

Jakub Grygutis¹

Charakter prawny stypendium aplikanta sędziowskiego

Streszczenie:

Celem artykułu jest analiza przepisów Ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, dotyczących systemu stypendialnego przewidzianego dla aplikantów aplikacji sędziowskiej, ze szczególnym uwzględnieniem podstaw zwrotu otrzymanego stypendium. Autor przedstawia to rozwiązanie jako modelowe rozwiązanie, wywodzi z niego także obowiązek pracy w przyszłości w sądownictwie.

Słowa kluczowe: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, stypendium, sędzia

Wprowadzenie

W dniu 23 stycznia 2009 r. została uchwalona ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury², która weszła w życie 4.03.2009 r. Wprowadza ona scentralizowany system szkolenia aplikantów sędziowskich i prokuratorskich w miejsce dotychczasowego modelu naboru na aplikacje sędziowskie i prokuratorskie odbywające się przy sądach apelacyjnych. W obrębie każdej apelacji działał odrębny regionalny ośrodek szkolenia przyszłych sędziów. Ośrodki zajmujące się przygotowaniem zawodowym kadr sądownictwa i prokuratury zostały zastąpione przez jedną instytucję – Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Ustawa kompleksowo reguluje zarówno status Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, jak również zasady szkolenia przyszłych kadr sądownictwa i prokuratury. W jej przepisach został także uregulowany status aplikanta sędziowskiego i prokuratorskiego. Jednym z uprawnień aplikanta jest

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej UJ.

² Dz.U. z dnia 17 lutego 2009 r., zwanej dalej ustawą o KSSiP. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w dalszej części opracowania będzie oznaczona skrótem KSSiP.

prawo do otrzymywania comiesięcznego stypendium na mocy art. 42 ust. 1 tekstu pierwotnego przywołanej Ustawy³. Stypendium to, na podstawie przywołanego przepisu i następnych, było wypłacane niezależnie od posiadanych osiągnięć w trakcie trwania aplikacji. Następnie nowelizacją z dnia ustawy z dnia 09.04.2015 r., która weszła w życie w dniu 21.05.2016 r., przepisy o prawie aplikantów sędziowskich i prokuratorskich do świadczeń stypendialnych zostały uchylone i zastąpiły je przepisy o systemie zatrudnienia na podstawie terminowych umów o pracę i przyznaniu aplikantowi praw pracowniczych, w tym wynagrodzenia za pracę. Kolejna zmiana legislacyjna miała miejsce w dniu 11 maja 2017 r. Ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁴.

Biorąc pod uwagę, że stypendia co do istoty mają charakter bezzwrotny, zaś na gruncie Ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury podlega ono zwrotowi w przypadkach wskazanych w ustawie, np.: kiedy absolwent KSSiP nie podejmie zatrudnienia w sądzie, zgodnie z pierwotnym brzmieniem chodziło o zatrudnienie na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego, sędziego, asystenta prokuratora, asesora prokuratury oraz prokuratora. Na mocy obecnego brzmienia dotyczyć to będzie także asesora sądowego. Tezę jaką należy postawić, to nałożenie na absolwenta KSSiP obowiązku pracy, który pośrednio wynika z przepisu o obowiązku zwrotu stypendium.

Należy zaznaczyć, że regulacja, która jest przedmiotem niniejszego opracowania, zachowuje ciągłą aktualność pomimo jej nowelizacji. Odnosi się ona jednak do wszystkich roczników, które rozpoczęły aplikacje przed naborem w 2017 r., zaś po wejściu w życie nowelizacji, której projekt został ogłoszony 27 stycznia 2017 r., nabierze ona mocy do roczników rozpoczynających aplikacje w przyszłości. Stąd przepisy te pomimo nowelizacji ciągle zachowują moc, dlatego zdaniem autora problem jest doniosły i aktualny.

Status prawny stypendium

Pojęcie stypendium w języku prawnym jest używane przez prawodawcę w zróżnicowanym znaczeniu. Obecnie pojęcie to można znaleźć w wielu tekstach ustaw: Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵, Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁶, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷. Pomimo braku definicji legalnej pojęcia „stypendium” możliwe jest wyodrębnienie cech wspólnych wszystkich świadczeń stypendialnych.

