



Warszawa, 02-07-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.50.2022.PKR

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi wskazujące na wątpliwości konstytucyjne wynikające z brzmienia art. 18 ust. 1 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). Zgodnie ze wskazanym przepisem osoba, która ukończyła aplikację ogólną i przez określoną ilość lat była zatrudniona w sądzie na stanowisku asesora sądowego, referendarza sądowego lub asystenta sędziego zachowuje prawo do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego przez 7 lat od dnia wejścia w

życie niniejszej ustawy. Wydłużenia tego okresu nie przewiduje również projekt ustawy o ustroju sądów powszechnych¹.

W ocenie Skarżących ustawodawca, wprowadzając negatywną przesłankę w postaci upływu okresu po jakim kandydat traci możliwość ubiegania się w konkursie o stanowisko sędziego sądu rejonowego, narusza postanowienia Konstytucji RP, w szczególności art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiące o równym traktowaniu podmiotów i zakazie dyskryminacji, art. 60 Konstytucji RP gwarantujący równy dostęp do służby publicznej oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony praw nabytych. Skarżący wskazują także, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać przy tym istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3).

Art. 18 ust. 1 ustawy został wprowadzony do polskiego porządku prawnego ustawą 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.

Wskazać należy, że przed wejściem w życie tego przepisu, osoba po aplikacji ogólnej, która spełniła ustawowe wymagania do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego, uzyskiwała to uprawnienie bezterminowo i bez konieczności spełnienia w przyszłości jakichkolwiek dodatkowych warunków.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, model dostępu do stanowiska sędziego sądu rejonowego dla osób zajmujących stanowiska referendarzy sądowych i asystentów sędziów został zatem ściśle powiązany z systemem szkolenia wstępnego, wprowadzającym aplikację ogólną (która m. in. zastąpiła aplikację referendarską) oraz aplikację sędziowską (w odróżnieniu od dotychczasowej aplikacji sądowej), obejmującą 24-miesięczny staż na stanowisku asystenta sędziego, a następnie referendarza sądowego.

¹ Projekt nr UD322, legislacja.rcl.gov.pl

W przepisach przejściowych, w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, przewidziano jednocześnie, że o stanowiska referendarzy sądowych lub asystentów sędziów będą mogły ubiegać się osoby, które na dotychczasowych zasadach ukończyły aplikację sądową, prokuratorską albo referendarską i zdały odpowiedni egzamin.

Kolejne nowelizacje ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych modyfikowały przyjęty pierwotnie model kształcenia, rezygnując ostatecznie z odbywania przez aplikantów stażu na stanowiskach asystenta sędziego i referendarza sądowego, a także – w przypadku kandydatów na stanowisko asystenta sędziego – z wymagania ukończenia aplikacji ogólnej lub zdania egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego, notarialnego, adwokackiego lub radcowskiego; ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. zlikwidowano aplikację ogólną jako pierwszy etap szkolenia. W takiej sytuacji zajmowanie stanowisk referendarza sądowego lub asystenta sędziego całkowicie utraciło powiązanie z systemem szkolenia wstępnego, a asystentem sędziego można obecnie zostać bezpośrednio po ukończeniu wyższych studiów prawniczych. Nieuzasadnione jest wobec tego utrzymywanie docelowo, jako równorzędnej, drogi do urzędu sędziego wyłącznie poprzez pracę w charakterze asystenta sędziego lub referendarza sądowego².

Jednocześnie, w ustawie przewidziano wprowadzenie wspomnianego wyżej art. 18 ust. 1, limitującego dotychczas nieograniczoną cezurę czasową uprawnienia osób, które odbyły aplikację ogólną, zajmowały określone w sądzie stanowisko oraz złożyły egzamin sędziowski, do ubiegania się o stanowisko sędziego rejonowego - do okresu 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

W konsekwencji przepis ten pozbawia nabytego już nieograniczonego w czasie uprawnienia do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego osoby, które uprawnienie to uzyskały przed jego wejściem w życie. Dlatego też prowadzi on do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw nabytych.

² Druk nr 1406, Sejm RP VIII Kadencji.

W orzeczeniu z dnia 4 października 1989 r. (sygn. akt K 3/88) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zasada ochrony praw nabytych polega na „zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszających istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych”. Mimo, że w orzecznictwie, ani w doktrynie nie została przyjęta jednolita koncepcja praw podmiotowych, to jednak warto wskazać na wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. akt U 10/92) pogląd, zgodnie z którym prawami podmiotowymi są sytuacje prawne, stosownie do których obywatel może – opierając się na normach konstytucyjnych lub ustawowych chroniących jego interesy prawne – żądać skutecznie od państwa spełnienia przysługujących mu uprawnień lub powstrzymania się od wkraczania w sferę jego prawnie zabezpieczonych wolności.

