



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO


RPW/106660/2022 P
Data:2022-12-15

Warszawa, dnia 14 grudnia 2022 r.

Sygn. akt K 3/22

dot.: VII.561.7.2019.PKR

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2022 -12- 15
<i>Zdzieniasobiste</i>	
ZAL. 8	NR

Pan
Marcin W I A C E K
Rzecznik Praw Obywatelskich

Przesyłam odpis wyroku Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniem
w sprawie o sygn. akt K 3/22.


Julia Przyłębska

Zał. 1



Sygn. akt K 3/22

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Krystyna Pawłowicz

Julia Przyłębska

Piotr Pszczółkowski

Jakub Stelina – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2022 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2020 r. poz. 1366) z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

orzeka:

Art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217) są niezgodne z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 2 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2020 r. poz. 1366; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 217; dalej: u.k.s.s.p.) z art. 32 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kwestionowanych przepisach wprowadzono ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską (art. 24 ust. 1 pkt 1a u.k.s.s.p.) oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą (art. 37b ust. 1 pkt 1 u.k.s.s.p.). Maksymalny wiek dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską wynosi 35 lat oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą. Od momentu uchwalenia u.k.s.s.p. do 9 sierpnia 2018 r. – 10 sierpnia 2018 r. weszły w życie zakwestionowane przepisy – u.k.s.s.p. nie przewidywała żadnych limitów wiekowych dla kandydatów na aplikantów.

Wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie w kwestionowanych przepisach limitów wiekowych przy przyjęciu na aplikację sędziowską lub prokuratorską jeszcze bardziej niż dotychczas utrudniło dostęp do zawodu sędziego i prokuratora. Jego zdaniem ustawodawca pominął fakt, że niektóre osoby dopiero po osiągnięciu wskazanego w ustawie progu wiekowego mają możliwość podjęcia dalszego rozwoju zawodowego. Może to być determinowane różnymi czynnikami, takimi jak np. konieczność zgromadzenia odpowiednich oszczędności finansowych, by podjąć dalszą naukę, czy też pozostawania na urlopie rodzicielskim. Zauważył też, że otrzymywane przez aplikanta stypendium nie pokrywa kosztów utrzymania, co ma o tyle istotne znaczenie, że aplikant nie ma możliwości podjęcia dodatkowego zatrudnienia.

Rzecznik zauważył, że w polskim prawie znane są ograniczenia wiekowe. Dotyczą one np. osób ubiegających się o przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Lecha Kaczyńskiego (dalej: KSAP). Kandydaci do KSAP są wyłaniani w drodze postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat i posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych z tytułem magistra lub studiów równorzędnych (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r.

o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego; Dz. U. z 2019 r. poz. 1388). Jednak, jak podkreślił wnioskodawca, sytuacja osób ubiegających się o przyjęcie do KSAP (i w efekcie uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej) jest znacząco różna od sytuacji osób objętych niniejszym wnioskiem. Wynika to z faktu, że obecnie nabór do służby cywilnej prowadzony jest nieprzerwanie i osoby chcące podjąć zatrudnienie w służbie cywilnej mają praktycznie nieograniczony dostęp do zawodu. Mogą bowiem stać się członkiem korpusu służby cywilnej, przystępując do otwartego naboru bez konieczności odbywania nauki w KSAP, a także zdać egzamin na urzędnika mianowanego w służbie cywilnej i uzyskać w związku z powyższym taki status jak osoby odbywające aplikację w KSAP (zob. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 1233, ze zm.).

Odbycie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) jest, w ocenie Rzecznika, podstawową ścieżką dostępu do zawodu sędziego i prokuratora. Kandydaci na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz na uzupełniającą aplikację sędziowską i prokuratorską muszą wziąć udział w stosownych konkursach sprawdzających ich predyspozycje zawodowe. Nabór na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską odbywa się w drodze konkursu składającego się z 2 etapów: testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa oraz pracy pisemnej sprawdzającej umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych (art. 18 u.k.s.s.p.). Natomiast nabór na aplikację uzupełniającą sędziowską odbywa się w drodze konkursu składającego się z testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa, a w wypadku uzupełniającej aplikacji prokuratorskiej odbywa się w drodze konkursu, składającego się z egzaminu ustnego i oceny pracy na dotychczasowym stanowisku, przeprowadzanego przez komisję konkursową powołaną przez Prokuratora Krajowego (por. art. 37d u.k.s.s.p.). Zdaniem Rzecznika weryfikacja umiejętności kandydatów w konkursach stanowi właściwy i wystarczający sposób dla zapewnienia celu, jakim jest ocena ich przydatności do zawodu sędziego lub prokuratora, a jednocześnie stanowi mniej restrykcyjny sposób jego zapewnienia niż wprowadzenie górnej granicy wiekowej dla aplikanta. Ustawodawca nie powinien zatem wprowadzać kolejnych ograniczeń w dostępie do zawodu. Zdaniem Rzecznika nie można zakładać, że po odbyciu aplikacji i osiągnięciu wymaganego wieku absolwenci KSSiP będą chcieli przejść w stan spoczynku i poczynione na ich kształcenie nakłady finansowe nie zwrócą się państwu, albowiem na gruncie ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o prokuraturze

