



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 maja 2020 r.

Pozycja 134

POSTANOWIENIE z dnia 16 stycznia 2020 r. Sygn. akt Ts 99/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.R. w sprawie zgodności:

- 1) § 27 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1166) w związku z art. 52 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że „nie stanowi on formy decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia (oceny) Komisji egzaminacyjnej w przedmiocie wyniku egzaminu sędziowskiego, o którym mowa w ww. rozporządzeniu”, z art. 2, art. 60, art. 65 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury rozumianego w ten sposób, że „nie przewiduje instancyjnej kontroli Ministra Sprawiedliwości i kontroli sądownoadministracyjnej nad rozstrzygnięciem (oceną) Komisji egzaminacyjnej w przedmiocie wyniku egzaminu sędziowskiego, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. z 2016 r. poz. 166)” z art. 2, art. 60, art. 65 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 czerwca 2018 r. (data nadania), M.R. (dalej: skarżący) wystąpił z żądaniem na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący wziął udział w egzaminie sędziowskim, który odbył się w terminach: 6-7 września 2016 r. oraz 10-19 października 2016 r. Otrzymał on 73,5 pkt za część pisemną oraz 150 pkt za część ustną, czyli łącznie 223,5 pkt na 330 pkt możliwych do zdobycia. Na podstawie § 28 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2016 r.

w sprawie przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1166; dalej: rozporządzenie) końcowa suma punktów uzyskanych przez niego z obu części egzaminu dawała ocenę pozytywną. Ze względu jednak na fakt, że z części ustnej egzaminu z zakresu postępowania cywilnego z elementami procedury administracyjnej skarżący otrzymał 16 pkt, a z prawa pracy i ubezpieczeń społecznych 17 pkt, komisja egzaminacyjna, na podstawie § 28 ust. 3 rozporządzenia przyjęła, że wynik osiągnięty przez skarżącego jest niedostateczny. Stosownie bowiem do wymienionego przepisu, zdający musi uzyskać co najmniej 18 pkt z każdej grupy zagadnień objętych egzaminem sędziowskim.

21 października 2016 r. skarżący złożył do Ministra Sprawiedliwości odwołanie od wyników egzaminu sędziowskiego. Domagał się w nim weryfikacji otrzymanej przez niego liczby punktów. Podniósł on, że ocena z egzaminu sędziowskiego ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Wynika to m.in. z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230, ze zm.; dalej: u.k.s.s.p.), stosownie do którego Minister Sprawiedliwości sprawuje ogólny nadzór nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury.

Postanowieniem z 9 listopada 2016 r. ([...]) Minister Sprawiedliwości stwierdził niedopuszczalność złożonego odwołania wskazując, że wynik egzaminu sędziowskiego ogłoszony przez komisję egzaminacyjną nie jest decyzją administracyjną. Zarówno przepisy u.k.s.s.p., jak i przepisy rozporządzenia nie przewidują, by ustalenie wyników egzaminu sędziowskiego zapadało w formie decyzji, jak również nie przewidują możliwości wniesienia środka odwoławczego od wyników tego egzaminu.

Skarżący od powyższego orzeczenia wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA), który wyrokiem z 8 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) ją oddalił. WSA zgodził się ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, że wynik egzaminu sędziowskiego ogłoszony przez komisję egzaminacyjną nie jest decyzją administracyjną. Takie samo stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny, który wyrokiem 6 marca 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną.