³ Dz.U.2009.26.157.

⁴ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=21D2BF0BF71F520DC12580EB003917E0>, 3.06.2017.

⁵ Dz.U.2016.1943 j.t.

⁶ Dz.U.2016.1842 j.t.

⁷ Dz.U.2016.645 j.t

Stypendium jest to jednostronne świadczenie pieniężne ze strony osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przyznane za osiągnięcie określonego wyniku w danej dziedzinie nauki lub sztuki albo w celu umożliwienia kontynuowania nauki, prowadzenia badań naukowych lub prac w dziedzinie sztuki.

W doktrynie i orzecznictwie można dwa rodzaje stypendiów na podstawie funkcji, jakie one spełniają. Stypendia alimentacyjne (socjalne) oraz stypendia gratyfikacyjne (motywacyjne)⁸. Celem tych pierwszych jest dostarczenie środków do życia osobie je otrzymującej, w celu utrzymania przez czas określonego kształcenia naukowego i zawodowego. Jednym z warunków otrzymania tego rodzaju stypendiów jest określony próg dochodowy, przypadający na jednego członka rodziny w ramach gospodarstwa domowego. Przykładem takiego stypendium jest stypendium socjalne przyznawane na podstawie art. 179 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym stypendium socjalne ma prawo otrzymywać student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej i jest wypłacane w ramach Funduszu Pomocy Materialnej⁹. Stypendia te należą do form pomocy społecznej.

Drugim rodzajem stypendium jest stypendium gratyfikacyjne (motywacyjne). Pełni ono funkcję „nagrody” za osiągnięcia naukowe, sportowe, artystyczne oraz zawodowe. Przyznanie tego stypendium zwykle nie jest uzależnione od określonego progu dochodowego. Przykładem tego rodzaju stypendium jest stypendium rektora dla najlepszych studentów, które zgodnie z art. 181 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym. Stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymywać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym¹⁰. Tych programów nie zaliczyłbym do pomocy społecznej, bo one nie mają na celu niesienie wsparcia materialnego dla osób, które tego potrzebują, tylko stanowią rodzaj gratyfikacji za dane osiągnięcia, które zwykle są poprzedzone ciężką pracą.

Jednakże można znaleźć programy stypendialne opierające się o funkcję gratyfikacyjną, a ponadto wymagają do ich otrzymania spełnienia kryteriów związanych z progiem dochodowym. Taki rodzaj stypendiów należy potraktować jako stypendium mieszane. Mają one bowiem ograniczony zakres podmiotowy do osób o określonym dochodzie. Przykładami takich stypendiów są stypendia z Fundacji Stypendialnego Zaleskiego na Uniwersytecie Jagiellońskim¹¹.

⁸ Por. w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. K 40/12.

⁹ Dz.U.2016.1842 j.t.

¹⁰ P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 250.

¹¹ Szerzej w Uchwale nr 55/II/2013 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie: utworzenia własnego funduszu stypendialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego – Funduszu Stypendialnego im. Pawła Zaleskiego, <http://www.bip.uj.edu.pl/documents/1384597/2379263/uchw-nr55-02-2013.pdf>, 8.03.2017.

Charakter prawny stypendium dla aplikantów sędziowskich

Podstawą prawną przyznania stypendium jest art. 41 a. ust. 1. Ustawy; zgodnie z nim, Dyrektor Krajowej Szkoły przyznaje aplikantowi, na jego wniosek, stypendium na aplikacji sędziowskiej.

Kompetencje związane z przyznaniem zostały powierzone Dyrektorowi KSSiP. Na gruncie prawa administracyjnego kompetencja jest ujmowana jako zdolność organu do skonkretyzowanego, aktualizowanego potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania¹². Z redakcji tego przepisu należy wywieść wniosek, że przyznanie stypendium stanowi kompetencję, jest więc prawem i obowiązkiem Dyrektora Krajowej Szkoły. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że przyznanie stypendium stanowi powinność organu, bowiem ustawodawca użył słowa „przyznaje”, czyli nie pozostawił w przepisie żadnego luzu decyzyjnego dla organu. Ponadto, przepisy nie wymagają spełnienia żadnych warunków materialnych dla otrzymania stypendium, jedynym warunkiem jest posiadanie statusu aplikanta.