mają możliwość złożenia oświadczenia o woli pozostawania na stanowisku. Nadto, nie można uznać, by w tym wypadku interes ekonomiczny państwa był proporcjonalny w stosunku do wprowadzonego ograniczenia, co potwierdzają przytoczone we wniosku analizy naboru na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską.

Argumentów dla wprowadzenia omawianego ograniczenia wieku nie dostarczyło także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443), na mocy której wprowadzono kwestionowane zmiany. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu tej ustawy nie wykazał, że wprowadzany limit jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony oraz ma charakter środka właściwego i koniecznego, co jest niezbędne, aby odmienne traktowanie ze względu na wiek nie zostało uznane za przejaw dyskryminacji.

Uzupełniając powyższe ustalenia, wnioskodawca zwięźle przedstawił, wynikający z prawa Unii Europejskiej, nakaz przestrzegania zasady równości i zakaz dyskryminacji w stosunkach dotyczących zatrudnienia.

Uzasadniając zarzut naruszenia wskazanych we wniosku wzorców kontroli konstytucyjności, Rzecznik przypomniał podstawowe założenia zasady równości i dopuszczalność stosowania odstępstw od jej stosowania, a także znaczenie zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Wnioskodawca przypomniał również, że zgodnie z art. 60 Konstytucji zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiły ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Szczegółowe kryteria i warunki naboru do konkretnej służby publicznej nie mogą być ustalane w sposób dowolny i arbitralny, lecz powinny uwzględniać rodzaj tej służby, jej specyfikę i istotę. Powinny być one przejrzyste i weryfikowalne, tak by nie stwarzać organom przeprowadzającym postępowanie rekrutacyjne możliwości podejmowania arbitralnych decyzji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik stwierdził, że wprowadzenie górnej granicy wieku dla kandydatów na aplikację w KSSiP nie jest rozwiązaniem proporcjonalnym. Ograniczenie to nie jest konieczne dla zachowania istoty prawa, zwłaszcza, że pozostały alternatywne ścieżki dostępu do zawodu bez wprowadzenia dla tych osób górnej granicy wieku. Tym samym, wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie, przez niezachowanie zasady proporcjonalności, w oczywisty sposób narusza

wynikającą z art. 60 Konstytucji zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej. Zaskarżone przepisy naruszają zarówno zasadę dostępu do służby publicznej „na jednakowych zasadach”, jak i równości i niedyskryminacji kandydatów na aplikację w KSSiP w stosunku do innych grup zawodowych, które mimo osiągnięcia wskazanego w ustawie o KSSiP wieku nadal mogą ubiegać się o zajmowanie stanowiska sędziego bądź prokuratora, co kandydatom nieposiadającym wcześniejszego doświadczenia w wybranych profesjach prawniczych, chcących przejść ścieżkę wykształcenia w powołanej do tego szkole, zostało uniemożliwione.

2. Pismem z 30 listopada 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) przedstawił stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie winno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

W przekonaniu Prokuratora „omawiane aplikacje nie stanowią służby publicznej, co uniemożliwia rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a kandydaci na aplikację i pozostali kandydaci do zawodu prokuratora i sędziego (...) nie stanowią grup podobnych, które posiadałyby wspólną cechę relewantną” (s. 18 stanowiska). Dlatego Prokurator uznał, że „[w] niniejszej sprawie zarzut jest sformułowany w sposób nieczytelny, a przy tym Wnioskodawca nie podołał wymogowi wskazania adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, adekwatnego określenia problemu konstytucyjnego ani przedstawienia przekonujących argumentów uzasadniających trafność zarzutów” (s. 20 stanowiska).