Zdaniem skarżącego wykładnia § 27 rozporządzenia stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, który wyraża zasadę sprawiedliwości proceduralnej, na którą składa się: możliwość bycia wysłuchanym, ujawnianie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia oraz zapewnienie przewidywalności przebiegu postępowania. Uznanie, że rozstrzygnięcia komisji egzaminacyjnej nie zapadają w formie decyzji administracyjnej, jak wskazuje skarżący, skutkuje brakiem możliwości poznania przez zdającego egzaminu motywów przyznania mu punktacji. Ocena z części ustnej egzaminu sędziowskiego nie podlega uzasadnieniu przez komisję egzaminacyjną. Jest to szczególnie istotne w sytuacji gdy, jak wskazuje skarżący, „wykładowcy prowadzący płatne szkolenia dla aplikantów jednocześnie później egzaminują tych szkolonych aplikantów, w odróżnieniu od egzaminowanych asystentów i referendarzy, którzy nie mają żadnej uprzedniej styczności z wykładowcami-egzaminatorami (...)”. Skarżący podkreśla, że zasada sprawiedliwości proceduralnej, zawierająca m. in. domniemanie formy decyzji administracyjnej, nakazuje przyjęcie takiej wykładni § 27 rozporządzenia, „która prowadzi do uznania, że rozstrzygnięcie to jest decyzją administracją ze wszystkimi związanymi z tym gwarancjami”.

Odnosząc się do art. 60 Konstytucji skarżący wskazuje, że zastosowana przez Ministra Sprawiedliwości oraz sądy administracyjne wykładnia § 27 rozporządzenia narusza prawo do równego dostępu do służby publicznej. Uzasadniając powyższy zarzut skarżący podnosi, że w różnych latach, bez żadnego uzasadnienia, odmiennie określa się próg zdawalności egzaminu sędziowskiego, pomimo że forma jego przeprowadzania nie zmieniła się od 2011 r. W poprzednich latach uzyskane przez niego punkty uprawniałyby go do uzyskania z egzaminu oceny „dobry”.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji skarżący argumentuje, że „arbitralna i nieuzasadniona przesłanka w postaci negatywnego rozstrzygnięcia Komisji egzaminacyjnej pozbawiła [go] prawa do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, albowiem zdany egzamin sędziowski uprawniałby [go] do wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych”.

Przechodząc do omówienia prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, skarżący wskazuje, że o naruszeniu jego prawa do równego dostępu do służby publicznej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu powinien rozstrzygnąć sąd. Tymczasem wskutek niekonstytucyjnej wykładni dokonanej w jego sprawie, odmówiono mu prawa do sądu. Skarżący podkreśla, że w polskim porządku prawnym sądowa kontrola rozstrzygnięć dotyczących sfery praw i wolności jednostki jest szeroko rozwinięta i obejmuje również sprawy mniejszej wagi, jak np. wykroczenia. W związku z powyższym „niezrozumiałe jest [...] twierdzenie, że racjonalny prawodawca zrezygnowałby z możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięcia w sprawie życiowo istotnej, takiej jak wynik egzaminu sędziowskiego. Należy wręcz przyjąć, że gdyby wolą prawodawcy było wykluczenie możliwości kwestionowania oceny z egzaminu sędziowskiego, to wysłowiłby on taki zakaz wprost w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”. Zaniechanie wprowadzenia takiej regulacji przez ustawodawcę oznacza, że osoby zdające egzamin sędziowski mają prawo odwołania się od jego wyników. Skarżący podkreśla, że błędna wykładnia § 27 rozporządzenia dokonana przez Ministra Sprawiedliwości i sądy administracyjne narusza jego prawa wynikające z art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący jako zarzut ewentualny wskazał niezgodność art. 1 ust. 3 u.k.s.s.p., rozumianego w ten sposób, że nie przewiduje instancyjnej kontroli sądownoadministracyjnej nad rozstrzygnięciem (oceną) komisji egzaminacyjnej w przedmiocie wyniku egzaminu sędziowskiego, o którym mowa w § 27 rozporządzenia, z art. 2, art. 60, art. 65 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Uzasadniając powyższy zarzut skarżący podkreśla, że nawet gdyby uznać, że rozstrzygnięcie komisji egzaminacyjnej nie ma formy decyzji administracyjnej, to nie oznacza to, że nie podlega ono żadnej kontroli. Stosownie bowiem do art. 1 ust. 3 u.k.s.s.p. Minister Sprawiedliwości jest organem kontrolującym i nadzorującym Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Zdaniem skarżącego „nie widać żadnych przeszkód, aby uznać jego kompetencje, również do kontroli prawidłowości przebiegu egzaminu sędziowskiego, co przemawia za uznaniem zaskarżalności tych rozstrzygnięć do Ministra Sprawiedliwości, co również otwierałoby ewentualną późniejszą drogę sądową”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału z 17 lipca 2019 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie odpisu poświadczonego za zgodność z oryginałem i czterech kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 8 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) oraz trzech egzemplarzy: skargi konstytucyjnej pełnomocnictwa szczegółnego.