Przyznanie stypendium wymaga wniosku aplikanta, dlatego z prawa podmiotowego nie można skorzystać w przypadku braku złożenia wniosku. Wydaje się zasadne twierdzenie, że nie ma zastosowania w takiej sytuacji art. 62 § 2 kpa, który umożliwia organowi wszczęcie postępowania z urzędu ze względu na szczególnie uzasadniony interes strony. Zdaniem T. Wosia zastosowanie tego przepisu jest dopuszczalne wtedy, kiedy organ dokona oceny, że brak złożenia wniosku wynika z nieporadności strony albo braku dostatecznej znajomości prawa. W przypadku aplikanta taka ocena jest wykluczona¹³. Jest to więc publiczne prawo podmiotowe aplikanta, któremu odpowiada obowiązek Dyrektora Krajowej Szkoły.

Najistotniejszym pytaniem, jakie się nasuwa w tych rozważaniach, jest pytanie o charakter tego stypendium. W opinii autora, stypendium to pełni funkcję alimentacyjną z uwagi na brak posiadania prawnej możliwości zatrudnienia aplikanta u jakiegokolwiek podmiotu zarówno na podstawie stosunku pracy, jak również stosunku cywilnoprawnego. Zakaz ten znajduje podstawę normatywną w art. 47. 1. ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, zgodnie z którym aplikant nie może podejmować zatrudnienia lub zajęcia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym oraz zajęcia o charakterze naukowym, dydaktycznym lub publicystycznym, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia lub zajęcia nie przeszkadza w wykonywaniu obowiązków aplikanta. Ponadto dyrektor KSSiP musi o podjęciu zatrudnienia być zawiadomiony przez aplikanta i może wyrazić sprzeciw, jeśli przeszkadzałoby ono w pełnieniu obowiązków aplikanta. W pierwotnym brzmieniu ustawy, jak na gruncie propozycji nowelizacji, występuje analogiczny przepis, aplikantowi przysługuje prawo do wniesienia odwołania do Ministra Sprawiedliwości.

Zwrot „nie może podejmować” należy rozumieć, zgodnie z wykładnią językową, jako rozpoczęcie, początek czegoś. Stąd należy wyjaśnić wątpliwość, czy odnosi się to także do zatrudnienia podjętego przed rozpoczęciem aplikacji. W mojej ocenie przepis ten

¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 180 i następn.

¹³ H. Knysiak-Sudyka, *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 246.

stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady wolności pracy i należy wyklądać zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*, czyli nie odnosi się do wcześniej podjętego zatrudnienia przed rozpoczęciem aplikacji. Za takim stanowiskiem interpretacyjnym przemawia argument obowiązku wykładni przepisu ograniczającego prawo konstytucyjne w sposób ścisły¹⁴.

Argumentem *a completudine* przesądającym o alimentacyjnym charakterze stypendium jest brak obowiązku posiadania osiągnięć zawodowych, artystycznych, sportowych i naukowych przez aplikanta. Jakkolwiek w potocznym rozumieniu samo rozpoczęcie aplikacji może uchodzić za osiągnięcie zawodowe, to na tle całej grupy, z uwagi na połączenie tego ze szkoleniem zajmującym czas, należy uznać za niewystarczające do przypisania gratyfikacyjnego charakteru temu stypendium.

Ustawodawca przewidział odrębną instytucję o charakterze gratyfikacyjnym – jest to nagroda za szczególne osiągnięcia lub zadania na rzecz wykonywane poza jego obowiązkami. Przyznanie nagrody ma charakter uznaniowy. Nagroda jest przyznawana przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Na brak przyznania takiej nagrody nie przysługuje odwołanie.

