



Ministerstwo Sprawiedliwości

Podsekretarz Stanu

Dariusz Mazur

DPK-V.053.5.2026

Warszawa, 06 sierpnia 2026 r.

Pani

Sylwia Gregorczyk–Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Rzecznik,

w odpowiedzi na wystąpienie Pani poprzednika dr hab. Marcina Wiącka, z dnia 13 lipca 2026 r. (znak: VII.510.48.2026.JRO), zawierające skierowaną do Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.) prośbę o *podjęcie prac legislacyjnych w kierunku korekty procedury mianowania asesorów sądów powszechnych*, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Pozwalam sobie jednocześnie złożyć Szanownej Pani Rzecznik serdeczne gratulacje z okazji objęcia urzędu i wyrazić przekonanie, że dotychczasowa dobra współpraca obu instytucji będzie kontynuowana – również w sprawie, której dotyczy niniejsza odpowiedź.

Wystąpienie zostało poddane wnikliwej analizie. Troska o sytuację egzaminowanych aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, którzy – jak w nim odnotowano – pozostają w stanie zawodowego i życiowego zawieszenia, zasługuje na pełne zrozumienie i jest przez kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości podzielana.

Odmiennej oceny wymaga natomiast już sam zgłoszony postulat legislacyjny.

Wspiera się on na dwóch przesłankach: na tezie o konstytucyjnych wątpliwościach wobec obecnego modelu mianowania asesorów, odnoszonych do art. 173 Konstytucji RP, oraz

na spostrzeżeniu, że uczestniczące w procedurze organy nader rzadko odmawiają uwzględnienia kandydatury, co miałoby czynić ich udział zbędnym.

Żadna z tych przesłanek nie wytrzymuje krytyki, zaproponowane zaś kierunki zmian rodziłyby zastrzeżenia dalej idące aniżeli te, które legły u podstaw wystąpienia. Toteż postulat ten, w kształcie zarysowanym w wystąpieniu, nie może zostać uznany za zasadny.

Punktem wyjścia musi pozostać art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Wyjątki od tej zasady zostały wyliczone w art. 144 ust. 3 Konstytucji w sposób enumeratywny.

Katalog ten obejmuje – w pkt 17 – powoływanie sędziów, nie obejmuje natomiast mianowania asesorów sądowych. Rozróżnienie to nie jest przypadkowe.

W wystąpieniu trafnie wywiedziono, że asesor sądowy nie jest sędzią w rozumieniu konstytucyjnym, o czym świadczą odrębna procedura jego kreacji oraz odrębna formuła ustanowienia – asesor jest mianowany, a nie powoływany, i następuje to poza trybem art. 179 Konstytucji. Skoro tak, to akt mianowania asesora, jako akt urzędowy głowy państwa nieobjęty żadną z prerogatyw, wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty.

W orzecznictwie utrwalone jest przy tym zapatrywanie, że normy kompetencyjne o charakterze wyjątkowym podlegają wykładni ścisłej i nie mogą być rozciągane w drodze analogii ani wnioskowań funkcjonalnych¹.

Stanowisko co do konstytucyjnej rangi i zakresu kontrasygnaty Ministerstwo Sprawiedliwości prezentowało już w korespondencji dotyczącej analogicznego zagadnienia na kanwie sytuacji asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych i w pełni je podtrzymuje.

¹Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32 (pkt 6 uzasadnienia); postanowienie NSA z 22 lipca 2025 r., II GSK 251/25.

Z powyższego płynie wniosek dwojakiego rodzaju. Z jednej strony wymóg kontrasygnaty aktu mianowania asesora nie jest tworem ustawodawcy zwykłego, lecz bezpośrednią konsekwencją art. 144 ust. 2 Konstytucji – nie może go zatem uchylić ani ustawa, ani tym bardziej zabieg interpretacyjny. Dopóki akt mianowania pochodzi od Prezydenta Rzeczypospolitej, dopóty podlega on kontrasygnacie.

Z drugiej strony nie kwestionuję, że samo ukształtowanie procedury, w tym krąg uczestniczących w niej organów, pozostaje materią ustawową, którą prawodawca władny jest zmienić. Rzecz jednak w tym, że żaden z kierunków wskazanych w wystąpieniu nie stanowiłby zmiany na lepsze, o czym niżej.

W pierwszej kolejności odnieść się wypada do przywołanego w wystąpieniu rozstrzygnięcia z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie o sygn. K 2/26, w którym przyjęto, że art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.; dalej: „u.s.p.”), rozumiany w ten sposób, iż mianowanie asesora sądowego przez Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, jest niezgodny z Konstytucją. Oceny tego rozstrzygnięcia nie sposób jednak oderwać od systemowych zastrzeżeń co do zdolności organu działającego obecnie jako Trybunał Konstytucyjny do wykonywania ustrojowych zadań sądu konstytucyjnego – zastrzeżeń wyrażonych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198) i podtrzymanych w uchwale nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P. poz. 1068), a znajdujących oparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka².