3. Sejm, w piśmie swojego Marszałka z 2 grudnia 2022 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi we wniosku Rzecznika wzorcami kontroli.

Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) stwierdził m.in., że prawo dostępu do służby publicznej nie jest prawem absolutnym i podlega konstytucyjnym ograniczeniom, szczególnie wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Polemizując z wnioskodawcą co do poglądu, że „odbycie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest właściwie «jedyną ścieżk[ą] dostępu do zawodu sędziego i prokuratora»” (s. 18 stanowiska), Marszałek przedstawił szeroko inne drogi dostępu do tych zawodów oraz stwierdził, że „ustanowienie w ustawie o KSSiP górnej granicy wieku przy naborze

do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury nie uniemożliwia tym osobom [tj. wykonującym inne zawody prawnicze lub posiadające tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych] ubiegania się o powołanie na urząd sędziego lub prokuratora. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość ubiegania się o powołanie na te urzędy przez osoby wykonujące inne zawody prawnicze lub prowadzące działalność naukową w obszarze nauk prawnych. Co więcej, w przypadku innych zawodów prawniczych ustawodawca umożliwił do nich stosunkowo szeroki dostęp również w oparciu o posiadane doświadczenie zawodowe. Uwzględniając przyjętą granicę wieku osoby, które nie mogą uczestniczyć w naborze do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury nabyły już doświadczenie zawodowe pozwalające im uzyskać prawo do wykonywania innego zawodu prawniczego, którego wykonywanie umożliwia staranie się o powołanie na urząd sędziego (prokuratora)” (s. 21 stanowiska).

Marszałek wskazał też, że wprowadzone ograniczenie wiekowe dotyczy tylko jednej z dróg dojścia do zawodu sędziego i „kryterium to jest obiektywne bowiem ustalenie wieku zazwyczaj nie jest okolicznością sporną. Pozostawia też osobom zainteresowanym zależnie od przypadku 11 lub 16 lat po ukończeniu wyższych studiów prawniczych na ubieganie się o odbycie aplikacji prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury” (s. 24 stanowiska). Stąd, jak uznał Marszałek, jest ono „racjonalnie uzasadnione, a oprócz tego uwzględnia specyfikę kształcenia skierowaną na osoby nieposiadające – ze względu na wiek – odpowiedniego doświadczenia zawodowego, a jedynie przygotowanie teoretyczne” (s. 24 stanowiska). W związku z powyższym Marszałek uznał, że zakwestionowana przez Rzecznika górna granica wieku aplikantów „jest kryterium odrębnym, powiązaniem z uznaniem, że osoby powyżej wskazanego wieku mogły już w swojej pracy zawodowej w obszarze prawa nabyć tę wiedzę oraz umiejętności w stopniu, który mogłoby im zapewnić odbycie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Powoduje to, że w ocenie Sejmu nie można mówić o naruszeniu zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bowiem różnica w poziomie doświadczenia zawodowego powoduje, że w ogóle nie mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, stąd górna granica wieku nie może też być uznana za arbitralne kryterium dyskryminujące kandydatów. Brak podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady równości sprawia, że nie można mówić o naruszeniu kwalifikowanej postaci tej zasady, która wyraża się w zakazie dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji)” – (s. 25-26 stanowiska).

Marszałek wyraził też pogląd, że „istnienie górnej granicy wieku przy naborze

do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury stanowi wprowadzenie ograniczenia dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, o którym mowa w art. 60 Konstytucji, ale ograniczenie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji”, ponieważ „przechodzi test proporcjonalności z wynikiem pozytywnym także w zakresie przesłanek materialnych, poprzez swoją przydatność i konieczność do osiągnięcia celu, jakim jest racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz równowaga budżetowa wynikające z niecelowości takiego kształcenia ze względu na faktyczną możliwość nabycia stosownych umiejętności przez osoby zainteresowane ubieganiem się o urząd sędziego (prokuratora) w swojej dotychczasowej pracy zawodowej” (s. 28 stanowiska).