Obowiązek zwrotu przez aplikanta stypendium

Treść art. 41 c ust. 1. Ustawy zobowiązuje aplikanta, który pobierał stypendium w okresie aplikacji sędziowskiej, do jego zwrotu. *Ratio legis* tego przepisu polega na zabezpieczeniu kadrowemu sądów i prokuratur¹⁵. Przepis ten wymienia zamknięty katalog przesłanek, w których Dyrektor Krajowej Szkoły jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej o obowiązku zwrotu stypendium. Kompetencja ta jest analogiczna do przyznania stypendium.

W przypadku aplikacji sędziowskiej jest to:

- 1) skreślenie z listy aplikantów;
- 2) nie zdał egzaminu sędziowskiego;
- 3) nie przyjął propozycji pracy na stanowisku asesora sądowego albo prokuratury albo zrezygnował z tego stanowiska albo utracił urząd i stanowisko;
- 4) nienależnie pobrane stypendium.

Zgodnie z art. 41 c ust. 2. Ustawy, aplikant nie ma obowiązku zwrotu stypendium w przypadku:

- 1) skreślenia z listy aplikantów z przyczyn wynikających ze stanu zdrowia albo konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem do lat dwóch albo konieczności sprawowania przez aplikanta samotnie wychowującego dziecko osobistej opieki nad dzieckiem posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o stopniu niepełnosprawności;
- 2) niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia albo utraty urzędu i stanowiska, o którym mowa w ust. 1 pkt. 3, z przyczyn wynikających ze stanu zdrowia;

¹⁴ Por. M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP-komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 784 i następane.

¹⁵ Uzasadnienie projekt Ustawy z dnia 20 stycznia 2017 r., s. 68.

3) gdy w okresie 6 lat po dniu ukończenia aplikacji co najmniej przez 3 lata był zatrudniony w sądownictwie powszechnym lub prokuraturze.

Rozważając treść poszczególnych przesłanek, należy zwrócić uwagę na ich powiązanie z innymi przepisami prawa.

W pierwszym przypadku Ustawodawca w art. 41. ust. 1. określił przypadki obligatoryjnego skreślenia z listy aplikantów, są to:

- 1) nie podjął aplikacji w wyznaczonym terminie;
- 2) przestał spełniać wymagania określone w art. 22 pkt. 1 i 2;
- 3) został prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) złożył pisemne oświadczenie o rezygnacji z odbywania aplikacji;
- 5) rażąco naruszył obowiązki aplikanta;
- 6) w sposób rażący uchybił godności aplikanta lub jego zachowanie godzi w dobre imię Krajowej Szkoły;
- 7) nie przystąpił do egzaminu sędziowskiego i nie złożył wniosku o zezwolenie, o którym mowa w art. 34 ust. 2;
- 8) nie rozpoczął lub przerwał odbywanie stażu, o którym mowa w art. 31 ust.

W art. 41 ust. 2 natomiast określił fakultatywne przesłanki skreślenia z listy aplikantów, są to:

- 1) został prawomocnie skazany za nieumyślne przestępstwo lub nieumyślne przestępstwo skarbowe;
- 2) opuścił z przyczyn nieusprawiedliwionych ponad 20% zajęć lub praktyk objętych programem aplikacji w danym roku szkoleniowym;
- 3) nie przystąpił w wyznaczonym terminie, bez usprawiedliwienia, do co najmniej dwóch sprawdzianów przewidzianych w programie aplikacji lub sprawdzianów tych nie zaliczył;
- 4) został dwukrotnie ukarany karą nagany.

Z uwagi na wąskie ramy opracowania autor nie będzie omawiał poszczególnych przypadków z uwagi na to, że to nie jest nie ma związku z głównym tematem opracowania, gdyż nie dotyczy to zatrudnienia, tylko okresu odbywania aplikacji.

Drugą przesłankę stanowi niezdanie egzaminu sędziowskiego. Przepisy Ustawy o KSSiP pozwalają ponownie podejść do egzaminu sędziowskiego. Powtarzanie egzaminu ma jednorazowy charakter, stąd dwukrotne niezdanie egzaminu będzie stanowiło podstawę do wydania decyzji administracyjnej z obowiązkiem zwrotu stypendium.

