



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 3/22  
BAS-WAK-615/22

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

### Trybunał Konstytucyjny

3363

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 marca 2022 r. (sygn. akt K 3/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217) **są zgodne** z art. 32 oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 16 marca 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: wnioskodawca, RPO lub Rzecznik) z 2 marca 2022 r. (sygn. akt K 3/22).

Przedmiotem kontroli są: 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217; dalej: ustawa o KSSiP).

2. Kwestionowany art. 24 ust. 1 pkt 1a ustawy o KSSiP stanowi, że: „Aplikantem aplikacji sędziowskiej albo aplikacji prokuratorskiej może zostać osoba [...] która nie ukończyła w dniu przeprowadzenia pierwszego etapu konkursu 35 roku życia”.

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP: „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 [...] nie ukończyła 40. roku życia w dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską albo w pierwszym dniu przeprowadzenia konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską”.

3. Zakwestionowane przepisy ustanawiają górną granicę wieku dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską (35 lat) oraz na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą (40 lat), prowadzoną w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej także: KSSiP). Kwestionowane ograniczenia zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1443).

### **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Zasadniczym motywem wystąpienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału były wpływające do niego liczne skargi kandydatów na

aplikację sędziowską i prokuratorską oraz uzupełniającą aplikację sędziowską i prokuratorską prowadzoną przez KSSiP. Podnoszono w nich, że wprowadzenie górnej granicy wieku dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację stanowi dyskryminację ze względu na wiek, a także narusza zasadę równości obywateli wobec prawa.

Rzecznik stawia zakwestionowanym przepisom zarzuty naruszenia art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach).

2. W ocenie Rzecznika „od momentu utworzenia KSSiP droga do uzyskania zawodu sędziego jest coraz bardziej ograniczana” (wniosek, s. 3), a „[w]prowadzenie limitów wiekowych przy przyjęciu na aplikację sędziowską lub prokuratorską jeszcze bardziej utrudnia dostęp do uzyskania zawodu sędziego. Ustawodawca pominął fakt, iż 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 pozostawanie na urlopie macierzyńskim/tacierzyńskim. Wskazać przy tym trzeba, że kwota netto otrzymywanego stypendium nie pokrywa kosztów utrzymania w dużym mieście. Często bez wsparcia osób trzecich środki te nie są wystarczające, by zapewnić aplikantowi minimum egzystencjalne, zwłaszcza że materiały naukowe nie należą do najtańszych, zaś aplikant nie ma możliwości podjęcia dodatkowego zatrudnienia. W praktyce aplikant za otrzymywane stypendium nie jest w stanie utrzymać siebie oraz członków swojej rodziny” (*tamże*). W przypadku naboru do KSSiP ograniczenie to wprowadzono dopiero po dziewięciu latach jej istnienia. Odbycie aplikacji w KSSiP stanowi właściwie „jedyną ścieżkę dostępu do zawodu sędziego i prokuratora” (wniosek, s. 15).

3. Uzasadniając niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik stwierdza, że „wprowadzenie górnej granicy wieku dla kandydatów na aplikację w KSSiP bez wątplenia 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” (wniosek, s. 8). Rzecznik wskazuje, że „nie można też zakładać iż 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” (wniosek, s. 15). Oprócz tego większość osób przystępujących do konkursu w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury mieści się w przedziale wiekowym 23-30 lat.

4. W zakresie niezgodności z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzecznik podniósł, iż zaskarżone przepisy naruszają „nie tylko zasadę równego dostępu do służby publicznej dla obywateli, ale również [...] 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” (wniosek, s. 9).

Kwestionowane przepisy przesądzają, iż „przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do zamknięcia kandydatom, którzy ubiegając się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, drogi do urzędu sędziego” (wniosek, s. 13). To „skłania do uznania, że przydatność danej osoby do służby w wymiarze sprawiedliwości nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku, ponieważ wskazana kwestia nie powinna stanowić istotnego i determinującego wymogu zawodowego w odniesieniu do zawodu sędziego. Nie można bowiem uznać, iż ograniczenia natury psychofizycznej związane z wiekiem prowadziły również do ograniczeń sprawności intelektualnej, która jest szczególnie wymagana w trakcie wykonywania obowiązków sędziego. Wydaje się wręcz, iż doświadczenie życiowe osób, które przekroczyły 35. lub 40. rok życia w momencie ubiegania się o przyjęcie do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, stanowić powinno raczej o szczególnej

przydatności osób dojrzałych, które przekroczyły wskazane powyżej limity wiekowe (35. lub 40. rok życia), do wykonywania w przyszłości zawodu sędziego” (tamże).