W piśmie procesowym z 31 lipca 2019 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono następujące przepisy:

– § 27 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1166; dalej: rozporządzenie), o następującej treści:

„Komisja ogłasza wyniki części ustnej i wyniki egzaminu niezwłocznie po wyczerpaniu przewidzianej na dany dzień listy zdających”;

– art. 52 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230, ze zm.; dalej: u.k.s.s.p.), o następującej treści:

„Zakres, szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego oraz tryb powoływania i działania zespołu egzaminacyjnego i komisji egzaminacyjnej, mając na uwadze zakres odbytej aplikacji, potrzebę przeprowadzenia pisemnej i ustnej formy egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego, a także konieczność zagwarantowania właściwej organizacji i odpowiedniego poziomu merytorycznego tych egzaminów oraz zapewnienia jednakowych warunków ich składania przez wszystkich aplikantów, a także wzory dyplomów ukończenia aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej”;

– art. 1 ust. 3 u.k.s.s.p., o następującej treści:

„Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem”.

3. Trybunał stwierdza, że podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy sposobu stosowania prawa, a nie oceny jego hierarchicznej zgodności z Konstytucją.

Skarżący w uzasadnieniu skargi nie kwestionuje treści zaskarżonych przepisów, lecz ich wykładnię, dokonaną w jego sprawie przez Ministra Sprawiedliwości oraz sądy administracyjne.

Po pierwsze, zdaniem skarżącego „(...) skoro w § 27 rozporządzenia nie wskazano wprost, że rozstrzygnięcie Komisji egzaminacyjnej ma formę decyzji administracyjnej, to zasada sprawiedliwości proceduralnej, zawierająca w sobie m.in. domniemanie formy decyzji administracyjnej, nakazuje dokonanie takiej wykładni, która prowadzi do uznania, że rozstrzygnięcie to jest decyzją administracją ze wszystkimi związanymi z tym gwarancjami” (s. 25).

Po drugie, skarżący uważa, że „niezrozumiałe jest [...] twierdzenie, że racjonalny prawodawca zrezygnowałby z możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięcia tak istotnej życiowo, jak wynik egzaminu sędziowskiego. Należy wręcz przyjąć, że gdyby wola prawodawcy było wykluczenie możliwości kwestionowania oceny z egzaminu sędziowskiego, to wysłowiłby on taki zakaz wprost w przepisach powszechnie obowiązującego prawa” (s. 29).

Z analizy powyższych fragmentów skargi wynika, że – zdaniem skarżącego – możliwa jest taka wykładnia zakwestionowanych przepisów, która byłaby zgodna z Konstytucją, jednak organy oraz sądy orzekające w jego sprawie dokonały – odmiennej – wadliwej interpretacji.

Trybunał przypomina, że w myśl utrwalonego poglądu, normatywna treść przepisów może być kształtowana przez organy stosujące prawo. Jeżeli organy te nadają przepisom utrwalone i jednolite rozumienie, to powinno być ono uwzględniane przez Trybunał przy ocenie zarzutu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83). Jednak to na skarżącym spoczywa ciężar wykazania istnienia utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej dotyczącej zaskarżonego przepisu. Tymczasem, jak wynika z przywołanych wcześniej fragmentów skargi, skarżący nie kwestionuje utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej, lecz sposób zastosowania zaskarżonych przepisów przez organy orzekające w jego sprawie.

Powyzsza okolicznosc, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK, stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowil jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysluguje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.