Co do trzeciej przesłanki, konieczne jest rozważenie sytuacji – braku złożenia propozycji objęcia urzędu asesora. W przekonaniu autora, nie zachodzi przesłanka do zwrotu stypendium. Za takim stanowiskiem przemawia zarówno wykładnia językowa, jak i funkcjonalna. *A contrario*, brak złożenia propozycji nie oznacza nieobjęcia zaproponowanego urzędu, bo sam minister tego nie zaproponował, więc nie było aktu poprzedzającego odmowę, przez co sam absolwent nie miał czego odmówić. Natomiast, wykładnia funkcjonalna skłania do wniosku, że skoro *ratio legis* ustawy stanowi zapewnienie kadr do obsady stanowisk sędziowskich i prokuratorskich, to jeśli nie ma zapotrzebowania to też taka osoba nie powoduje „szkody” dla funkcjonowania

sądownictwa, gdyż praca, do której był przygotowywany, zostanie sprawnie wykonana przez innych sędziów lub prokuratorów.

Drugim zasadniczym problemem jest zrzeczenie się urzędu asesora sądowego lub rezygnacji z zajmowanego stanowiska. Przepis odnosi się do definitywnego zrzeczenia się stanowiska *ad exemplum* poprzez wpisanie na listę adwokatów albo radców prawnych.

Na koniec warto przeanalizować przypadek odmowy podjęcia zatrudnienia na stanowisku asesora sądowego zaproponowanym przez Ministra Sprawiedliwości, według kolejności miejsca zajmowanego na liście egzaminowanych aplikantów. Zgodnie z art. 36 ust. 6 Ustawy o KSSiP, aplikant sędziowski, po złożeniu z oceną pozytywną egzaminu zawodowego, ma prawo podmiotowe do zatrudnienia na stanowisku asesora sądowego. Zatrudnienie to nie wymaga uprzedniego przeprowadzenia konkursu. Ograniczeniem jest jednak zasada przydziału etatów asesorskich. Zgodnie z procedurą przewidzianą w przedmiotowym przepisie, Minister Sprawiedliwości zarządzeniem określa sądy, w których istnieje zapotrzebowania kadrowe. Następnie osoby, które zdały egzamin, mają prawo wyboru sądu, z pierwszeństwem uzyskania wysokiego wyniku.

System ten uniemożliwia aplikantom, którzy znaleźli się na gorszym miejscu na liście rankingowej, podjąć zatrudnienia zgodnie z ich chęciami, co często wiąże się z ośrodkiem życiowym, w którym dotychczas żyli. Ia regulacja wręcz wymusza trwałą zmianę miejsca zamieszkania.

Podsumowując, ustawodawca wprowadził skomplikowany system wsparcia materialnego dla aplikantów sędziowskich i prokuratorowskich, które zostało obciążone sankcją zwrotu stypendium. Taki system w wielu wypadkach budzi pewne wątpliwości natury pragmatycznej i aksjologicznej.

Procedura zwrotu stypendium

Zgodnie z art. 41 d ust. 5 Ustawy, prezes sądu lub prokurator kierujący powszechną jednostką prokuratury zawiadamia Dyrektora Szkoły o rezygnacji lub utracie urzędu. Przepis ten jednak nie określa konsekwencji prawnych braku zawiadomienia oraz formy i terminu, w jakim powinno ono nastąpić. Stąd należy przyjąć, że czynność ta powinna być dokonana niezwłocznie w dowolnej formie. Odpowiedzialność natomiast jest ograniczona do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Zgodnie z art. 41 d ust. 4 Ustawy, może nastąpić tylko na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Decyzja ta wydawana jest z urzędu. Uwzględniając analizę wcześniejszych problemów, decyzja taka nie może zostać wydana wcześniej niż przed upływem 3 lat od złożenia egzaminu sędziowskiego. Za takim stanowiskiem przemawia treść artykułu nakazującego podjęcie zatrudnienia w terminie, wcześniejsze nałożenie obowiązku zwrotu w takiej sytuacji będzie stanowiło rażące naruszenie prawa, gdyż aplikant ma jeszcze czas na podjęcie takiego zatrudnienia.

