Warszawa, 31-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Sylwia Gregorczyk-Abram

VII.711.4.2024.JRO

Pan
Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
AE:PL-45507-58621-HRWWR-20

Szanowny Panie Ministrze,

w 2024 roku mój poprzednik zwrócił się do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości z wystąpieniem, w którym postulował w szczególności warunkowe otwarcie referendarzom i asystentom sędziów pozaaplikacyjnej ścieżki do zawodu sędziego[1]. Obecne zasady rodzą wątpliwości z punktu widzenia proporcjonalności ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) i wolności wyboru zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz równego traktowania prawników ze zdanymi egzaminami zawodowymi (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Minister odrzucił wówczas stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, nie odnosząc się do podniesionych argumentów konstytucyjnych[2].

W ostatnim czasie Stowarzyszenie Asystentów Sędziów zwróciło się do Rzecznika o ponowną interwencję w tej sprawie, wskazując, że w dniu 16 marca br. odbyło się spotkanie z Panem Ministrem, na którym miał Pan Minister poprzeć postulat umożliwienia asystentom ze zdanym egzaminem zawodowym

[1] Zasady dostępu do zawodu sędziego. Kolejne pismo do MS i odpowiedź | Rzecznik Praw Obywatelskich
[2] Odpowiedz_MS_sedziowie_dostep_23_08_2024.pdf

(adwokackim, radcowskim, itd.) startowania w konkursach na stanowiska sędziowskie bez potrzeby kończenia aplikacji sędziowskiej. Stowarzyszenie przedłożyło również Panu Ministrowi swój projekt nowelizacji w tej sprawie. Mimo to – jak wynika z relacji przedstawicielek Zarządu Stowarzyszenia – projektowi ustawy nie nadano biegu.

W latach 2001-2017 r. asystenci sędziów i referendarze mieli możliwość ubiegania się o powołanie na urząd sędziego pod warunkiem odpowiedniego stażu pracy na stanowisku asystenckim/referendarskim oraz zdania egzaminu sędziowskiego. Obecnie asystentom i referendarzom pozostała skrócona ścieżka aplikacyjna, tj. pod warunkiem 2-letniego stażu na tych stanowiskach mogą oni ubiegać się o przyjęcie na uzupełniającą aplikację sędziowską, po której ukończeniu mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego[3]. Limity przyjęć na tę aplikację są jednak niskie i nie rozwiązują problemu konstytucyjnego, jakim jest nierówne traktowanie osób ze zdanymi egzaminami zawodowymi.

W aktualnym stanie prawnym – stosownie do art. 61 § 2 pusp[4] – z pozaaplikacyjnej ścieżki uprawniającej do ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego może skorzystać prawnik, który:

1) zajmował stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego;

2) zajmował stanowisko prokuratora;

3) pracował w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i ma tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych;

4) wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza - co najmniej przez 3 lata;

---

[3] Art. 37b ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217 ze zm.).

[4] Ustawa z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.).

5) zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuratorii Generalnej RP – co najmniej przez 3 lata.

Postanowienia art. 61 § 2 pusp rodzą wątpliwości co do zgodności z prawem dostępu do służby publicznej i wolnością wyboru i wykonywania zawodu (art. 60 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim całkowicie zamykają asystentom i referendarzom pozaaplikacyjną ścieżkę do zawodu sędziego, mimo że ich doświadczenie w dużej mierze pokrywa się z doświadczeniem adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

Po pierwsze, art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu, którą ustawodawca może ograniczyć, ale jedynie w celu ochrony istotnej wartości konstytucyjnej oraz z poszanowaniem zasady proporcjonalności (zgodnie z wymaganiami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wolność ta jest uzupełniona prawem dostępu do służby publicznej, do której stanowiska sędziowskie z pewnością się zaliczają. Zamknięcie asystentom i referendarzom dostępu do zawodu sędziego jest nieuzasadnione: nie służy żadnej z wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest proporcjonalne. Nie oznacza to jednak, że asystenci i referendarze do zawodu sędziego powinni mieć dostęp na takich samych zasadach jak adwokaci i radcowie prawni, a to z uwagi na różnice w posiadanym doświadczeniu zawodowym, o czym jeszcze będzie mowa poniżej.