Rzecznik przywołał również wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II GSK 560/20) w którym „krytycznie odniesiono się do wprowadzonych ustawą z dnia 28 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 850 ze zm.; dalej jako: u.k.s.) zmian dotyczących odwołania komornika sądowego z chwilą ukończenia przez niego 65. roku życia” (wniosek, s. 13), nie odniósł jednak w jakikolwiek sposób poczynionych w nim ustaleń do przedmiotowej sprawy. Naruszenie art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzecznik wiąże również z tym, że w innych niż kształcenie w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury drogach prowadzących do objęcia urzędu sędziego i prokuratora, ustawodawca nie wprowadził „górnego limitu wiekowego ograniczającego możliwość pełnienia urzędu sędziego, czy prokuratora” (wniosek, s. 14). Stąd takie osoby „mogą zostać powołane na urząd sędziego lub prokuratora zarówno w wieku 35, jak i 59 lat. Tym samym, mają one analogiczną szansę na nabycie uprawnienia do przejścia w stan spoczynku w określonym wieku i skorzystania z uposażenia w preferencyjnej wysokości. Nadto, skoro przy alternatywnych ścieżkach dostępu do zawodu ustawodawca wydaje się kierować doświadczeniem zawodowym kandydatów, to niezasadne jest nieprzyjęcie takiego założenia również w stosunku do kandydatów ubiegających o przyjęcie na aplikację, które to osoby jak zostało już wywiedzione powyżej, z różnych przyczyn dopiero w dojrzałym wieku mogą ubiegać się o przyjęcie na aplikację” (tamże). W ocenie Rzecznika, w projekcie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. nie wykazano, że wprowadzony nią górny limit wieku w procedurze naboru do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury jest „obiektywnie i racjonalnie uzasadniony i ma charakter środka właściwego i koniecznego, co jest niezbędne, aby odmienne traktowanie ze względu na wiek nie zostało uznane za przejaw dyskryminacji” (wniosek, s. 15-16). Rzecznik podnosi też, że „weryfikacja umiejętności kandydatów w konkursach stanowi właściwy 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” (wniosek, s. 16).

5. Ostatecznie Rzecznik stwierdził, iż kwestionowane przepisy „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. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora. W interesie wymiaru sprawiedliwości jest bowiem to, aby stanowiska te obejmowali najlepsi kandydaci” (wniosek, s. 16-17).

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

2. Analizowany wniosek został złożony w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc organ państwowy należący do kręgu wymienionych w Konstytucji podmiotów mających tzw. ogólną legitymację (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) do inicjowania hierarchicznej kontroli norm.

3. W art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej ustawa o TK) zostały określone wymogi dotyczące pism procesowych,

inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 47 ust. 2 pkt 6 ustawy o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[p]rzesełanka 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” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Wskazuje się ponadto, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Zdaniem Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutu związany jest w sposób szczególny z domniemaniami konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazywał Trybunał: „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby

zasada kontradycyjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

4. Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W opinii Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi we wniosku pochodzącym od podmiotu uprawnionego do



inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione.

Odnosząc się do postępowania zainicjowanego analizowanym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać, że spełnienie wymogu rzetelnego uzasadnienia zarzutów niezgodności w odniesieniu do wskazanych we wniosku wzorców kontroli może budzić pewne wątpliwości, uzasadnienie przedstawione przez Rzecznika jest bowiem dość lakoniczne oraz odnosi się w dużej mierze do sfery faktycznej, w powiązaniu z kwestionowaniem zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy w kwestii normowania szeroko rozumianego ustroju sądów.