Zgodnie z proponowaną zmianą, Dyrektor Szkoły w szczególnie uzasadnionych wypadkach może umorzyć w całości lub w części należność z tytułu zwrotu stypendium. Przepis ten oznacza w przekonaniu autora, że skoro Dyrektor może umorzyć należność

to znaczy, że ona musi istnieć wcześniej. Jest to uznaniowa decyzja Dyrektora Szkoły. Stąd konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej o zwrocie i dopiero z chwilą, kiedy ta decyzja nabierze przymiotu ostateczności, organ ma uprawnienie do wydania decyzji o umorzeniu należności. W przypadku, kiedy organ robiłby to w tej samej decyzji co decyzja o zwrocie, oznaczałoby to, że umarza należność, która z perspektywy przepisów prawa administracyjne jeszcze nie istnieje, gdyż obowiązek publicznoprawny zwrotu powstaje z chwilą doręczenia decyzji.

Od decyzji przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości jako podmiot sprawujący nadzór nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, w licznych przepisach ustawy stanowi organ wyższego stopnia dla Dyrektora KSSiP, stąd *ratio legis*, żeby przyznać właściwość instancyjną Ministrowi. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zaś Minister ma czas 14 dni na jego rozpatrzenie. Termin 14 dni przysługujący Ministrowi jest terminem instrukcyjnym, jego upływ w razie niewydania decyzji może być podstawą do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego. Od decyzji Ministra przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skargę wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji organu II instancji.

Obowiązek pracy w świetle art. 65 ust. 1 Konstytucji RP

Na gruncie przepisów art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, każdy ma wolność pracy. Zapewnia ona zarówno na etapie podejmowania pracy, jak i późniejszego jej wykonywania. Wolność ta dotyczy wyboru zawodu, pracy oraz jej miejsca świadczenia, co sprowadza się do wyboru pracodawcy. Ograniczenie tej wolności może nastąpić tylko i wyłącznie na mocy przepisów ustawy. W związku z powyższym obowiązek pracy może wynikać tylko i wyłącznie z przepisu ustawy. Jest on wyjątkiem od zasady wolności pracy. Ograniczenie wolności pracy musi zachodzić z zachowaniem zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust 3 Konstytucji RP.

W tym przypadku żaden z przepisów Ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nie nakłada obowiązku pracy wprost. Gwarantuje natomiast prawo do zatrudnienia w ramach urzędu asesora sądowego, o czym była mowa wcześniej. Jednakże przepisy o zwrocie stypendiów jednoznacznie przesądzają, w jakich sytuacjach może zostać wyłączony obowiązek zwrotu stypendium, i są to przypadki losowe. Skoro utrata lub zrzeczenie się urzędu jest podstawą do zwrotu, to ustawodawca wykreował sankcję administracyjnoprawną. Co więcej, kwota podlegająca zwrotowi, uwzględniając wysokość świadczeń, jest dość znaczna dla budżetu osoby zaczynającej pracę, przez co istnienie takiej sankcji ma oddziaływać, zdaniem legislatora, na brak woli porzucania urzędów, co mogłoby zakłócić prawidłowość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Celem tego ograniczenia jest urzeczywistnienie wartości, jaką jest ochrona porządku publicznego, rozumianego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako harmonijne współżycie członków społeczeństwa, obejmujące zarówno ochronę poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych¹⁶. Sądy stoją na straży prawidłowego

¹⁶ Por. W wyrokach TK z: 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; 07., OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102.

i zgodnego z prawem funkcjonowania życia społecznego, chroniąc dobra indywidualne jednostki, jak dobra zbiorowe. Podobnie jest to uzasadnione ochroną praw i wolności innych osób, gdyż prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości zapewnia konstytucyjne prawo do sądu. Ostatni warunek ograniczenia wolności konstytucyjnej, to jest zachowanie reguły proporcjonalności, sprowadza się do badania 3 elementów:

- 1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela¹⁷.