W uchwale Sejmu przyjęto zarazem, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy.

²Wyroki ETPC: z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, oraz z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21 – oba przywołane w preambule uchwały Sejmu z dnia 6 marca 2024 r.

Stanowisko, iż rozstrzygnięcie w sprawie K 2/26 nie jest legalnym orzeczeniem, Ministerstwo Sprawiedliwości zajęło już w komunikacie przywołanym w samym wystąpieniu. Okoliczność, że rozstrzygnięcia tego nie ogłoszono w Dzienniku Ustaw, ów stan rzeczy jedynie potwierdza – stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, toteż o skutku wobec art. 106i § 1 u.s.p. w zakwestionowanym rozumieniu nie może być mowy.

Niezależnie od powyższego teza, jakoby mianowanie asesorów stanowiło czynność funkcjonalnie związaną z prerogatywą powoływania sędziów, nie wytrzymuje konfrontacji z brzmieniem art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Prowadzi ona do rozszerzenia zamkniętego katalogu prerogatyw w drodze wykładni, a więc do rezultatu, którego zakazuje standard ścisłej interpretacji wyjątków kompetencyjnych a nadto zakłada, że objęte prerogatywą powoływanie sędziów obejmuje kreację osób, które – jak zgodnie przyjmują wystąpienie i dotychczasowe orzecznictwo – sędziami w rozumieniu konstytucyjnym nie są.

Gdyby ustrojodawca zamierzał wyłączyć spod kontrasygnaty również akty inwestytury asesorskiej, dałby temu wyraz w tekście Konstytucji, tak jak uczynił to wobec powoływania sędziów.

Nie podzielam również zapatrywania, jakoby obecny model pozostawał w kolizji z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyrażoną w art. 173 Konstytucji RP.

Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w akcie inwestytury osób sprawujących wymiar sprawiedliwości nie jest konstrukcją obcą ustawie zasadniczej – wobec sędziów przewiduje go wprost art. 179 Konstytucji. Trudno jest zatem przyjąć, by rozwiązanie wzorowane na modelu przewidzianym w Konstytucji dla sędziów miało godzić w odrębność sądownictwa w odniesieniu do asesorów. O niezależności orzekania rozstrzygają gwarancje działające po mianowaniu: asesor sądowy w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 106j § 1 u.s.p.), jest nieusuwalny (art. 106k § 1 u.s.p.), a mianowanie następuje na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 106i § 1 u.s.p.).

Wypada przypomnieć, że gdy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 r., SK 7/06, uznał ówczesny art. 135 § 1 u.s.p., pozwalający na powierzanie asesorum czynności sędziowskich, za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, u podstaw tego rozstrzygnięcia leżał deficyt tego właśnie rodzaju gwarancji, w tym zależność asesora od Ministra Sprawiedliwości – nie zaś sam udział organów państwa w akcie jego kreacji³.

Obecny model, wprowadzony ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045), stanowił odpowiedź na wynikający stąd standard.

Przechodząc do zaproponowanych kierunków zmian: przedstawiona w wystąpieniu koncepcja nabycia statusu asesora z mocy samego prawa, z dniem złożenia egzaminu sędziowskiego z wynikiem pozytywnym, pozbawiałaby procedurę jakiegokolwiek elementu oceny rękojmi kandydata. Tymczasem art. 106h u.s.p. uzależnia mianowanie nie tylko od ukończenia aplikacji i złożenia egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego, lecz także od spełnienia szeregu warunków określonych w art. 61 § 1 pkt 1–4 u.s.p., w tym warunku nieskazitelności charakteru – a więc przesłanek, których egzamin zawodowy z natury rzeczy nie weryfikuje.

Osoba mianowana asesorem pełni obowiązki sędziego przez okres czterech lat od dnia objęcia stanowiska (art. 106i § 8 u.s.p.) i uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Powierzenie tej władzy z mocy samego prawa, bez aktu inwestytury pochodzącego od konstytucyjnego organu państwa, osłabiałoby, a nie wzmacniało legitymację asesora do orzekania.

Trudno też przyjąć, by status nabyty automatycznie miał okazać się stabilniejszy od statusu potwierdzonego aktem głowy państwa, wydanym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i opatrzonym kontrasygnatą. Z kolei realizacja postulatu powierzenia mianowania samej Krajowej Radzie Sądownictwa nie dałaby się pogodzić z jej konstytucyjnie określonej funkcją.

³Wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., SK 7/06.