II

Na rozprawę 13 grudnia 2022 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Po przedstawieniu stanowisk, wzajemnym ustosunkowaniu się do argumentacji przedstawionej w pismach procesowych i ustnie na rozprawie oraz udzieleniu odpowiedzi na pytania składu orzekającego, uczestnicy postępowania w wystąpieniach końcowych podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej w pismach procesowych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniosła alternatywnie – w wypadku uznania przez Trybunał dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217; dalej: u.k.s.s.p.) w art. 24 ust. 1 stanowi, że: „Aplikantem aplikacji sędziowskiej albo aplikacji prokuratorskiej może zostać osoba:

- 1) która posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- 1a) która nie ukończyła w dniu przeprowadzenia pierwszego etapu konkursu 35. roku

życia; 2) która posiada nieposzlakowaną opinię; 3) która nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 4) która ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł zawodowy magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 5) której stan zdrowia pozwala na pełnienie obowiązków sędziego albo prokuratora”. Z kolei w art. 37b ust. 1 ustawa ta stanowi, że „Aplikantem aplikacji uzupełniającej sędziowskiej albo aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej może zostać osoba, która spełnia warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2-5, a także: 1) nie ukończyła 40. roku życia w dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo w pierwszym dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską; 2) w okresie 5 lat przed dniem przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo na aplikację uzupełniającą prokuratorską była zatrudniona łącznie przez okres co najmniej 2 lat na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora; 3) w dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo na aplikację uzupełniającą prokuratorską jest zatrudniona na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego lub asystenta prokuratora”.

Zakwestionowane przez Rzecznika zmiany – dotyczące wprowadzenia górnej granicy wieku dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) – zostały wprowadzone do u.k.s.s.p. na mocy art. 4 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443; dalej: ustawa zmieniająca). Zdaniem wnioskodawcy są one sprzeczne „zarówno z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jak i z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ zaskarżony przepis narusza nie tylko zasadę równego dostępu do służby publicznej dla obywateli, ale również narusza zasadę równości i niedyskryminacji kandydatów na aplikację w KSSiP w stosunku do innych grup zawodowych, które mimo osiągnięcia wskazanego w ustawie o KSSiP wieku nadal mogą ubiegać się o zajmowanie stanowiska sędziego bądź prokuratora, co kandydatom nie posiadającym wcześniejszego doświadczenia w wybranych profesjach prawniczych, chcących przejść ścieżkę wykształcenia w powołanej do tego szkole, zostało uniemożliwione”.

2. Jak to zostało przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z 4 września 2008 r. (zob. druk sejmowy nr 946/VI

kadencja), powstanie KSSiP miało stanowić ostatni i niezwykle ważny etap zmian w zakresie modelu kształcenia szeroko rozumianych kadr sędziowskich i prokuratorskich w Polsce. Jako jedno z podstawowych zadań KSSiP zostało wskazane prowadzenie scentralizowanej aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, jednej z trzech dróg dojścia do stanowiska sędziego. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, „[w]arunkiem przyjęcia na aplikację ogólną będzie złożenie dwuetapowego egzaminu konkursowego, składającego się z części testowej, mającej na celu sprawdzenie wiedzy kandydata z poszczególnych dziedzin prawa i nauk pokrewnych, oraz pracy pisemnej sprawdzającej umiejętność stosowania argumentacji prawniczej, zasad wykładni oraz kwalifikowania stanów faktycznych. Wspomniane nauki pokrewne to przede wszystkim: elementy ekonomii, w zakresie niezbędnym do zrozumienia instytucji prawa gospodarczego, administracyjnego i finansowego, ale także podstawy psychologii, kryminalistyki, medycyny sądowej itp. Tak ukształtowany model konkursu zapewni wyłonienie kandydatów dysponujących rzetelną i szeroką wiedzą teoretyczną oraz stosownymi predyspozycjami” (s. 12–13). Jednocześnie projektodawca zaznaczył, że utrzymane zostają, jako równorzędnie traktowane, inne drogi dochodzenia do stanowisk sędziowskich: 1) przez wykonywanie zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza lub prokuratora; 2) przez ukończenie aplikacji sędziowskiej lub pracę w charakterze asesora prokuratorskiego przez okres co najmniej trzech lat; 3) przez ukończenie aplikacji ogólnej, pracę na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego przez okres odpowiednio 5 i 6 lat oraz złożenie egzaminu sędziowskiego. Projekt zachował też dotychczasową zasadę, że uprawnienie do ubiegania się o stanowisko sędziego przysługuje osobom mającym tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych (por. s. 21 uzasadnienia). Projekt nie zawierał propozycji wprowadzenia jakiegokolwiek kryterium wiekowego dla kandydatów na aplikantów w KSSiP i u.k.s.s.p. została uchwalona bez takiego wymogu.