Zdaniem A. Sobczyka, stopień wrażliwości przy dokonywaniu powyższych ocen winien być uzależniony od tego, jakie prawa i wolności jednostki są przedmiotem ograniczeń. Surowsze standardy powinny być stosowane do praw osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych¹⁸. Prawo do pracy należy do praw socjalnych. Refleksem ograniczenia prawa do pracy w niniejszym przypadku może być wpływ na prawo do życia rodzinnego, gdyż zmiana miejsca pracy może doprowadzić do zmiany centrum interesów życiowych absolwenta KSSiP.

W tym zakresie przepisy obecne należy ocenić pozytywnie. Regulacja ta, w przekonaniu autora, rzeczywiście może doprowadzić do przewidzianego skutku w postaci poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, gdyż asesory i inni pracownicy sądów będą mieli silną motywację, żeby przez 3 lata pracować na zajmowanych stanowiskach. Drugi problem dotyczy niezbędności dla ochrony interesu publicznego. Zgodnie z założeniem projektu ustawy system oparty o obowiązek pracy jest konieczny dla zachowania sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości ze względu na możliwość pogłębiających się braków kadrowych w niektórych sądach, w których absolwenci KSSiP, ze względu na położenie geograficzne, nie chcieliby podjąć zatrudnienia. Jednym z celów zmiany ustawy jest wyeliminowanie ucieczki do wolnych zawodów dobrze wyszkolonych absolwentów KSSiP. Interes prywatny w postaci prawa do wyboru miejsca pracy powinien być wyważony z interesem publicznym, o którym mowa w uzasadnieniu. W przekonaniu autora w tym przypadku może budzić to wątpliwości konstytucyjne.

Argumentami które mogą wskazywać na zachowanie zasady proporcjonalności, może być:

- przyznawanie stypendium na wniosek, w sytuacji braku wystąpienia z wnioskiem przepisy o zwrocie stypendium nie mają zastosowania;
- prawo dyrektora KSSiP do zwolnienia z obowiązku zwrotu w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w tym z powodów trudnej sytuacji materialnej i rodzinnej, gdyż ustawa tego nie zakazuje. Jest to jednak decyzja uznaniowa, więc osoba występująca o nią nie może mieć pewności jej przyszłej treści;

¹⁷ Por. w wyrok TK z 26.I.1993, U.10/92, OTK 1993, s. 32.

¹⁸ A. Sobczyk, *Prawo Pracy w świetle Konstytucji RP-teoria prywatnego i publicznego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 102.

– możliwość umorzenia należności z tytułu zwrotu lub jej rozłożenie na raty. Taka decyzja umożliwi w rozsądnym czasie spłatę zobowiązania publicznoprawnego byłego aplikanta. Jest także decyzja uznaniowa.

Te przesłanki należy wyważyć z interesem publicznym, jakim jest prawidłowość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na wąskie ramy opracowania nie będę rozstrzygał tego problemu.

Podsumowanie

W opinii autora, stypendium na aplikacji sędziowskiej ma charakter alimentacyjny, więc służy utrzymaniu aplikanta. Obowiązek zwrotu stypendium posiada uzasadnienie aksjologiczne w postaci zabezpieczenia kadrowego sądów i prokuratur, ponieważ aplikant jest zobowiązany do pracy na stanowisku asesorskim albo innym na gruncie znowelizowanych przepisów. W przekonaniu autora, przepisy te prawidłowo zabezpieczają interes wymiaru sprawiedliwości, gdyż absolwenci KSSiP posiadają silną motywację finansową dla nieporzucania pracy w sądzie po skończeniu aplikacji. Zatrudnienie to może wiązać się ze zmianą miejsca zamieszkania i przez to zmianę miejsca interesów życiowych, jednakże aplikant może nie złożyć wniosku o przyznanie stypendium, przez co nie będzie zobowiązany do jego zwrotu.

* * *

The Legal Character of Scholarships for Judicial Trainees

Author analyses legal character of the scholarship for judicial trainees. Paper presents two models of legal character of the scholarship. Scholarship for judicial trainees has alimentatory character. Author analyses also the legal basis of obligation to return the scholarships in cases determined by a statute. This regulation creates indirect duty to work.

Key words: National School of Judiciary and Public Prosecution, scholarship, judge