



Warszawa, 29-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.561.2.2023.KNK

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP

dotyczy:

VII.561.2.2023.PKR

DKO-VI.053.1.2023

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się asystenci prokuratorów z prośbą o interwencję w sprawie egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorскую uzupełniającą. Skarżący wskazują, że egzamin ten jest ukształtowany w sposób niezapewniający obiektywnych kryteriów oceny kandydatów.

Dnia 18 stycznia 2023 r. Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie dotyczące tej sprawy wskazując m.in. na istotne rozbieżności pomiędzy zasadami egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorскую uzupełniającą, a zasadami innych egzaminów wstępnych na aplikację sędziowską lub prokuratorскую oraz na problem, jaki rodzi to na tle postanowień art. 60 Konstytucji RP. W wystąpieniu z 18 stycznia

2023 r. Rzecznik prosił Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Dnia 24 lutego 2023 r. do Rzecznika wpłynęło pismo z Ministerstwa Sprawiedliwości podpisane przez Podsekretarz Stanu, w którym przekonywano, że nie zachodzą podstawy do podjęcia postulowanej przez Rzecznika interwencji legislacyjnej. Argumentacja zawarta w tym piśmie jest jednak nieprzekonująca i – zdaniem Rzecznika – obowiązujący stan prawny nadal wymaga korekty.

Pierwszy argument przedstawiony w odpowiedzi z 24 lutego 2023 r. wskazuje na to, że całkowicie odmienna w stosunku do reszty egzaminów wstępnych regulacja egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniająca jest konsekwencją bardziej dyskrecjonalnej i mniej restrykcyjnej regulacji powołania na pierwsze stanowisko prokuratorskie i mianowania na asesora prokuratury. Wydaje się jednak, że powyższe twierdzenie cechuje pewna wewnętrzna niespójność. Nie można bowiem skutecznie uzasadniać konkluzji o „znacznie mniej restrykcyjnej regulacji” naboru na pierwsze stanowisko prokuratorskie tym, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” na stanowisko to powołuje się kandydata wskazanego we wniosku Prokuratora Krajowego, bez przeprowadzenia procedury konkursowej (art. 80 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm., dalej: Prawo o prokuraturze). Sam przepis wskazuje bowiem, że jest to sytuacja wyjątkowa, która powinna mieć miejsce jedynie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, a co za tym idzie, **wolą ustawodawcy było, aby na pierwsze stanowisko prokuratorskie byli, co do zasady, powoływani kandydaci wyłonieni w procedurze konkursowej.** Podobnie wygląda kwestia powoływania na stanowisko asesora prokuratury, do którego na mocy art. 174 § 1 Prawa o prokuraturze stosuje się przepisy dotyczące prokuratorów. Ustawodawca nie uwzględnił wyłączenia stosowania art. 80 w katalogu z art. 174 § 1 pkt 1 Prawa o prokuraturze, zatem i w tym przypadku nabór na

stanowisko asesora prokuratury może się odbyć bez przeprowadzenia procedury konkursowej jedynie wyjątkowo „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

Drugi argument, dotyczący możliwości wniesienia odwołania, a także późniejszego wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym, przeczy praktyce stosowania omawianych przepisów. Ogólna skala ocen odpowiedzi na pytania (1-10), w połączeniu z dosyć ograniczonymi środkami dowodowymi (protokół, zeznania komisji i asystenta), sprawia, że szansa skutecznego odwołania w oparciu o argument, że strona powinna otrzymać więcej punktów za odpowiedź na konkretne pytanie, jawi się jako znikoma. Podobnie trudno jest wyobrazić sobie skuteczne odwołanie, w którym skarżący dowodziłby, iż jego lub jej praca na stanowisku asystenta prokuratora zasługuje przykładowo nie na 5, a na 6 lub 7 punktów. Jak wskazują autorzy wniosku do Rzecznika, zasady punktacji w tym zakresie są niejasne. Nie ma także żadnych powszechnie stosowanych wytycznych, które wskazywałyby, za co kandydat dostaje daną liczbę punktów, a bardzo podobne opinie czasami skutkują zasadniczo różną punktacją. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że o ile przepisy dają możliwość skorzystania z odwołania i następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, to ze względu na sposób przeprowadzenia egzaminu (brak nagrywania), brak wytycznych co do oceny dotychczasowej pracy i ogólną skalę ocen odpowiedzi na pytania egzaminacyjne (1-10), **możliwość skutecznego dochodzenia przez kandydatów swoich praw w postępowaniu odwoławczym i ewentualnie przez sądem administracyjnym jest iluzoryczna.**

Trzeci argument przedstawiony w piśmie z 24 lutego 2023 r. wydaje się być oparty na niepoprawnym wnioskowaniu. Twierdzenie, że w pierwotnej wersji projektu ustawy zasady naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską były jeszcze mniej zobiektywizowane, nie stanowi przekonującego argumentu przemawiającego za wystarczającym zobiektywizowaniem obecnych rozwiązań ustawowych. W istocie

bowiem **zarówno pierwotne, jak i obecne zasady naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską są w niewystarczający sposób zobiektywizowane.**