Trybunał odnotował, że propozycja wprowadzenia kryterium górnej granicy wieku dla kandydatów na aplikację od początku znajdowała się w projekcie ustawy zmieniającej (zob. druk sejmowy nr 2731/VIII kadencja, s. 50), jednak w jego uzasadnieniu oraz w pozostałych dokumentach powstałych w czasie prac parlamentarnych nie można odnaleźć żadnej argumentacji pozwalającej zbadać *ratio* wprowadzonych zmian.

3. Trybunał przypominał, że u.k.s.s.p. reguluje jedynie jedną z możliwych dróg dojścia do zawodu sędziego i prokuratora. Inne możliwości uzyskania dostępu do tych zawodów zapewnia kariera naukowa lub praca w innych zawodach prawniczych (zob. art. 61 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.s.p. oraz art. 75 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze; Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.; dalej: p.o.p.). Należy przy tym zauważyć, że art. 61 § 1 pkt 5 u.s.p. wskazuje, że na stanowisko sędziego może być powołana osoba, która ma ukończone 29 lat – bez określenia górnej granicy wieku. Również art. 75 p.o.p. nie wprowadza górnej granicy wieku dla osób ubiegających się o powołanie na stanowisko prokuratora – jedynie dolną, 26 lat (art. 75 § 1 pkt 5 p.o.p.). Nadto, ani ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm. – art. 65 i art. 66), ani ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166 – art. 24 i art. 25), ani też ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799, ze zm. – art. 11 i art. 12) nie przewidują górnej granicy wieku limitującej możliwość uzyskania prawa do wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego oraz powołania na stanowisko notariusza. Należy więc przyjąć, że osoby wykonujące te zawody mogą zostać powołane na stanowisko sędziego i prokuratora pod warunkiem, że ukończyły odpowiednio 29 i 26 lat – bez górnej granicy wieku. Także ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.) nie przewiduje żadnych ograniczeń wiekowych związanych z uzyskaniem stopnia doktora habilitowanego (art. 219 ustawy) oraz tytułu profesora (art. 227 ustawy).

4. Wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy u.k.s.s.p. naruszają art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. W pierwszej kolejności wnioskodawca wskazał, że art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 u.k.s.s.p. naruszają zasady równości i niedyskryminacji. Ze względu jednak na treść tych zasad, jak i lakoniczny sposób uzasadnienia ich naruszenia Trybunał uznał, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma nie tyle art. 32 Konstytucji, ile zarzuty związane z naruszeniem art. 60 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest to tym bardziej uzasadnione, że art. 60 Konstytucji, o czym niżej, konkretyzuje ogólną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, co zauważył również sam wnioskodawca (s. 9 wniosku).

4.2. Art. 60 Konstytucji stanowi, że „[o]bywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

Trybunał przypomina swój wcześniej wyrażony pogląd, że prawo „wynikające z art. 60 Konstytucji ma charakter gwarancji formalnej, jako że normy konstytucyjne, poza wymogiem obywatelstwa polskiego, nie określają przesłanek, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o stanowisko w służbie publicznej. (...) Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej” (zob. wyrok 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). Pogląd ten stanowi rozwinięcie wcześniej wyrażanego przez Trybunał stanowiska, był powtarzany w kolejnych wyrokach TK i został zaaprobowany przez naukę prawa (zob. np. M. Florczak-Wątor, *uwagi do art. 60 [w:] M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz*. Warszawa 2016, Nb 2).

Art. 60 Konstytucji, gwarantując każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie wyraża jednakże gwarancji, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 163 oraz 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). Należy wręcz przyjąć, że realizacja wskazanych wyżej gwarancji formalnych nie jest możliwa bez ustanowienia przez ustawodawcę odpowiednich regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz kryteria ich selekcji, a także zasady obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej.