Warto w tym miejscu powołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09), w którym wskazano, że odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych, a także jej modyfikacje dopuszczalne są jedynie w sytuacjach szczególnych, zwłaszcza wtedy, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów oraz pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałych zmian i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. Przenosząc powyższe uwagi na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że wprowadzając omawiane ograniczenie ustawodawca nie uzasadnił szczegółowo przyczyn jego wprowadzenia, nie powołał się na konieczność ochrony innych praw konstytucyjnych, w szczególności nie wskazał na zasadność uzależnienia wprowadzonego ograniczenia jedynie od kwestii cezury czasowej, bez względu na inne okoliczności istniejące po stronie osoby, która uzyskała uprawnienia do ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego. Za takie uzasadnienie nie sposób uznać stwierdzenia, iż aplikacja ogólna została przez ustawodawcę wyeliminowana z systemu kształcenia w KSSiP.

Skarżący wskazują przy tym, że z uwagi na niewielką liczbę ogłaszanych wolnych stanowisk sędziowskich uzasadnionym byłoby wydłużenie okresu uprawnienia

ubiegania się o urząd sędziego, dla osób, o których stanowi przepis art. art. 18 z dnia 11 maja 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Kolejne zastrzeżenia związane z przedstawionym przez Ministra Sprawiedliwości projektem ustawy o ustroju sądów powszechnych³ jest brak możliwości, aby referendarz sądowy został powołany bezpośrednio na stanowisko sędziego.

Zastrzeżenia Skarżących budzi fakt, że możliwość taką posiadają osoby, które wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza co najmniej przez sześć lat. Referendarz sądowy może natomiast najpierw zostać powołany na stanowisko asesora, jeżeli był zatrudniony na stanowisku referendarza sądowego co najmniej przez 5 lat i złożył egzamin sędziowski, i dopiero po co najmniej 3-letniej asesurze ubiegać się o stanowisko sędziego.

W ocenie Skarżących wobec kwalifikacji, jakie należy posiadać, aby zostać zatrudnionym na stanowisku referendarza sądowego, ograniczenie takie nie znajduje uzasadnienia.

Zgodnie z art. 232 projektowanej ustawy, na stanowisko referendarza sądowego może być mianowany ten, kto zdał egzamin referendarski, sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski lub ukończył aplikację sędziowską albo aplikację prokuratorską. Skarżący zauważają, że referendarz sądowy musi legitymować się wysokimi kwalifikacjami, by zostać powołanym na to stanowisko. W ich ocenie, odmówienie tej grupie zawodowej możliwości ubiegania się bezpośrednio o stanowisko sędziego stawia ich w niekorzystnym położeniu wobec przedstawicieli innych przedstawicieli zawodów prawniczych, które według projektu ustawy taką możliwość posiadają.

Referendarze w postępowaniu cywilnym wykonują wszystkie czynności w postępowaniu upominawczym (w tym również elektronicznym postępowaniu upominawczym) oraz w postępowaniu nakazowym, wydają europejskie nakazy

³ Projekt nr UD322, legislacja.rcl.gov.pl

zapłaty, zarządzenia w europejskim postępowaniu nakazowym oraz zarządzenia w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń, stwierdzają też wykonalność europejskiego nakazu zapłaty. Ponadto referendarze podejmują szereg istotnych czynności zastrzeżonych dla sądu w postępowaniu egzekucyjnym, za wyjątkiem tych określonych w art. 759 § 11 k.p.c., a zatem m. in. nadzorują przebieg licytacji oraz rozpoznają skargi na czynności komornika, sprawując nad nimi nadzór judykacyjny. Referendarze podejmują czynności w ramach tzw. czynności wstępnych (weryfikacja braków formalnych), rozpoznają wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu, prowadzą postępowanie wieczystoksięgowe, podejmując prawie wszystkie czynności w postępowaniach dotyczących rejestrów i ewidencji prowadzonych przez sądy (za wyjątkiem prowadzenia rozprawy) oraz w sprawach z zakresu prawa spadkowego (za wyjątkiem prowadzenia rozprawy, zabezpieczenia spadku oraz przesłuchania świadków testamentu ustanęgo). Referendarze podejmują szereg innych czynności, częstokroć w sprawach znajdujących się w referatach sędziowskich, a w tym przypadku czynności te nie są w żaden sposób ewidencjonowane, a więc również nie są ujawnione w statystykach sądowych. Do czynności takich należy zaliczyć m. in. wyliczenie kosztów procesu według zasad określonych przez sąd, ustalenie należności dla świadków, biegłych, tłumaczy, stron postępowania oraz mediatorów, czy też odroczenie lub rozłożenie na raty należności sądowych.

Skarżący uważają, że proponowana regulacja może skłaniać część referendarzy do rezygnacji z wykonywanego zawodu na rzecz powrotu odpowiednio do notariatu, advokatury lub samorządu radcowskiego tylko po to, aby w przyszłości móc ubiegać się o stanowisko sędziowskie, co stanowi wypaczenie ścieżki zawodowej adekwatnej do kwalifikacji zawodowych referendarzy sądowych, stanowi czynnik istotnie demotywuujący do rozwoju zawodowego, a przede wszystkim obniża atrakcyjność tego zawodu, co nie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), zwracam się do

Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wzięcie pod rozwagę powyższych uwag. Proszę o poinformowanie mnie o zajętych w niniejszej sprawie stanowiskach.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/