



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18/07/2018

Adam Bodnar

VII.511.37.2016.AJK

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W związku ze skargą jaka wpłynęła do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjnymi oraz demokratycznymi standardami, możliwości wniesienia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako: KSSiP). Możliwość taka została przewidziana w art. 53b ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2018 r., poz. 624; dalej jako: ustawa).

Zgodnie z powołanym przepisem, „Minister Sprawiedliwości może zgłosić sprzeciw wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły w terminie 21 dni od dnia przedstawienia mu kandydatów. Sprzeciw jest wiążący.”

Przed przystąpieniem do analizy wpływu i skutków powołanego przepisu na prawa i wolności obywateli, pragnę krótko nakreślić zarys procedury wyłaniania kandydatów na wykładowców KSSiP. Procedura ta została określona w Rozdziale 5 ustawy zatytułowanym „Wykładowcy i pracownicy Krajowej Szkoły” (art. 53-55 ustawy). Ustawa przewiduje, że wykładowcami KSSiP mogą być sędziowie, prokuratorzy i nauczyciele akademicki oraz

inne osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z określonej dziedziny, a także sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku, których wiedza oraz doświadczenie zawodowe i dydaktyczne dają gwarancję należytego wykonywania powierzonych im funkcji (art. 53 ust. 1 ustawy).

W trakcie procedury naboru Dyrektor KSSiP przedstawia Radzie Programowej KSSiP do zaopiniowania kandydatów na wykładowców spośród osób, które zgłosiły swoją kandydaturę do prowadzenia zajęć w KSSiP (art. 53a ust. 1 ustawy). Następnie kandydatów na wykładowców KSSiP zaopiniowanych przez Radę Dyrektor Krajowej Szkoły przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości (art. 53a ustawy).

Zasady oceny oraz opiniowania kandydatów na wykładowców zostały dookreślone w dwóch wewnętrznych aktach prawnych:

- 1) uchwale Rady Programowej nr 37/2014 z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie zasad zgłaszania i opiniowania kandydatów na wykładowców KSSiP¹ (dalej: uchwała Rady Programowej);
- 2) zarządzeniu Dyrektora KSSiP nr 108/2016 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie przyjmowania zgłoszeń kandydatów na wykładowców i ich oceny w KSSiP (dalej: zarządzenie Dyrektora KSSiP).

Zgodnie z § 6 uchwałą Rady Programowej, opiniując kandydata Rada uwzględnia w szczególności:

- 1) staż i dorobek zawodowy kandydata,
- 2) doświadczenie dydaktyczne,
- 3) przydatność do prowadzenia zajęć z określonego tematu,
- 4) umiejętność współpracy z Krajową Szkołą oraz osobami prowadzącymi zajęcia w ramach aplikacji oraz szkolenia ustawicznego,
- 5) opinie przełożonych lub innych osób (instytucji) oraz dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe i dydaktyczne kandydata na wykładowcę,
- 6) opinię Dyrektora zawierającą ocenę dotychczas przeprowadzonych zajęć,
- 7) dotychczasowe opinie Rady Programowej o kandydacie,
- 8) treść oświadczenia o którym mowa w §2 ust. 3 uchwały².

¹ Uchwała wydana na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230, z późn. zm.)

Z treści § 6 zarządzenia Dyrektora KSSiP wynika, że zarówno o negatywnej opinii Rady Programowej, jak i o zgłoszeniu lub niezgłoszeniu sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości kandydat na wykładowcę zostaje poinformowany drogą elektroniczną przez Dział Organizacyjny KSSiP.