Po drugie, zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wymaga podobnego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Asystenci i referendarze, którzy zdali egzamin sędziowski, adwokacki, radcowski lub notarialny, dysponują podobną wiedzą teoretyczną na temat różnych dziedzin prawa i podobnymi umiejętnościami w zakresie sporządzania pism prawniczych, co adwokaci, radcowie i notariusze. Istnieją oczywiście pewne różnice co do doświadczenia asystentów i referendarzy, ale nie przekreśla to ich przydatności dla wykonywania zawodu sędziego. Asystenci jako osoby pomagające sędziom w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

współuczestniczą w przygotowywaniu rozpraw i posiedzeń oraz ich protokołowaniu, a także piszą projekty orzeczeń, przez co poznają specyfikę zawodu sędziego od wewnątrz, w bezpośredniej współpracy z orzecznikami. Pod tym względem ich doświadczenie z pewnością nie jest gorsze od doświadczenia radców prawnych i adwokatów, którzy poznają specyfikę zawodu sędziego jedynie pośrednio, w ramach reprezentacji procesowej klientów i sporządzania opinii prawnych.

Z kolei referendarze mają doświadczenie w wykonywaniu tzw. czynności z zakresu ochrony prawnej, takich jak wydawanie nakazów zapłaty, dokonywanie wpisów do ksiąg wieczystych, obliczanie kosztów procesu czy wyznaczanie obrońcy z urzędu. Ich doświadczenia są ograniczone do węższej grupy spraw niż w przypadku asystentów sędziów, radców prawnych i adwokatów, ale są zbliżone do doświadczeń notariusza, które również są dość wąskie, aczkolwiek występują pewne różnice co do szczegółowych obowiązków. Różnice te jednak nie są na tyle istotne, aby uzasadniały całkowite zamknięcie referendarzom drogi do zawodu sędziego w sytuacji, w której podjęli oni wysiłek podniesienia swoich kwalifikacji przez zdanie egzaminu radcowskiego, adwokackiego lub notarialnego bądź wyrażają gotowość do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego (to ostatnie nie jest jednak obecnie możliwe).

Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że asystenci i referendarze pracujący w sądach administracyjnych mogą ubiegać się o powołanie na sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jako osoby, które „pozostawały w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego”[5] Specyfika sądownictwa administracyjnego nie uzasadnia w tym przypadku rozróżnienia w prawach asystentów i referendarzy w zależności od tego, czy pracują w sądzie powszechnym, czy w sądzie administracyjnym.

Ograniczenie pozaaplikacyjnych ścieżek dostępu do zawodu sędziego jest konsekwencją zmiany systemowej, w ramach której podstawowa ścieżka wiedzie

[5] Art. 6 § 1 pkt 7 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267).

poprzez ukończenie aplikacji w Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury i odbycie asesury. Taka zmiana pozostaje w zakresie swobody ustawodawcy i nie kwestionuję jej co do istoty. Ustawodawca zwykły nie może jednak arbitralnie otwierać pozaaplikacyjnej ścieżki niektórym prawnikom, a zamykać ją innym – zwolnienie z aplikacji sędziowskiej powinno opierać się na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach.

Trudno jest zaś znaleźć obiektywne uzasadnienie dla rozwiązania, które zwalnia z aplikacji sędziowskiej adwokatów, radców prawnych czy notariuszy, a wymaga ukończenia tej aplikacji przez asystentów i referendarzy, osoby bezpośrednio pracujące w wymiarze sprawiedliwości, które dodatkowo zdały egzamin adwokacki, radcowski czy notarialny. Poziom kwalifikacji takich asystentów i referendarzy jest porównywalny z kwalifikacjami innych osób, które zdały identyczne egzaminy, a poziom doświadczenia relewantnego dla stanowiska sędziowskiego może być nawet wyższy, z uwagi na codzienną pracę z orzecznikami.

Pragnę zatem ponownie podnieść postulat umożliwienia asystentom i referendarzom ubiegania się o powołanie na sędziego rejonowego z pominięciem aplikacji pod warunkiem:

- dodatkowej weryfikacji umiejętności niezbędnych do orzekania przez zdanie egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego, względnie można rozważyć także dodatkową możliwość weryfikacji poprzez dopuszczenie do egzaminu sędziowskiego (co w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe bez ukończenia aplikacji sędziowskiej);

- posiadania odpowiedniego doświadczenia w wykonywaniu zawodu asystenta lub referendarza, które powinno być dłuższe niż 3 lata wymagane w przypadku adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich[6], zwracam się o:

1) ustosunkowanie się przez Pana Ministra do przedstawionego problemu;
2) w razie podzielenia stanowiska Rzecznika także o informację, w jakim terminie można się spodziewać jego rozwiązania.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

[6] Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.