Rada jest organem, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji), a w konstytucyjnej procedurze powoływania sędziów występuje w roli wnioskodawcy (art. 179 Konstytucji).

Analogiczną rolę pełni w ustawowej procedurze mianowania asesorów (art. 106i § 1 u.s.p.).

Przekształcenie „strażnika” i wnioskodawcy w organ samodzielnie dokonujący aktów nominacyjnych zacierałoby ten podział ról, skupiając w jednym podmiocie selekcję kandydata i jego kreację – i to bez mechanizmu odpowiedzialności, jaki wobec aktu Prezydenta zapewnia kontrasygnata.

Odniesienia wymaga przy tym, że Krajowa Rada Sądownictwa obecnej kadencji, której sędziowską część wybrano w maju 2026 r. spośród kandydatów wyłonionych w przeważającej mierze przez zgromadzenia sędziowskie, w uchwale z dnia 29 lipca 2026 r. potwierdziła, iż warunkiem skuteczności aktów mianowania asesorów pozostaje kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Trudno o czytelniejsze potwierdzenie, że gwarancyjna funkcja kontrasygnaty nie jest postrzegana – także przez organ stojący na straży niezależności sądów – jako zagrożenie dla tej niezależności.

Odrębnej oceny wymaga druga przesłanka wystąpienia, odwołująca się do praktyki, w myśl której uczestniczące w procedurze organy nader rzadko odmawiają uwzględnienia kandydatury, toteż ich udział miałby być zbędny.

Eksponowany w wystąpieniu aspekt rzadkości korzystania z kompetencji nie dowodzi jej zbędności. Mechanizmy gwarancyjne pełnią funkcję przede wszystkim prewencyjną i ujawniają swoją wartość właśnie w sytuacjach granicznych, nie zaś w toku niezakłóconej praktyki.

Kontrasygnata jest wyrazem współodpowiedzialności politycznej i ustrojowej za akt urzędowy głowy państwa. Jej sens polega na tym, że za akt, za który Prezydent nie odpowiada przed Sejmem, odpowiedzialność tę przyjmuje – przez złożenie podpisu – Prezes Rady Ministrów.

Usunięcie tego mechanizmu w odniesieniu do aktów kreujących osoby uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznaczałoby powstanie kategorii aktów władzy publicznej pozbawionych jakiejkolwiek odpowiedzialności parlamentarnej.

Nie sposób wreszcie podzielić założenia, że to wymóg kontrasygnaty stanowi źródło niestabilności statusu asesorów. Źródłem tym jest decyzja o wręczaniu aktów mianowania z pominięciem wymaganej konstytucyjnie kontrasygnaty.

Przypomnieć trzeba, że Konstytucja nie czyni udzielenia kontrasygnaty obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów ani nie wyznacza mu w tej mierze terminu⁴. Tym bardziej więc porządek konstytucyjny nie zna aktu mianowania skutecznego mimo jej braku.

Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i legalnie ustanowiony sąd – którego ochronę wystąpienie słusznie stawia na pierwszym planie – obejmuje wymóg, by kreacja osoby orzekającej nastąpiła zgodnie z obowiązującym prawem. Ewentualne naruszenia procedury nominacyjnej mogą pozbawić organ przymiotu sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵. Toteż dopuszczenie do orzekania osób, którym wręczono akty mianowania pozbawione kontrasygnaty, groziłoby dokładnie tym, przed czym wystąpienie przestrzega – multiplikacją spraw, w których strony kwestionować będą należytą obsadę sądu. Ochrona obywateli, jak i samych zainteresowanych, wymaga zatem nie obniżania gwarancji, lecz ich respektowania.

Mając powyższe na uwadze, nie znajduję podstaw do podjęcia prac legislacyjnych w kierunku wyeliminowania z procedury mianowania asesorów sądowych udziału Prezesa Rady Ministrów bądź zastąpienia aktu mianowania konstrukcją nabycia statusu z mocy prawa.

Nie oznacza to obojętności wobec położenia egzaminowanych aplikantów. Resort dostrzega, że presja terminów wynikająca z art. 33a ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217, ze zm.)

⁴P. Czarny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023, art. 144 – przywołany w piśmie z dnia 2 września 2025 r.

⁵Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18.

dodatkowo obciąża osoby oczekujące na mianowanie. Kwestia ta pozostaje w polu uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości i – o ile praktyka potwierdzi taką potrzebę – może stać się przedmiotem punktowych analiz dotyczących zachowania uprawnień wynikających ze złożonego egzaminu, bez otwierania na nowo dyskusji o modelu inwestytury.

Wszelkie rozwiązania w tej mierze musiałyby przy tym mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 144 ust. 2 Konstytucji, ta bowiem granica korekcie ustawowej się nie poddaje.

Z poważaniem

Dariusz Mazur

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/