W świetle powyższego należy zauważyć, że zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciw wobec kandydata na wykładowcę KSSiP, który został uprzednio pozytywnie zaopiniowany przez Radę Programową, zamyka możliwość prowadzenia przez niego zajęć jako wykładowca tej instytucji. Mając na względzie fakt, iż KSSiP jest instytucją, której celem jest szkolenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury w Polsce niepożądana jest sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości posiada decydujący wpływ na proces naboru kandydatów na wykładowców w opisany powyżej sposób. W ocenie Rzecznika prowadzi to do nadmiernego wpływu władzy wykonawczej na proces obsady kadry wykładowców KSSiP, która odpowiada za właściwe przygotowanie do wykonywania zawodu sędziego.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż art. 53 ust. 1 ustawy pomija okoliczność, że zgłoszenie sprzeciwu przez organ administracji państwowej wobec kandydatów na wykładowców jest decyzją personalną, która mimo tego charakteru nie wymaga od Ministra Sprawiedliwości żadnego uzasadnienia. Stwarza to zagrożenie stosowania powyżej normy przez Ministra Sprawiedliwości w arbitralny i nieweryfikowalny sposób³. Art. 53 ust. 1 ustawy nie wskazuje przy tym na żadne powody, z uwagi na które osoba posiadająca specjalistyczną wiedzę z określonej dziedziny nie mogłaby zostać wykładowcą KSSiP. Uniemożliwia on więc poznanie motywów zgłoszenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu wobec konkretnej kandydatury.

² Oświadczenie w przedmiocie toczącego się lub zakończonego przeciwko kandydatowi postępowania karnego lub dyscyplinarnego. W odniesieniu do sędziów i prokuratorów należy dołączyć także informacje o wytknięciu uchybień i uwagach w trybie odpowiednich przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o prokuraturze.

³ por. również Uchwałę Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" w sprawie zmiany ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, <http://web.iustitia.pl/en/uchwaly/1001-uchwala-zarzadu-iustitii-w-sprawie-zmiany-ustawy-o-kSSIP>, data ostatniego dostępu: 19.06.2018 r.

Powołany przepis nie dopuszcza także żadnej procedury odwoławczej od decyzji Ministra Sprawiedliwości, w tym również możliwości odwołania się do sądu przez kandydata na wykładowcę KSSiP.

W świetle powyższego – w ocenie Rzecznika – sposób uregulowania w ustawie procedury sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości wobec kandydata na wykładowcę KSSiP prowadzi do arbitralnych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, takich jak prawo równego dostępu do służby publicznej oraz prawo do informacji publicznej, jak również do nadmiernego wpływu podmiotu władzy wykonawczej w proces obsady kadry wykładowców KSSiP.

Zgodnie z art. 60 Konstytucji, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to obowiązek 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 świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotą prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest zagwarantowanie każdemu, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego⁴.

Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 27 maja 2008 r. o sygn. akt SK 57/06, dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem tego rodzaju funkcji, a więc formalny aspekt dostępu do służby.

Dokonując wykładni art. 60 Konstytucji należy również przyjąć, że na jego treść składa się w szczególności prawo dostępu do informacji, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Z prawami tymi koresponduje obowiązek informacyjny względem osób, które nie zostały powołane na stanowisko wykładowcy KSSiP, wynikający z art. 61 Konstytucji, tak aby wiedziały one, jakich wymogów prawnych, zdaniem organu powołującego, nie spełniają.

⁴ Por. w szczególności wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r. o sygn. akt K 28/97, z 14 grudnia 1999 r. o sygn. akt SK 14/98, z 8 kwietnia 2002 r. o sygn. akt SK 18/01

Zdaniem Rzecznika art. 53 ust. 1 ustawy, z uwagi na podniesione powyżej uwagi wywołuje uzasadnione wątpliwości, co do jego zgodności z przywołanymi standardami konstytucyjnymi.

Niezależnie od powyższego w ocenie Rzecznika, art. 53 ust. 1 ustawy narusza także zasady leżące u podstaw idei demokratycznego państwa prawa, takie jak transparentność działania organów władzy publicznej. W tym kontekście przypomnieć należy, że możliwość oceny motywów rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości, w świetle wartości konstytucyjnych jest wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). W państwie prawa proces podejmowania decyzji, również dyskrejonalnych, w pewnym zakresie powinien być transparentny, a organy władzy, nie ulegając bieżącym naciskom opinii publicznej, winny równocześnie liczyć się z koniecznością racjonalnego uzasadniania podejmowanych decyzji.

Pomimo wskazanych standardów, w skierowanym do osoby, która następnie wniosła skargę do Rzecznika piśmie wyrażającym sprzeciw wobec pełnienia funkcji wykładowcy w KSSiP nie przedstawiono, jakie względy merytoryczne przemawiają za koniecznością wprowadzenia tego rozwiązania.

W związku z tym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie możliwości zainicjowania zmian legislacyjnych w przedstawionym zakresie.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)