Mimo tych słabości uzasadnienia Sejm stoi na stanowisku, że spełnia ono w podstawowym zakresie wymogi konstytucyjne odnoszące się do uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją w związku z czym przesłanki wydania wyroku w niniejszej sprawie zostały spełnione. Spełnienie przez wnioskodawcę koniecznych wymogów formalnych w zakresie uzasadnienia zarzutów nie jest równoznaczne z tym, że przedstawione we wniosku argumenty są wystarczające do przełamania domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

5. Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli art. 32 (zasada równości i zakaz dyskryminacji) oraz art. 60 (prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Z uzasadnienia wniosku wynika, że główne zarzuty dotyczą dyskryminowania kandydatów do zawodu sędziego (prokuratora) w zakresie dostępu do służby publicznej oraz braku proporcjonalności w ustanawianiu ograniczeń tego prawa, a więc w istocie są to zarzuty mieszczące się w zawartości normatywnej art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można mieć w związku z tym wątpliwości czy art. 32 Konstytucji wnosi istotną nową treść z punktu widzenia stawianego zarzutów niekonstytucyjności i czy postępowanie w zakresie tego wzorca nie powinno podlegać umorzeniu z uwagi na zbędność orzekania. Niezależnie od powyższego, Sejm przedkłada ocenę konstytucyjności w odniesieniu do wszystkich wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

#### IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego poglądu sądu konstytucyjnego: „[z]asada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

Zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, s. 109). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak

stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- powinny być proporcjonalne, tzn. 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;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 23-24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość pozwala na różne traktowanie przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji: „[n]ikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wynikający z tego przepisu zakaz dyskryminacji jest korelatem przestrzegania zasady

równości. Oznacza on m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak choćby płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania, wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych.

Naruszenie zakazu dyskryminacji przejawia się zarówno w pogorszeniu sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak również polepszeniu sytuacji danej klasy podmiotów, czyli niezasadnym uprzywilejowaniu ich w stosunku do podmiotów podobnych. Powszechnie rozróżnia się przy tym dyskryminację bezpośrednią, opartą na niedozwolonych i oczywistych kryteriach różnicujących, oraz dyskryminację pośrednią, w sytuacji gdy pozornie neutralne kryterium różnicujące prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych. Twierdzenie, że prawodawca naruszył wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji, wymaga przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono zasadę równego traktowania podmiotów podobnych wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Udowodnienie tego naruszenia wymaga w szczególności wykazania, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy, zaś wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie (wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10 oraz postanowienia TK z: 22 lipca 2015 r. sygn. akt SK 20/14 i 4 października 2018 r., sygn. akt Ts 165/16). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, „[z]akaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa (z art. 32 ust. 1 Konstytucji)”.

3. Art. 60 Konstytucji stanowi: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Istotą art. 60 Konstytucji „jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi mającemu pełnię praw publicznych prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych

zasadach. Przedmiotem ochrony przewidzianej w tym przepisie jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z określeniem przez ustawodawcę jednolitych kryteriów i procedur oraz zapewnieniem możliwości skutecznego ich egzekwowania” (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 60, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 2).

W odniesieniu do przedmiotowego i podmiotowego aspektu pojęcia służby publicznej w doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym „art. 60 wymaga szerokiego definiowania pojęcia służby publicznej obejmującego zarówno jej aspekt przedmiotowy (służba publiczna jako rodzaj działalności), jak również aspekt podmiotowy (służba publiczna jako struktura organizacyjna, korpus osób realizujących określone zadania). Prawo dostępu do służby publicznej, o którym mowa w tym przepisie, oznacza bowiem zarówno prawo dostępu do pewnego rodzaju działalności, jak i prawo dostępu do pewnej struktury, w ramach której działalność ta jest wykonywana [...]. 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 jest bowiem – zgodnie z systematyką Konstytucji RP – prawem politycznym, usytuowanym wśród innych praw umożliwiających obywatelom wpływanie na sprawowanie władzy publicznej w państwie. Przed art. 60 znajdują się bowiem przepisy stanowiące o wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się, zaś po art. 60 – przepisy przyznające obywatelom prawo do informacji publicznej, prawo do udziału w wyborach i referendum oraz prawo składania petycji, skarg i wniosków. 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” (tamże, nb. 31).

