217 Konstytucji RP.

Sposób ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską może naruszać również zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy wskazać na podobieństwo uregulowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską do innych sytuacji uregulowanych w systemie prawa. Materią podobną do egzaminu na aplikacje (tak do KSSiP jak i na aplikacje korporacyjne) jest chociażby egzamin, z którym mierzą się studenci kończący studia medyczne, czyli Lekarski Egzamin Końcowy i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Końcowy. Egzamin ten, co prawda jest także egzaminem kończącym edukację lekarza/lekarza-dentysty, lecz kolejne podejście do tego egzaminu dla

absolwenta studiów medycznych jest płatne. Egzamin ten ma formę testu i składa się z 200 pytań. Dla absolwenta studiów prawniczych egzamin na aplikację prawniczą spełnia taką samą rolę jak dla absolwenta studiów medycznych zdanie egzaminu LEK/LDEK

Sytuacje powyższe choć są bardzo podobne dla osób w podobnym stanie faktycznym, pozostają uregulowane diametralnie inaczej. Ponowne przystąpienie do testu LEK/LDEK wiąże się z opłatą równą 100 zł. Natomiast, przystąpienie do egzaminu wstępnego na aplikację w KSSiP za każdym razem wynosi kwotę równą połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Także państwowy egzamin specjalizacyjny (PES) jest objęty opłatą w kwocie 700 zł, ale dopiero przy drugim i kolejnym zgłoszeniu. Absolwenci studiów prawniczych nie mają możliwości pierwszego podejścia do egzaminu wstępnego na aplikację bez uiszczania opłaty. Jasno wskazuje to, że podmioty choć w podobnej sytuacji faktycznej jaką jest początek drogi zawodowej ukształtowanej przez państwo nie są traktowane równo, co narusza zasadę równego traktowania przez władze publiczne. Jedynie na marginesie warto podkreślić, że tak wysoka opłata dla absolwentów prawa, którzy przystępują do egzaminu zaraz po studiach jest dla wielu kwotą wygórowaną, na którą nie mogą sobie pozwolić.

Należy także wskazać, że w obecnym stanie prawnym znane jest wnoszenie kolejnych opłat w ramach zdawania kolejnych części jednego egzaminu państwowego. Egzemplifikacją taką jest np. egzamin na prawo jazdy (np. na kategorie: A lub B lub C lub D), gdzie osobno można wnosić opłatę za część testową, a dopiero w momencie, gdy jednostka wie, że zdała pierwszą część ma możliwość zapłaty za część następną.

Reasumując, z punktu widzenia wadliwości delegacji ustawowej oraz niewspółmierności opłaty, jaką ponosi kandydat do kosztu zorganizowania egzaminu (a w szczególności w zakresie, w jakim nie istnieje relacja pomiędzy wysokością opłaty a ilością etapów do których przystępuje kandydat), a także naruszenia elementarnej równości wobec prawa kwestia ukształtowania opłaty za egzamin na aplikację sędziowską i prokuratorską wymaga stosownej zmiany przepisów.

**W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzą na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu, zwłaszcza jego drugiej części do której przechodzi zaledwie co piąty kandydat.**

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 2018 r., poz. 2179 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. Proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisku Pana Ministra.