W kontekście niniejszej sprawy szczególne znaczenie nabiera kryterium dostępu „na jednakowych zasadach”, które koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości (zob. wyroki SK 14/98 oraz SK 18/01). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 23 stycznia 2014 r. o sygn. K 51/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 4) „[w] konstytucyjnym

nakazie stosowania «jednakowych zasad» należy rozróżnić dwa aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. W pierwszym aspekcie z powyższego nakazu wynika dyrektywa stosowania takich samych zasad selekcji wobec wszystkich osób, pod jednym warunkiem, że są objęte gwarantowanym w art. 60 prawem równego dostępu, spełniając określone przesłanki pozytywne i nie są spod działania gwarancji wyłączone na skutek spełniania pewnych przesłanek negatywnych. (...) W aspekcie przedmiotowym nakaz stosowania «jednakowych zasad» sprowadza się do dyrektywy równego traktowania kandydatów ubiegających się o takie same stanowisko (funkcję) w służbie publicznej”. Wskazany pogląd stanowił aprobowane przywołanie stanowiska nauki prawa przez Trybunał (zob. W. Sokolewicz, *uwaga nr 12 do art. 60*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7-8).

4.3. Powyższe ustalenia pozwalają Trybunałowi stwierdzić, że przepisy regulujące zasady ubiegania się o status aplikanta KSSiP muszą spełniać kryteria wskazane w art. 60 Konstytucji.

Aby ustalić, czy doszło do naruszenia wskazanego przez Rzecznika prawa, należy zbadać, czy aplikowanie do KSSiP mieści się w pojęciu dostępu do służby publicznej.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału pozwala stwierdzić, że zarówno sędziowie (zob. wyrok o sygn. SK 57/06 i wyroki z: 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130; 19 kwietnia 2011 r., sygn. K 19/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 24; 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40), jak i prokuratorzy (zob. wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18) zaliczają się do osób pełniących służbę publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji. Oznacza to, że zasady dostępu do tych zawodów są objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu Konstytucji.

Oceniając status aplikanta, nie można pominąć szczególnej, przewidzianej ustawowo formy, w której następuje przyjęcie na aplikację (ze ślubowaniem włącznie) oraz systemu nagradzania i karania aplikantów. Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że aplikowanie do KSSiP, a następnie jej ukończenie jest co do zasady podstawową drogą do zostania sędzią lub prokuratorem. Z kolei nieukończenie aplikacji wywołuje określone implikacje, np. konieczność zwrotu stypendium (art. 41c ust. 1 u.k.s.s.p.) czy niewliczenie okresu aplikacji do stażu pracy (art. 47a u.k.s.s.p.). Dlatego też za oczywiste należy przyjąć, że osoby ubiegające się o przyjęcie do KSSiP zamierzają ją ukończyć i zdać egzamin, aby następnie ubiegać się o stanowisko w służbie publicznej, odpowiednio: sędziego albo prokuratora.

Co prawda aplikację uzupełniającą wprowadzono do u.k.s.s.p. dopiero w 2018 r., jednak w istocie podjęcie nauki w tej formie kształcenia aplikantów służy temu samemu celowi, co odbywanie aplikacji na zasadach ogólnych.

W związku z powyższym należy uznać, że regulacje zawarte w art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 u.k.s.s.p. wprowadzają ograniczenie dostępu do służby publicznej określonego w art. 60 Konstytucji. Powstaje zatem pytanie, czy ograniczenie to jest konstytucyjnie dopuszczalne.

4.4. Art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w niniejszej sprawie uzupełnia art. 60 Konstytucji jako wzorzec kontroli, stanowi, że „[o]graniczenia 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 istoty wolności i praw”. Przepis ten zawiera trzy kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności: kryterium formalne, tj. wyłączność ustawy jako aktu prawnego, w którym wprowadza się ograniczenie oraz dwa kryteria materialne w postaci konieczności ochrony wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz obowiązku zachowania istoty ograniczanych praw i wolności.

Nie budzi wątpliwości, że ograniczenie zostało wprowadzone formalnie poprawnie, czyli w drodze ustawy.

Powstaje natomiast istotna wątpliwość, czy wprowadzone ograniczenie może być uznane za konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jak zostało to już wyżej zaznaczone, do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej w 2018 r. nie było ograniczenia wiekowego dla osób ubiegających o przyjęcie na aplikację w KSSiP. Nie zostało ono w żaden sposób uzasadnione na etapie projektu ustawy zmieniającej ani też w trakcie prac legislacyjnych. Jak zostało ustalone w punkcie 3 tej części uzasadnienia, sędzią lub prokuratorem mogą zostać również osoby które nie ukończyły KSSiP, a które spełniają wskazane w u.s.p. lub p.o.p. wymagania. Wymagania te nie wiążą się w żadnym wypadku z kryterium górnej granicy wieku.

Trybunał nie był w stanie ocenić, jakie cele mają realizować kwestionowane przepisy, a więc tym bardziej nie mógł stwierdzić, że przepisy te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane. Nie budziło przy tym wątpliwości składu orzekającego w niniejszej sprawie, że wprowadzone ograniczenia naruszają istotę konstytucyjnie

gwarantowanego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Trybunał nie podzielił przy tym stanowiska Sejmu, że wprowadzone zmiany mogą być uzasadnione koniecznością racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi oraz zapewnieniem równowagi budżetowej. W pierwszej kolejności należało zauważyć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje wśród przesłanek ograniczeń korzystania z wolności i praw żadnej z wymienionych przez Sejm. Nadto, w trakcie prac nad ustawą zmieniającą argumenty o charakterze finansowym nie były prezentowane jako *ratio* zmian. Sejm w stanowisku nie przedstawił również żadnych tez na poparcie swojego twierdzenia, które pozwoliłyby Trybunałowi przyjąć, że kwestionowane przepisy przyczyniły się do oszczędności dla Skarbu Państwa. Dodatkowo należało wskazać, że o kosztach aplikacji tylko częściowo stanowi liczba aplikantów, gdyż koszty stałe nie są skorelowane z ich liczbą. Wreszcie, o liczbie aplikantów decyduje ich limit, który jest ustalany każdorazowo przez Ministra Sprawiedliwości „w zależności od potrzeb kadrowych sądów i prokuratury” (art. 17 ust. 1 u.k.s.s.p.).

Jeśliby jednak rozważać zasadność argumentu przedstawionego przez Marszałka, to dalej pozostawałoby bez odpowiedzi pytanie, czemu wprowadzone ograniczenie nie dotknęło potencjalnych kandydatów starających się o dostęp do zawodu sędziego i prokuratora na podstawie innych regulacji prawnych.

Wobec powyższego Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy nie spełniają wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc również określonych w art. 60 Konstytucji.

Tym samym Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 u.k.s.s.p. są niezgodne z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące relacji między art. 60 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109), Trybunał stwierdził między innymi: „[a]rt. 60 ustanawiając nakaz skierowany do ustawodawcy wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasadę sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2). Na szczególną uwagę zasługuje w tym wypadku relacja

między zasadą równości a treścią gwarancji z art. 60 Konstytucji, który operuje pojęciem «jednakowych zasad». Pomimo dużego podobieństwa obu przepisów trzeba zauważyć, że istota prawa z art. 60 Konstytucji nie wyczerpuje się w prostym potwierdzeniu zasady równego traktowania w obszarze stosunków związanych z dostępem do służby publicznej. Jest to bowiem w tych relacjach gwarancja silniejsza, wyraźniej ograniczająca swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad dostępu do służby publicznej”. Wyżej wyrażone stanowisko zasługuje na podtrzymanie w niniejszej sprawie.

Na marginesie Trybunał stwierdził, że nie zasługuje na aprobatę pogląd Marszałka, iż górna granica wieku kandydatów na aplikację „jest kryterium odrębnym, powiązaniem z uznaniem, że osoby powyżej wskazanego wieku mogły już w swojej pracy zawodowej w obszarze prawa nabyć tę wiedzę oraz umiejętności w stopniu, który mogłoby im zapewnić odbycie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury” (s. 25 stanowiska). Stanowisko takie w ogóle nie uwzględnia sytuacji osób kończących studia prawnicze w późniejszym wieku, a więc np. studiujących w trybie niestacjonarnym (kwalifikacje zawodowe takich osób są przecież równoprawne kwalifikacjom osób kończących studia stacjonarne). Nie uzasadnia ono także zróżnicowania wieku dla aplikacji etatowej i uzupełniającej.

Trybunał stwierdził więc, że na tle niniejszej sprawy kontrola konstytucyjności z wynikającymi z art. 32 Konstytucji: zasadą równości wobec prawa i prawem do równego traktowania przez władze publiczne nie jest konieczna ze względu na wcześniej dokonaną kontrolę zgodności z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego Trybunał kontrolę zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji uznał za zbędną i na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzył postępowanie w tym zakresie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

K 3/22

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPŁ.	2022 -12- 15
ZŁ.	NR

Pan
Marcin W I A C E K
Rzecznik Praw Obywatelskich