Z treści art. 60 Konstytucji „wynikają dwa pierwsze wymogi dostępu do służby publicznej znajdujące zastosowanie do wszystkich kandydatów, a mianowicie wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz wymóg korzystania z pełni praw publicznych. O ile od tego pierwszego wymogu ustawodawca może w pewnym zakresie odstąpić [...], o tyle ten drugi wymóg ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Służby publicznej nie powinna bowiem sprawować osoba pozbawiona praw publicznych.

Poza wspomnianymi dwoma warunkami dostępu do służby publicznej, art. 60 zawiera odesłanie do innych zasad, wskazując jedynie, że mają one być jednakowe dla obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych. To, że chodzi o zasady dostępu do służby publicznej podlegające określeniu przez ustawodawcę wynika nie tyle z art. 60, który wprost do ustawy nie odsyła, ile z art. 31 ust. 3. Ustalane przez państwo dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej stanowią formę ograniczenia w zakresie korzystania z prawa uregulowanego przez art. 60, stąd muszą spełniać wymogi wynikające z art. 31 ust. 3, w tym wymóg ustawowej formy regulacji prawnej” (tamże, nb. 44).

Prawo dostępu do służby publicznej nie jest prawem absolutnym. podlega ono ograniczeniom „na warunkach określonych w Konstytucji RP, w szczególności warunkach wynikających z art. 31 ust. 3. Korzystanie z prawa dostępu do służby publicznej może być zatem ograniczane w drodze ustawy, jeżeli jest to konieczne w państwie demokratycznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz praw i wolności innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tego prawa” (tamże, nb. 56).

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „artykuł 60 Konstytucji gwarantuje zatem każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) nie oznacza to, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli korzystających z pełni praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Nie odbiera to wszelako władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie

odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby” (wyrok TK z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05).

4. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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 praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) (zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[i]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[s]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[w]ymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

## **V. Analiza zgodności**

1. Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się



ewidentne” (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Odnosząc się do granic swobody ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustroj oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). To ustawodawca bowiem ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Ponadto „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03). W orzecznictwie Trybunału można także znaleźć pogląd, że „Konstytucja RP w żaden sposób nie zakazuje ustawodawcy zwyktemu podejmowania działań nieracjonalnych, czy bezzasadnych. Ewentualna negatywna merytoryczna ocena takich działań może i powinna być dokonywana przez świadomy elektorat w akcie wyborczym, natomiast nie może być zawarta w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Odnosząc się do tego ostatniego poglądu można stwierdzić, że był on wyrazem powściągliwości organu kontroli konstytucyjnej przyznającego obywatelom prawo rozstrzygnięcia czy polityka prowadzona przez organy państwa realizuje idee wyrażone w Konstytucji.

W niektórych przypadkach Trybunał jest uprawniony do interwencji i korygowania niezgodnej z ideami i normami programowymi polityki państwa. Następować to jednak powinno przede wszystkim w obszarze praw socjalnych, a nie w obszarze oceny szczegółowych rozwiązań ustrojowych, jak rozwiązania będące przedmiotem oceny w analizowanym wniosku, a więc mieszczące się w sferze unormowań dotyczących szeroko rozumianego ustroju sądów.

Należy zauważyć, że zmieniając w 2009 r. model kształcenia sędziów oraz prokuratorów na scentralizowany w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wskazywano, iż „[n]ie sposób też dzisiaj mówić o jego [modelu

obowiązującym uprzednio – uwaga własna] efektywności, przejrzystości i jednolitości w sytuacji, gdy 1659 aplikantów sądowych (z czego tylko 671 etatowych) szkoli się w 23 ośrodkach szkoleniowych, zaś 790 aplikantów prokuratorskich (tylko 165 z nich to aplikanci etatowi) w 13 tego rodzaju ośrodkach. Iluzją jest wiara w to, że w każdym z tych ośrodków zajęcia seminaryjne z aplikantami prowadzą tej samej, najwyższej klasy specjaliści z różnych dziedzin prawa objętych programem aplikacji [...]” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, druk sejmowy nr 946/VI kadencja, s. 1). Wskazywano również, na „dotychczasowe, nieefektywne wykorzystanie zawodowe egzaminowanych aplikantów; na przykład w 2007 r. spośród wszystkich 1515 aplikantów sądowych, którzy ukończyli aplikację i zdali egzamin sędziowski, tylko 396 zostało mianowanych asesarami, a 246 referendarzami sądowymi. Podobnie w prokuraturze, jedynie 424 spośród 817 egzaminowanych aplikantów prokuratorskich zostało asesarami” (tamże, s. 2).