Czwarty argument przytaczany w odpowiedzi do Rzecznika także obarczony jest błędem wnioskowania. Z twierdzenia, że aplikacja uzupełniająca prokuratorska ma być rodzajem „rekrutacji wewnętrznej prowadzonej w celu obsady stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i asesorskich, osobami posiadającymi wiedzę, umiejętności i doświadczenie zawodowe zdobyte na stanowiskach pozostających w strukturze sądownictwa i prokuratury” nie wynika bowiem wniosek, że musi się to wiązać z tak szerokim zakresem dyskrecjonalności. **Wręcz przeciwnie - z istoty „aplikacji uzupełniającej jako rekrutacji wewnętrznej” można wyprowadzić konkluzję o potrzebie większego zabezpieczenia obiektywnego przeprowadzenia egzaminu.** Kandydaci nie są wobec organizatorów podmiotami w pełni „zewnętrznymi” (komisję konkursową powołuje w dyskrecjonalny sposób Prokurator Krajowy) i szansa, że na wynik egzaminu mogą mieć wpływ różnego rodzaju sympatie i stosunki zależności jest większa niż w wypadku osób „z zewnątrz” przystępujących do egzaminu na aplikację prokuratorską. W tym kontekście warto wspomnieć, że egzamin na aplikację sędziowską uzupełniającą, zgodnie z art. 37d ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.), odbywa się w formie testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa, a **zatem jest on zobiektywizowany w jeszcze większym stopniu niż egzamin na aplikację sędziowską. Powyższy argument jest także bezpośrednio podnoszony przez środowisko asystentów prokuratorów.**

Piąty argumenty dotyczy równości szans kandydatów na różnych aplikacjach. W piśmie do Rzecznika z 24 lutego 2023 r. stwierdzono, że „w przypadku pierwszej części konkursu kryteria brane pod uwagę przy ww. ocenie są każdorazowo określone w protokole, który jest jawny i podlega udostępnieniu na żądanie kandydata. Każdy z przystępujących do konkursu może również wystąpić z wnioskiem o udostępnienie

informacji publicznej w postaci kryteriów oceny pracy na danym stanowisku. Przyjęta przez ustawodawcę forma egzaminu ustnego dla kandydatów na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest tożsama ze sposobem przeprowadzania drugiej części egzaminu prokuratorskiego i sędziowskiego, polegającego na rozwiązaniu zestawu składającego się z 3 kazuśców z każdej dziedziny prawa objętej zakresem przedmiotowym egzaminu”. Powyższe gwarancje mają jednak wymiar teoretyczny i nie muszą odpowiadać praktyce. Z informacji przekazanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez asystentów prokuratorów – kandydatów na aplikację prokuratorską uzupełniającą – wynika, że powszechne jest dopytywanie kandydatów, w niektórych wypadkach przybierające postać tzw. pytania – „koła ratunkowego”, a innych pytania pogrążającego kandydata. Na tego typu dopytywanie zezwalają postanowienia § 18 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską (Dz. U. z 2021 r. poz. 1242).

Nie jest przekonującym argumentem także to, że egzamin końcowy sędziowski i prokuratorski mają również podobną formę, ponieważ w procedurze naboru na aplikację prokuratorską uzupełniającą występuje element subiektywny, tj. ocena pracy kandydata na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora, zaś w przypadkach ww. egzaminów końcowych element obiektywny – część pisemna egzaminu. Jak wynika z przekazanych Rzecznikowi przez asystentów prokuratorów informacji, sam egzamin ustny jest oparty na materiale przerobionym na aplikacji, co wydaje się być racjonalne.

Trudno zgodzić się również z szóstym argumentem zawartym w piśmie z 24 lutego 2023 r., że nie dochodzi do naruszenia art. 60 Konstytucji ze względu na to, że „odbywanie aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej nie stanowi służby publicznej, a polega na uczestnictwie w szkoleniu przygotowawczym, które może prowadzić do podjęcia służby publicznej”. Prawidłowa i ugruntowane rozumienie art. 60 Konstytucji

RP wskazuje bowiem, że jego zakres przedmiotowy nie jest ograniczony jedynie do ostatniej czynności (ostatniego etapu) przed wstąpieniem do służby publicznej, lecz obejmuje cały proces przygotowania do wykonywania zawodu. Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził *explicite*, że art. 60 Konstytucji stosuje się do aplikacji uzupełniających sędziowskiej i prokuratorskiej¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega ważną rolę, jaką asystenci prokuratorów pełnią w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ich aspiracje do podjęcia służby prokuratorskiej powinny być realizowane zgodnie z zasadą dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Bez wątplenia zatem zagadnienie to wymaga podjęcia działań, celem zapewnienia kandydatom na aplikację uzupełniającą prokuratorską równych szans dostępu do kształcenia, na takim poziomie, jaki posiadają kandydaci na pozostałe aplikacje prowadzone w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie przedstawionych kwestii i ponowne rozważenie podjęcia interwencji legislacyjnej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki: _____

¹ Wyrok TK z 13.12.2022 r., K 3/22, OTK-A 2022, nr 81.

- 1) Pierwsze wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości
- 2) Odpowiedź z Ministerstwa Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich