



1001-8.TK.33.2022

(K 3/22)

3381

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich 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 [aktualny adres publikacyjny – tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 217] z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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 (aktualny adres publikacyjny – tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 217; dalej: ustawa o KSSiP) z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wnioskodawca wskazał, iż art. 4 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) dokonano zmiany ustawy o KSSiP, zmieniając jej dotychczasowy art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz dodając przepis art. 37b ust. 1 pkt 1. W przepisach tych wprowadzono górne ograniczenie wiekowe wynoszące 35 lat dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską prowadzoną w formie aplikacji uzupełniających. Wnioskodawca zauważył co prawda, iż w prawie polskim znane jest wprowadzenie ograniczeń wiekowych, wskazując tu na przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1388) dotyczące osób ubiegających się o przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: KSAP), jednakże stwierdził, że sytuacja osób ubiegających się o przyjęcie do KSAP jest znacząco różna od sytuacji osób ubiegających się o przyjęcie do KSSiP, gdyż nabór do służby cywilnej prowadzony jest nieprzerwanie i osoby chcące *podjąć zatrudnienie w służbie cywilnej mają nieograniczony dostęp do zawodu. Mogą bowiem w dwojaki sposób stać się pracownikiem/urzędnikiem korpusu służby cywilnej, 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; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. z 2021 r. poz. 141) [uzasadnienie wniosku, str. 4].

W ocenie Rzecznika, wprowadzenie górnej granicy wieku dla kandydatów na aplikację w KSSiP bez wątpienia nie jest rozwiązaniem proporcjonalnym. Ograniczenie to nie jest konieczne dla zachowania istoty wolności i praw, zwłaszcza, iż pozostały „alternatywne” ścieżki dostępu do zawodu bez wprowadzenia dla tych osób górnej granicy wieku. Tym samym, wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie poprzez niezachowanie zasady proporcjonalności w oczywisty sposób narusza wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej (uzasadnienie wniosku, str. 8).

W opinii Wnioskodawcy, w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny winien dopuścić badanie przepisu art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP 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 (uzasadnienie wniosku, str. 9).

Uzasadniając swój wniosek, Rzecznik przytoczył orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów administracyjnych, dotyczące dyskryminacji ze względu na wiek.

Wnioskodawca zauważył, że istnieją inne drogi prowadzące do objęcia urzędu sędziego i prokuratora, takie jak uprzednie wykonywanie przez określony czas zawodu adwokata, radcy prawnego czy notariusza albo posiadanie tytułu naukowego profesora oraz stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, i w przypadku tych osób ustawodawca – jak podkreślił Rzecznik – nie wprowadził jednak górnego limitu wiekowego ograniczającego możliwość pełnienia urzędu sędziego czy prokuratora.

Skoro – zdaniem Rzecznika – ustawodawca wprowadził jako jedyną ścieżkę dostępu do zawodu sędziego i prokuratora odbycie aplikacji w KSSiP (o tej nieścisłości wniosku RPO mowa jest w dalszej części niniejszego stanowiska), to nie powinien wprowadzać dalszych ograniczeń w dostępie do zawodu.

W ocenie Wnioskodawcy, przedstawione argumenty prowadzą do wniosku, iż art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP są niezgodne z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji wynikającymi z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz podważają gwarancję równego dostępu do służby publicznej wynikającą z art. 60 Konstytucji RP z uwagi na niezachowanie zasady proporcjonalności zastosowanych rozwiązań. Wprowadzając ograniczenie wiekowe, jako jeden z warunków ubiegania się o urząd sędziego lub prokuratora poprzez ścieżkę polegającą na odbyciu aplikacji lub aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawodawca dopuszcza się zróżnicowania podmiotów podobnych (kandydatów do zawodu sędziego lub prokuratora), bez uzasadnionego konstytucyjnie powodu (uzasadnienie wniosku, str. 16).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora (uzasadnienie wniosku, str. 16).

Kontrola formalna wniosku oraz przesłanki umorzenia

W pierwszej kolejności należy rozważyć formalną dopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. SK 52/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; z dnia 1 kwietnia 2014 r. sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43; z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 19; z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 12).

Już na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) utrwalił się pogląd, zgodnie z którym sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, ciężar argumentacji, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem

Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (tak postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 2). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, kontrola konstytucyjności prawa wymaga w pierwszej kolejności dokładnego określenia przedmiotu kontroli i wzorca kontroli, zestawionych ze sobą, oraz ustalenia konsekwencji przeprowadzonego porównania. Kontrola konstytucyjności prawa polega w istocie na ocenie normy prawnej, rozumianej jako dyrektywa postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (por. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola Konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014 r., Legalis 2022). Zestawienie zakresu normowania przedmiotu i wzorców kontroli w szczególności pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy wzorce kontroli zostały adekwatnie dobrane w piśmie inicjującym postępowanie.

Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy o KSSiP brzmią (dla czytelności regulacji artykuły przytoczono w całości):

Art. 24.

1. 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 (podkr. wł.);

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.

2. Dyrektor Krajowej Szkoły zasięga informacji z Krajowego Rejestru Karnego o każdym kandydacie umieszczonym na liście kwalifikacyjnej, który złożył wniosek o przyjęcie na aplikację sędziowską lub aplikację prokuratorską.

Art. 37b.

1. 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 (podkr. wł.);

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.

2. W przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze okres zatrudnienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, podlega proporcjonalnemu wydłużeniu.

Zakwestionowane przepisy wyznaczają maksymalny dopuszczalny wiek kandydata na aplikację sędziowską, prokuratorską, uzupełniającą sędziowską oraz uzupełniającą prokuratorską. Innymi słowy, stanowią jedną z regulacji wyznaczających formalne wymogi podjęcia nauki w ramach tych aplikacji.

Jako wzorce kontroli Rzecznik wskazał art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zestawienie przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli w niniejszej sprawie – w zakresie zarysowanym przez Wnioskodawcę – oraz treść uzasadnienia wniosku powodują konieczność umorzenia postępowania. Wskazany przez RPO wzorzec kontroli z art. 60 Konstytucji nie pozostaje z przedmiotami kontroli w dostatecznym merytorycznym związku. Rzecznik nie wykazał również naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

Istotą zarzutu Rzecznika jest naruszenie przez art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP zasady równego dostępu do służby publicznej w postaci służby prokuratorskiej oraz sędziowskiej, opisanej w art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. RPO podkreśla to w całym wniosku w różny sposób, wskazując, że *wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie poprzez niezachowanie zasady proporcjonalności w oczywisty sposób narusza wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej* [podkr. wł., uzasadnienie wniosku, str. 8]. (...) *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 [podkr. wł.], *co kandydatom nie posiadającym wcześniejszego doświadczenia w wybranych profesjach prawniczych, chcących przejść ścieżkę wykształcenia w powołanej do tego szkole, zostało uniemożliwione* (uzasadnienie wniosku, str. 9). Osią zarzutu Wnioskodawcy jest twierdzenie, że *[w]prowadzając ograniczenie wiekowe, jako jeden z warunków ubiegania się o urząd sędziego lub prokuratora* [podkr. wł.] *poprzez ścieżkę polegającą na odbyciu aplikacji lub aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawodawca dopuszcza się różnicowania podmiotów podobnych (kandydatów do zawodu sędziego lub prokuratora), bez uzasadnionego konstytucyjnie powodu* (uzasadnienie wniosku, str. 16). Jak konkluduje Rzecznik, *nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora* (podkr. wł., uzasadnienie wniosku, *ibidem*).

Taka treść zarzutu w zestawieniu z wybranymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli oparta jest na fundamentalnym nieporozumieniu.

Należy bowiem podkreślić, że Rzecznik zakwestionował przepisy określające warunki dostępu do szkolenia przygotowawczego do służby prokuratorskiej oraz sędziowskiej. Przepisy te nie mają bezpośredniego związku z zasadami przyjęcia do służby prokuratorskiej ani sędziowskiej.

Wbrew twierdzeniu Rzecznika, ustawodawca nie wprowadził ograniczeń wiekowych *jako jeden z warunków ubiegania się o urząd sędziego lub prokuratora* (uzasadnienie wniosku, s. 16). Żadna z ustaw regulujących warunki ubiegania się o urząd sędziego oraz prokuratora – ani ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1247), ani ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j.: Dz. U. z 2020 r.,

poz. 2072 ze zm.) – nie zawiera limitów wiekowych dla kandydatów do służby, a Rzecznik nie zakwestionował żadnej z norm zawartych w tych ustawach. Z kolei zakwestionowane przepisy nie regulują problematyki dostępu do służby publicznej, w szczególności warunków ubiegania się o urząd sędziego lub prokuratora.

Nie jest również prawdą, a co twierdzi Rzecznik, że odbycie aplikacji w KSSiP stanowi *jedyną ścieżkę dostępu do zawodu sędziego i prokuratora* (uzasadnienie wniosku, str. 15), co zresztą sam Wnioskodawca zauważa w innej części wniosku. Jak wspomniano, ukończenie aplikacji jest tylko jedną z dróg dojścia do zawodu sędziego bądź prokuratora. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby osoby, które ukończyły 35 i 40 lat, odbyły aplikację radcowską bądź adwokacką i po wykonywaniu tego zawodu przez 3 lata przystąpiły do konkursu na prokuratora lub sędziego.

W szczególności jednak, żadna z omawianych aplikacji nie stanowi służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 60 Konstytucji, *[o]bywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach*. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[p]rawo dostępu do służby publicznej, o którym mowa w tym przepisie, oznacza (...) zarówno prawo dostępu do pewnego rodzaju działalności, jak i prawo dostępu do pewnej struktury, w ramach której działalność ta jest wykonywana (podobnie zob. B. Jaworska-Dębska, Służba publiczna, s. 68). Służba publiczna w rozumieniu art. 60 oba te aspekty łączy, co oznacza, że przepis ten nie obejmuje pozainstytucjonalnej działalności publicznej. Nie chodzi w nim również o każdy rodzaj działalności publicznej, lecz jedynie taki, który jest związany z wykonywaniem władzy publicznej.(...) Prawo dostępu do służby publicznej nie zostało ujęte wśród praw socjalnych dotyczących relacji pracowniczych, co stanowi dodatkowy argument na rzecz tezy, że służba publiczna w zamyśle ustrojodawcy jest nie tyle formą zatrudnienia, ile formą wykonywania władzy publicznej.*

Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, [w] Konstytucji wyrażenie "służba publiczna" (por. art. 60 Konstytucji), jako pojęcie zbiorcze, obejmuje sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe. Nie budzi wątpliwości, że odmienne ustrojowe funkcje każdej z tych grup, cele i zasady organizacji wymagają odpowiedniego unormowania treści stosunku prawnego osób sprawujących urząd lub pełniących funkcje publiczne. Znajduje to wyraz w szczególnych ustawach, czyli pragmatykach służbowych, dla tych poszczególnych dziedzin. Niemniej można określić podstawowe cechy, które charakteryzują ten szczególny, pozakodeksowy sposób zatrudnienia. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że do cech tych zalicza się: 1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) z zachowaniem zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za swe działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie określonych uprawnień urzędnika będącego w służbie państwowej mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za

poświęcenie służbie (zob. wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29) [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40].

Jak wynika z powyższego, odbywanie aplikacji sędziowskiej czy prokuratorskiej, ani tym bardziej odbywanie aplikacji uzupełniającej sędziowskiej czy prokuratorskiej – nie stanowi służby publicznej. Odbywanie aplikacji nie wiąże się bowiem w żaden sposób z wykonywaniem władzy publicznej, lecz polega na odbywaniu szkolenia przygotowawczego, **które jedynie potencjalnie** może prowadzić do podjęcia służby publicznej w prokuraturze bądź sądownictwie. Odbywania aplikacji nie sposób również uznać za *pozakodeksowy sposób zatrudnienia*, jak ujął to Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku o sygn. SK 11/11, w szczególności w przypadku aplikacji uzupełniającej, która odbywa się w trybie zaocznym, w weekendy. Wszystkie zajęcia odbywane przez aplikantów w prokuraturach, sądach i innych organach władzy publicznej w okresie aplikacji są przy tym elementem szkolenia. Nie jest to więc stosunek służbowy. Bycie aplikantem w KSSiP nie cechuje się trwałością (nauka kończy się egzaminem, którego można nie zdać, a aplikant nie ma obowiązku pozostania w systemie wymiaru sprawiedliwości) ani podporządkowaniem urzędnika obejmującym podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność oraz podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby). Nie wydaje się również, aby aplikanci mieli określone uprawnienia urzędnika będącego w służbie państwowej, mające charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie.

Wnioskodawca nie poświęcił ani jednego zdania w uzasadnieniu wniosku, żeby wyjaśnić, dlaczego omawiane aplikacje mogłyby być uznawane za służbę publiczną w rozumieniu art. 60 ustawy zasadniczej ani dlaczego wybrano art. 60 Konstytucji jako wzorzec kontroli przepisów określających wymogi formalne ubiegania się o przyjęcie na te aplikacje.

Tymczasem – w świetle przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego – nie może być wątpliwości, że odbywanie aplikacji sędziowskiej ani prokuratorskiej, ani tym bardziej aplikacji uzupełniającej sędziowskiej bądź prokuratorskiej, nie stanowi służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji.

Dla niniejszej sprawy konkluzja ta ma kluczowe znaczenie. Merytoryczne rozstrzygnięcie w zakresie zgodności bądź niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji byłoby bowiem możliwe wyłącznie w sytuacji, gdyby możliwe było przyjęcie, iż odbywanie aplikacji uregulowanych w ustawie o KSSiP stanowi służbę publiczną. Jeżeli jest inaczej, kwestionowane przepisy nie mogą naruszać art. 60 Konstytucji w sposób nieproporcjonalny, ponieważ nie pozostają z nim w dostatecznym merytorycznym związku – regulują bowiem właśnie jedynie warunki dostępu do szkolenia, którego absolwenci dopiero stanowią **jedną z wielu grup kandydatów do służby publicznej w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości.**

W tym stanie rzeczy nie można uznać art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w przedmiotowej sprawie za adekwatny wzorzec kontroli. W takim zaś wypadku, stosownie do najnowszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. – wydany w pełnym składzie Trybunału – wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39), postępowanie w zakresie zgodności art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: otpTK) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W zakresie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji należy zważyć, co następuje.

Jak konsekwentnie wywodzi Trybunał Konstytucyjny, *zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86, zob. też wyrok z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, zasadę równości należy rozumieć jako *równą możliwość realizacji wolności i praw* (W. Borysiak, L. Bosek, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art.1-86*, wyd. 2016, Legalis 2022, teza 69).

Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości – innymi słowy, czy podmioty te należą do tej samej klasy. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Rezultat taki będzie osiąganym zawsze wtedy, kiedy klasa podmiotów zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, gdyż na pewnym poziomie ogólności zawsze będzie można znaleźć cechę wspólną (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109). Z tego względu w sytuacjach wątpliwych w orzecznictwie Trybunału występuje tendencja do głębszego poszukiwania wyróżnika danej klasy podmiotów (*ibidem*).

Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, a przy tym wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki TK z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Adresatem obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji są „władze publiczne”. W pierwszej kolejności będą to zatem organy władzy ustawodawczej, na których ciąży ten aspekt zasady równości, który można opisać jako nakaz tworzenia takich regulacji prawnych, które czynią zadość wymogowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych (tzw. równość w prawie) [*vide* – W. Borysiak, L. Bosek, *op. cit.*, teza 79].

Jak jednak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu pełnego składu, *[s]woisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie »prostego« zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) »porównywalnych« miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki »wspólnie« z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów (podkr. wł.). Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyka więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności. (...) **Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw** (podkr. wł.). Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku »nierówności« dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw (...). Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. **przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako »samoistnie«**. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw,*

prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego (...) [podkr. wł.] (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; tak też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. SK 64/19, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 26; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 64; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. U 7/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 135).

Oceniając kwestionowane regulacje z perspektywy tego wzorca kontroli, należy zauważyć, że, skoro konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej nie jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów regulujących warunki dostępu do aplikacji, to – uwzględniając powyższy pogląd wyrażany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nie można mówić o naruszeniu zasady równości w dostępie do wskazanego prawa w przedmiotowej sprawie.

Co więcej, jak wspomniano, istotą zarzutu Wnioskodawcy jest twierdzenie, że kwestionowane regulacje naruszają *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* [podkr. wł.] (...) (uzasadnienie wniosku, str. 9). Rzecznik wielokrotnie porównuje kandydatów na aplikacje *do innych grup zawodowych*, które mogą ubiegać się o stanowisko sędziego i prokuratora.

Jednakże Rzecznikowi umknęło, że nie zachodzi podobieństwo między kandydatem na aplikację, który dopiero przystępuje do nauki zawodowej, a kandydatami do urzędu sędziego czy prokuratora, którymi są osoby już posiadające wykształcenie i staż zawodowy, w szczególności adwokaci oraz radcowie prawni, a w przypadku kandydatów na sędziów – także prokuratorzy. Należy ponownie zauważyć, że pomyślnie złożenie egzaminu wstępnego na aplikację nie gwarantuje przecież jej ukończenia ani, tym bardziej, wstąpienia do

służby prokuratorskiej czy sędziowskiej – w tym zakresie nie ma żadnego automatyzmu, a aplikant nie ma gwarancji wstąpienia do służby publicznej w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Nie jest wspólną cechą prawnie istotną okoliczność, że kandydaci na aplikację i inni kandydaci do urzędu sędziego bądź prokuratora, np. radcowie prawni, mają teoretyczną, potencjalną możliwość powołania do służby prokuratorskiej czy sędziowskiej.

Nie da się więc wyznaczyć wspólnej cechy istotnej dwóch grup wskazanych przez RPO, relewantnej z perspektywy art. 32 Konstytucji. Jest to typowy, jak się wydaje, przykład sytuacji, w której klasa podmiotów została błędnie wyznaczona za szeroko, w sytuacji, gdy na pewnym poziomie ogólności zawsze można znaleźć cechę wspólną (*vide* – L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, *op. cit.*).

Reasumując, istotą wniosku Rzecznika jest stwierdzenie, że *w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny winien dopuścić badanie [zgodności – przyp. wł.] przepisu art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP 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* (uzasadnienie wniosku, str. 9). Jednak 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 lub sędziego, wskazani w obowiązujących przepisach, nie stanowią grup podobnych, które posiadałyby wspólną cechę relewantną. Na tym tle cały wywód Wnioskodawcy, dotyczący orzecznictwa TSUE i sądów administracyjnych w zakresie dyskryminacji ze względu na wiek, jest

beprzedmiotowy, ponieważ nie pozostaje w związku z pozostałą częścią uzasadnienia wniosku.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 otpTK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. W myśl art. 67 ust. 2 tej ustawy, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz wskazanie wzorca kontroli. Oznaczenie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedmiotu zaskarżenia i wzorców kontroli oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Jak konsekwentnie podnosił Sąd Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, *Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub - wychodząc poza granice określone we wniosku - całkowicie modyfikować podstaw kontroli* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, *op. cit.*; por. także: postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8; postanowienie z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, *op. cit.*).

Jak zauważył Sąd Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, *wniosek o dokonanie przez Trybunał kontroli konstytucyjności określonej regulacji musi spełniać - poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych - również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem, takich jak precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów (...). Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (art. 67 uoTK), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają*

ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólne lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli (OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 12).

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.

Na tle niniejszej sprawy pozostają w całości aktualne wywody poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, w których przyjęto, iż *proceduralna reguła falsa demonstratio non nocet* nie stanowi alternatywy wobec zasady związania granicami pisma procesowego - "nie można bowiem przyjąć, że Trybunał ma obowiązek w każdym wypadku automatycznie «poszukiwać» dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności i «uzupełniać» pisma procesowe wnioskodawców o niewymienione w nich i – w opinii Trybunału - trafniejsze wzorce konstytucyjne" (cz. III, pkt 3). Uwagi te należało odnieść odpowiednio do wymagania precyzyjnego wskazania treści żądania we wniosku jak i dokładnego oznaczenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia. "Dodatkowym argumentem na rzecz ścisłego traktowania wniosku Rzecznika w tym zakresie jest również fakt, że instytucja ta należy do najaktywniejszych i najbardziej doświadczonych inicjatorów postępowania przed Trybunałem (...)" - (tamże).

Wskazane wymagania formalne dotyczące pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem, a także obowiązująca w tym postępowaniu reguła rozkładu ciężaru dowodu znajdują zastosowanie do wniosków Rzecznika

Praw Obywatelskich, a ich niedochowanie rodzić będzie konieczność odmowy rozpatrzenia co do meritum zarzutów przedstawionych przez Rzecznika oraz umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, na co wskazywał już Trybunał w sprawach inicjowanych przez Rzecznika (zob. postanowienia TK z: 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4, cz. II, pkt 5; 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8, cz. II, pkt 4.1-2; 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67, cz. II, pkt 2; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 19, cz. II, pkt 2-3)[op. cit.].

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

Przedstawiciel
Rzecznik Obywatelski
Rozprawy i Zarząd
Zadanie: Informacja o...
Data: 11.01.2016