2. Nie można zgodzić się z Rzecznikiem, że odbycie aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest właściwie „jedyną ścieżką dostępu do zawodu sędziego i prokuratora” (wniosek, s. 15). Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.) przewiduje, że przy powołaniu na sędziego sądu rejonowego wymóg złożenia egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego oraz pełnienia obowiązków sędziego przez co najmniej trzy lata na stanowisku asesora sądowego nie dotyczy m.in.: osób pracujących w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i mających tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych; wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza – co najmniej przez trzy lata; zajmujących stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – co najmniej przez trzy lata. Podobna możliwość istnieje również w przypadku sędziów sądów okręgowych, przy czym wymagany jest dłuższy bo sześćoletni okres wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo zajmowania stanowiska prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu natomiast do sędziów sądów apelacyjnych wymagany okres wykonywania zawodu adwokata, rady prawnego lub notariusza wynosi dziesięć lat. Brak odbycia aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nie

zamyka również drogi do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego czy też sędziego sądu administracyjnego.

Podobnie w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.) przewidziano, że wymóg złożenia egzaminu prokuratorskiego lub sędziowskiego przy powołaniu na stanowisko prokuratora nie dotyczy: osoby, która zdała egzamin adwokacki lub radcowski i: 1) przez co najmniej 3 lata wykonywała czynności związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa w urzędach obsługujących organy państwowe lub 2) posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych. Oprócz tego wymóg złożenia egzaminu prokuratorskiego i sędziowskiego oraz zatrudnienia na stanowisku asesora prokuratorskiego lub sądowego co najmniej rok albo odbycia w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okresu służby przewidzianego w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, nie dotyczy, m.in.: 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych; 2) adwokatów, radców prawnych oraz prezesa, wiceprezesa i radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wykonywali ten zawód lub zajmowali takie stanowisko przez co najmniej 3 lata. Wymóg zatrudnienia na stanowisku asesora prokuratorskiego lub sądowego co najmniej rok albo odbycia w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okresu służby przewidzianego w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie dotyczy dodatkowo notariuszy. Także w tym przypadku osoba, która nie kończyła aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury może być powołani na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej, jeśli co najmniej przez okres 12 lat przed powołaniem wykonywała zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa i radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku mianowania na stanowisko prokuratora prokuratury regionalnej wymagany okres wykonywania tych zawodów wynosi sześć lat. Oprócz tego ustawodawca nie wymaga określonego stażu pracy od osób pracujących w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i mających tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.

Należy też zwrócić uwagę, że również do zawodu adwokata, rady prawnego oraz notariusza, które otwierają drogę do powołania na urząd sędziego (prokuratora) można dojść bez odbywania aplikacji, a w niektórych przypadkach nawet bez

zdawania egzaminu zawodowego. Przykładowo w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166) przewidziano, że wpis na listę radców prawnych może bez odbywania aplikacji i składania egzaminu zawodowego złożyć, m.in.: osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę radców prawnych, łącznie przez okres co najmniej 3 lat: a) zajmowały stanowisko referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora lub b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1, lub c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub d) były zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego. Podobnie do egzaminu zawodowego bez odbywania aplikacji radcowskiej mogą przystąpić m.in.: osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 4 lat w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez radcę prawnego lub adwokata w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1, lub kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze, albo były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych urzędów.

W przypadku Prokuratury Generalnej, ustawa z dnia z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2100) przewiduje, że o powołanie na radcę ubiegać się mogą m.in. osoby posiadające naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub doktora nauk prawnych, lub też pracujące na stanowisku związanym z legislacją, nie niższym niż legislator lub specjalista do spraw legislacji, w urzędzie organu władzy państwowej przez co najmniej 5 lat.

Taki stan rzeczy powoduje, że ustanowienie w ustawie o KSSiP górnej granicy wieku przy naborze do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury nie uniemożliwia tym osobom 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).

3. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wymaga równego traktowania podmiotów (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się jednakowymi cechami wspólnymi, bez różnicowań deprecjonujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa oznacza zatem, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że różne traktowanie przez ustawodawcę określonych grup podmiotów – aby było konstytucyjnie dopuszczalne – powinno, w pierwszej kolejności, opierać się na ustaleniu przejrzystych oraz sprawiedliwych kryteriów różnicowania jednostek. Równość oznacza też bowiem zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania adresatów norm prawnych (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Przechodząc do oceny zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą równości wobec prawa należy stwierdzić, że z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż ocena regulacji prawnej z punktu widzenia

zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Należy tego dokonać przez analizę celu i treści aktu normatywnego, w którym została zamieszczona oceniana norma prawna (zob. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

W tym względzie można zauważyć, że kształcenie w ramach aplikacji odbywanej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury ma wyposażyć jej uczestników w umiejętności (teoretyczne i praktyczne) niezbędne do sprawowania urzędu sędziego (prokuratora), stąd okres odbywania tej aplikacji jest stosunkowo długi. Rzecznik wskazuje, że w prawie polskim istnieje – rzadka w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej – możliwość złożenia przez sędziego (prokuratora) wniosku o dalsze sprawowanie urzędu przez 5 lat od ukończenia 65 roku życia, a zatem do ukończenia 70 roku życia. Jednakże nie przedstawia danych ilu sędziów (prokuratorów) o to występuje oraz jak kształtuje się praktyka w tym zakresie (tj. procent wyrażanych zgód/odmów, ani też w jakim wieku występujący został powołany na urząd sędziego lub prokuratora). Stąd trudno jest założyć, że każda osoba, która ukończyłaby Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury bez istnienia kwestionowanej przez Rzecznika granicy wieku wystąpiłaby z takim wnioskiem oraz otrzymała zgodę. Trudno uznać za zgodne z zasadą równowagi budżetowej oraz zasadą sprawiedliwości społecznej przyznawanie stanu spoczynku wynoszącego 75 procent wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za usługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku, które podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo w przypadku osób, które w praktyce mogłyby sprawować urząd sędziego przez kilka lub kilkanaście lat, a który byłby dodatkowo skrócony – o faktycznie zbędny wobec doświadczenia zawodowego tychże osób – okres kształcenia wstępnego (aplikacji w ramach KSSiP).

4. Rzecznik, w odniesieniu do nakazu przestrzegania równości i zakazu dyskryminacji w stosunkach dotyczących zatrudnienia i związanych z tym świadczeń wskazuje również na prawo Unii Europejskiej. Wywodzi, iż z obecnego orzecznictwa TSUE wynika: „po pierwsze, że wiek nie może stanowić istotnego i determinującego wymogu zawodowego – stawał się nim dopiero w powiązaniu z cechą z niego wyprowadzoną i ściśle powiązaną, tj. sprawnością fizyczną; po drugie, Trybunał za zgodny z prawem cel uznawał wprowadzenie limitu wieku w przypadku, gdy służyło to zapewnieniu zdolności operacyjnej i prawidłowego funkcjonowania danej formacji, np. zawodowych służb pożarniczych czy policji; po trzecie zaś, ciężar oceny zgodności danego środka krajowego z art. 4 ust. 1 dyrektywy spoczywa na stwierdzeniu zachowania wymogu proporcjonalności” (wniosek, s. 12). Ustalenia te jednak czynione były w odniesieniu do szeroko pojętych służb mundurowych i dotyczyły warunku wieku rozumianego jako całkowicie wykluczającego możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby, a więc sytuacji jakościowo odmiennych faktycznie i prawnie od przypadku o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP, które zawierają ograniczające kryterium wieku tylko w jednej z przewidzianych przez prawo dróg dojścia do zawodu sędziego, a którego *ratio legis* jest zbędność kształcenia podstawowego osób posiadających już istotne doświadczenie zawodowe. Stąd Rzecznik słusznie na, s. 10-12 swojego wniosku przedstawia istniejące orzecznictwo TSUE w którym uznawał on zasadność kryterium wieku przy naborze do służby publicznej, w obszarach istotnie odmiennych od wymiaru sprawiedliwości. Powoduje to, że czynionych w związku z nimi ustaleń nie można *in extenso* przenosić na innych obszar i przykładowo z braku istotności w nim kryterium siły fizycznej, wywodzić brak dopuszczalności jego zastosowania wobec osób chcących uczestniczyć w naborze do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Rzecznik wskazuje też, że w prawie Unii Europejskiej zakaz dyskryminacji zawiera m.in. „art. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303, z 2.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79; dalej jako: dyrektywa). Nie jest to zakaz bezwzględny, bowiem w kolejnych przepisach przewiduje ona wyjątki, kiedy odmienne traktowanie ze względu na wiek nie będzie stanowiło dyskryminacji. Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji w przypadku, gdy ze względu na

rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny (art. 4 ust. 1 dyrektywy). Z kolei, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnymi z przepisami celami, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe oraz konieczne. Powołana wyżej dyrektywa znajduje zastosowanie do wszystkich osób, zarówno w obszarze sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w szczególności w odniesieniu do warunków dostępu do zatrudnienia pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej” (wniosek, s. 10). Podobnie „zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Ustawa ta nie ma zastosowania, gdy odmienne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem. Środki służące realizacji tego celu muszą być, zgodnie z art. 5 pkt 8 lit. a ustawy o równym traktowaniu, właściwe i konieczne” (wniosek, s. 12).

Ponownie trzeba tu wskazać, że w przypadkach przewidzianych w art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy KSSiP ograniczenie wiekowe przewidziane jest tylko w jednej z dróg dojścia do zawodu sędziego, do tego 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, podczas gdy w przypadku kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej jest na to jedynie 8 lat, przyjmując ukończenie studiów magisterskich w wieku 24 lat. Stąd należy je uznać za racjonalnie uzasadnione, a oprócz tego uwzględnić specyfikę kształcenia skierowaną na osoby nieposiadające – ze względu na wiek – odpowiedniego doświadczenia zawodowego, a jedynie przygotowanie teoretyczne. Sam Rzecznik wskazuje, iż „na przystąpienie do konkursu tuż po studiach decyduje się bardzo duża liczba kandydatów, w latach 2015-



2016 było to odpowiednio 52,9%, 50,4%, w 2017 r. – 45,2%, w 2018 r. – 41,4%, w 2019 r. – 41,5%, w 2020 r. – 39 %” (wniosek, s. 15), a wiek większości kandydatów nie przekracza 30. roku życia.

Rzecznik podnosi też, iż „weryfikacja umiejętności kandydatów w konkursach stanowi właściwy 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” (wniosek, s. 16). Wskazał przy tym, że „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 (por. art. 18 ustawy o KSSiP). Natomiast nabór na aplikację uzupełniającą sędziowską odbywa się w drodze konkursu składającego się z testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa, a w przypadku 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 ustawy o KSSiP)” (tamże).

Jednakże wbrew tezie wyrażanej przez Rzecznika górna granica wieku nie ma zastępować oceny przydatności kandydatów pod względem wiedzy prawniczej oraz umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych, a 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

kwalfikowanej postaci tej zasady, która wyraża się w zakazie dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Z powyższych względów Sejm wyraża stanowisko, że zakwestionowane przepisy art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP są zgodne z art. 32 Konstytucji.

5. Dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) wymaga od ustawodawcy ustanowienia obiektywnych kryteriów doboru kandydatów do tej służby oraz takiego ukształtowania zasad i procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. W wyroku z 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie. Warto także nadmienić, iż w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotą prawa określonego w art. 60 jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego (zob. w szczególności wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01). Podstawowym założeniem takiego ukształtowania prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest więc stworzenie równości szans osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji RP jest w konsekwencji przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem tego rodzaju funkcji, a więc formalny aspekt dostępu do służby, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Nakaz, skierowany do ustawodawcy, wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad.

Zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, 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. Mogą obejmować zarówno kryteria o charakterze materialnym (np. posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, dotychczasowy brak karalności), jak i kryteria o charakterze proceduralnym (np. złożenie oferty w konkursie ofert, przedłożenie wymaganych przez organ dokumentów, odbycie służby przygotowawczej). Zasady te mogą zostać sformułowane przez ustawodawcę w sposób pozytywny, jako warunki, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o dane stanowisko w służbie publicznej, jak i w sposób negatywny, jako warunki, których zaistnienie zamyka dostęp do służby publicznej (por. wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12). Zasady selekcji nie mogą być różnicowane – także przez ustawodawcę – wobec grup wyróżnionych na podstawie cech (kryteriów) nierelevantnych w stosunku do celów selekcji (doboru) oraz niemających waloru konstytucyjności, np. płci, pochodzenia społecznego, rasy (por. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 129-130).

W odniesieniu do sformułowanego przez RPO zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 60 Konstytucji, Sejm zwraca uwagę, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie należy rozumieć jako prawa podmiotowego stwarzającego roszczenie egzekwowlane na drodze prawnej, zwłaszcza sądowej (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 60, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 447).

Ponadto Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów, z których wynikałoby, że w procedurze otwartego i konkurencyjnego naboru w przypadku kształcenia kandydatów do służby publicznej nie można stosować również kryterium wieku. Warto zauważyć, że Konstytucja wyraźnie nakazuje ustawodawcy określenie granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku (art. 180 ust. 4 Konstytucji), nie jest też kwestionowane uprawnienie ustawodawcy zwykłego do określania wymogów wobec kandydatów na urząd sędziego (prokuratora), które obejmują również minimalny wiek kandydata. Stąd trudno uznać za konstytucyjnie

niedopuszczalne określenie górnego wieku dla kandydatów ubiegających się o przyjęcia na wstępne kształcenie przyszłych sędziów (prokuratorów) w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Sejm wyraża pogląd, że istnienie górnej granicy wieku przy naborze do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury stanowi wprawdzie ograniczenie 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. Nie ulega wątpliwości, że spełniona została przesłanka formalna wprowadzonego ograniczenia, która sprowadza się do wymogu dokonania tego rodzaju ingerencji w formie ustawy. Kwestionowane ograniczenie 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. Oprócz tego, w ocenianym przypadku można mówić nie tyle o ograniczeniu dostępu do służby publicznej jako takiej – w rozumieniu dostępu do urzędu sędziego (prokuratora) – lecz o ograniczeniu dostępu do jednej z dróg przygotowujących do jej pełnienia, a więc przypadku jakościowo odmiennego.

6. Z tych też przyczyn, w przekonaniu Sejmu wprowadzone ograniczenie przechodzi pozytywnie test proporcjonalności *sensu stricto*. Mianowicie waga interesu, któremu ograniczenie ma służyć, a jest nim racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz równowaga budżetowa – co wydaje się szczególnie istotne w kontekście obecnych uwarunkowań ekonomicznych i gospodarczych – oraz waga wprowadzonego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji. Ograniczenie nie narusza istoty prawa obywateli, o którym mowa w art. 60 Konstytucji, ponieważ istnieją – nie tylko teoretycznie – inne drogi dojścia do zawodu sędziego (prokuratora).

Oprócz tego trzeba zauważyć – co zresztą również RPO przyznaje w swoim wniosku – w polskim systemie prawnym istnieją inne przypadki ograniczeń wiekowych w dostępie do służby publicznej, które dotyczą np. osób ubiegających się o przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Lecha Kaczyńskiego (dalej: KSAP). Kandydaci do KSAP są wyłaniany 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; t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1388). Rzecznik nie kwestionuje tego rozwiązania wskazując, iż „osoby chcące podjąć zatrudnienie w służbie cywilnej [...] [m]ogą [...] 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” (wniosek, s. 4). Również w przypadku osób chcących pełnić urząd sędziego (prokuratora) a osiągnęły przewidziany prawem górny wiek dla kandydatów do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury istnieje możliwość powołania na te urzędy w odrębnej procedurze uwzględniającej ich doświadczenie zawodowe. Można zatem przyjąć, że wprowadzenie górnej granicy wieku, jako jednego z warunków przyjęcia do KSSiP oraz KSAP, jest rozwiązaniem systemowo spójnym i stanowi efekt świadomego działania w ramach przysługującej parlamentowi swobody regulacyjnej w sferze szeroko rozumianego ustroju sądów oraz administracji publicznej.

Powyższe wywody przemawiają za przyjęciem stanowiska, że zakwestionowane art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o KSSiP są **zgodne** z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Mając na uwadze przedstawioną argumentację, Sejm wnosi jak w *petitum*.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek