



Warszawa, dnia 28 lutego 2008 r.

**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III - 4111-1/08**

**Trybunał Konstytucyjny**

**Al. Jana Christiana Szucha 12a**

**00- 918 Warszawa**

**Wniosek o rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego**

Działając na podstawie Art. 192 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej nazywaną Konstytucją RP) wnoszę o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radą Sądownictwa w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego.

**Uzasadnienie**

**A. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw wystąpienia z wnioskiem**

Dnia 3 stycznia 2008 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej działając na podstawie art. 179 Konstytucji RP, w związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa postanowił odmówić powołania do pełnienia urzędu:

I. na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego:

- |   |                                  |
|---|----------------------------------|
| 1. Marka DOBRASIEWICZA                  | - dla Warszawy-Pragi w Warszawie |
| 2. Elżbiety Danieli LUTOMIERSKIEJ-RUSEK | - dla Warszawy-Pragi w Warszawie |
| 3. Marka STEMPIAKA                      | - w Kielcach                     |
| 4. Jerzego Mariana WIŃCZA               | - dla Warszawy-Pragi w Warszawie |

II. na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego:

5. Rafała Witolda BRUKIEWICZA - w Słubicach
6. Aleksandry Agnieszki DZIAĆKO-BAGIŃSKIEJ - w Gliwicach
7. Przemysława KĘPIŃSKIEGO - we Włocławku
8. Adriana KLEPACZA - w Jeleniej Górze
9. Ewy Romualdy WALCZAK - w Środzie Wielkopolskiej

Przedmiotowe postanowienie zostało opublikowane w Monitorze Polskim z dnia 16 stycznia 2008 r. (M.P. Nr 4, poz. 38). Odmowa powołania na stanowisko nie została przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uzasadniona.

## **B. Przesłanki dopuszczalności wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego**

Zgodnie z Art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa. Legitymowanym do wystąpienia z takim wnioskiem jest między innymi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 192 Konstytucji RP). Ustrojowa kompetencja w zakresie rozpoznawania przedmiotowego wniosku, jak i uszczegółowienie przesłanek jego zasadności, zostało skonkretyzowane przez ustawodawcę zwykłego w art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm. – dalej nazywana ustawą o TK). Trybunał rozstrzyga zatem spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny), albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny). Wniosek powinien wskazywać kwestionowane działanie lub zaniechanie oraz przepis Konstytucji RP lub przepis ustawy, który został naruszony.

Norma postępowania odtworzona na podstawie cytowanych regulacji wyraża zatem kompetencję określonych podmiotów w zakresie wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, przy czym koniecznym warunkiem jego dopuszczalności jest aby: 1) wystąpił on pomiędzy podmiotami będącymi centralnymi organami państwa, 2) dotyczył konkretnego działania bądź zaniechania, na podsta-

wie którego organy te uznały się właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie albo gdy organy te uznały się niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy, 3) wskazywał przepis Konstytucji RP lub przepis ustawy, który został naruszony.

## **1. Centralne organy państwa**

Podmiotowy aspekt dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wskazuje na konieczność jego wystąpienia pomiędzy centralnymi organami państwa. Wynika z tego, że spierające się strony muszą: 1) być organami konstytucyjnymi, co oznacza, że ich byt i kompetencja do określonych działań władczych musi bezpośrednio wynikać z Konstytucji RP oraz 2) należeć do kategorii organów centralnych, co wyklucza spory pomiędzy organami różnego szczebla w tej samej strukturze organizacyjnej. Jest to tak zwana pozioma kontrola działań (zaniechań) centralnych organów państwa (Z. Czeszejko-Sochacki, Sądowictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym, Warszawa 2003, s. 312). Zarówno pierwsza, jak i druga z wymienionych wyżej przesłanek nie wywołuje zastrzeżeń. Prezydent, jak i Krajowa Rada Sądowictwa są organami konstytucyjnymi, jednostkowymi w skali państwa, posiadającymi kompetencje rozciągające się na cały jego obszar oraz dysponującymi własną, określoną w Konstytucji RP nazwą (J. Boć, Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 291). W powyższym świetle należy uznać, że podmiotowe przesłanki sporu kompetencyjnego zostały spełnione.

## **2. Przedmiot sporu kompetencyjnego**

Jeśli chodzi o określenie przedmiotu sporu kompetencyjnego, to analiza unormowań odnoszących się do tego zagadnienia prowadzi do wniosku, że chodzi o wystąpienie sprawy, w której centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie, albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (art. 53 ust. 1 ustawy o TK). Jednocześnie wymaga się, aby wskazane zostało kwestionowane działanie bądź zaniechanie (art. 53 ust. 2 ustawy o TK). Innymi słowy podjęcie określonego działania (zaniechania) inicjuje powstanie sprawy, w której centralne or-

gany państwa uznały się jednocześnie właściwe do jej rozstrzygnięcia (bądź ją rozstrzygnęły) albo, gdy uznały się za niewłaściwe.

Mając na względzie okoliczności faktyczne, leżące u podstaw niniejszego wniosku, zasadne jest sformułowanie hipotezy, że spór koncentruje się wokół wydania zarówno przez Prezydenta RP, jak i Krajową Radę Sądownictwa rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, która dotyczy zaopiniowania wskazanych wyżej kandydatów na stanowiska sędziowskie. Potwierdzenie przedmiotowej hipotezy wymaga ustalenia, że: 1) postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące odmowy powołania na stanowisko sędziowskie może być w okolicznościach przedmiotowej sprawy uznane za wyrażenie negatywnej opinii co do kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa oraz 2) spór nie dotyczy abstrakcyjnej wykładni przepisów konstytucyjnych lub ustawowych (co nakazywałoby uznanie wniosku za niedopuszczalny).

### **2.1. Odmowa powołania do pełnienia urzędu jako wykonanie kompetencji polegające na negatywnym zaopiniowaniu kandydatur na stanowiska sędziowskie**

Przyjęcie, że postanowienie Prezydenta w przedmiocie odmowy powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego kandydatur wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa może być zakwalifikowane jako wykonywanie kompetencji w zakresie opiniowania kandydatur na stanowiska sędziowskie (tutaj wyrażenie negatywnej oceny o kandydatach) należy poprzedzić rozważaniami na temat istoty normy kompetencyjnej oraz wzajemnych relacji Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądowniczej w części mającej znaczenie dla niniejszego wniosku.

W teorii prawa stwierdza się, że norma udzielająca kompetencji składa się w pełnym rozwinięciu z dwóch odrębnych części: z reguły, która pewnej czynności psychofizycznej lub jakiejś odpowiednio prostszej czynności konwencjonalnej dokonanej przez podmiot uzyskujący do tego kompetencję, nadaje sens dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju oraz z normy konsekwencyjnej, nakazującej podmiotowi podlegającemu udzielonej kompetencji odpowiednio zareagować na taką czynność, jako na należycie dokonaną czynność konwencjonalną (S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 34-35). Odróżnienie powyższych płaszczyzn badań nad normą kompetencyjną ma kluczowe znaczenie. Uwaga ta dotyczy w szczególności drugiego z wymienionych aspektów (szczegółowo na ten te-

mat w części 2.2. niniejszego wniosku). Nie chodzi bowiem o to, czy wykonanie przez Krajową Radę Sądownictwa kompetencji w zakresie pozytywnego zaopiniowania określonych kandydatów na sędziów zobowiązuje Prezydenta RP – jako adresata wniosku – do ich uwzględnienia, ile o to, czy kompetencja do opiniowania kandydatów na sędziów może być również wykonywana przez Prezydenta RP. Kluczowe jest zatem ustalenie przedmiotowego zakresu analizowanej kompetencji, podmiotu uprawnionego do jej wykonania oraz dopuszczalnych form jej wykonywania.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Na mocy wyrażonej w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP kompetencji normodawczej ustawodawca zwykły określa ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków. Konkretyzacja ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa następuje zatem, w tym przypadku, w szczególności w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm. – dalej nazywana ustawą o KRS). Analiza jej regulacji pozwala na sformułowanie wniosku, że realizowanie przez Krajową Radę Sądownictwa celów określonych w Konstytucji RP (art. 1 ust. 1 ustawy o KRS) wyraża się m. in. w wykonywaniu uprawnienia do rozpatrywania i oceny kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS). Tak ogólnie zakreślona kompetencja do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie wymaga jednak dalszego uszczegółowienia w zakresie dotyczącym trybu opiniowania. Uprawnionym do unormowania tych zagadnień jest na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o KRS Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który określa w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa, mając na względzie potrzebę zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez nią zadań przewidzianych w ustawach. Biorąc pod uwagę temporalne aspekty związane z zastosowaniem właściwego prawa w celu rozpatrywania niniejszego sporu, zauważyć trzeba, że po raz pierwszy Prezydent RP wydał rozporządzenie w dniu 22 grudnia 2001 r. (rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą, Dz. U. Nr 152, poz. 1752), które to zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 13 listopada 2007 r. (Dz. U. Nr 219, poz. 1623 – dalej nazywane jako rozporządzenia o KRS) o takim samym tytule. W zakresie dotyczącym przedmiotu opinio-

wania oraz trybu postępowania przed Krajową Radę Sądownictwa oba rozporządzenia są wprawdzie identyczne, lecz z formalnego punktu widzenia zastosować należy ostatecznie z wyżej wymienionych, gdyż Prezydent odmówił powołania na stanowiska sędziowskie kandydatów wskazanych we wstępie dnia 3 stycznia 2008 r. Kwestia rozpatrywania i oceny kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego została wyraźnie uregulowana w rozdziale 4 rozporządzenia o KRS, zatytułowanym „Rozpatrywanie i ocena kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego”. Z regulacji tych wynika zarówno przedmiotowy zakres opiniowania, jak i jego tryb. Jeśli chodzi o zagadnienie związane z przedmiotowym zakresem oceny kandydatur, to Rada rozpatruje je na podstawie przedstawionej jej dokumentacji zawierającej: 1) dokumenty związane ze zgłoszeniem kandydata, w szczególności kartę zgłoszenia (powinna ona, jeśli chodzi o sędziów sądów powszechnych, zawierać informacje dotyczące warunków wymaganych przez ustawę od kandydatów na stanowisko sędziowskie – art. 57 § 5 zd. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. – dalej nazywana jako u.s.p.); 2) ocenę kwalifikacji kandydata sporządzoną przez prezesa lub innego sędziego właściwego sądu albo sędziego wizytatora; 3) opinię kolegium właściwego sądu oraz 4) wyciąg z protokołu właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (§ 23 ust. 1 rozporządzenia o KRS). Do dokumentacji tej mogą być dołączone przez kandydata opinie służbowe lub zawodowe, listy rekomendujące i inne dokumenty uzasadniające zgłoszenie kandydata (§ 23 ust. 2 rozporządzenia o KRS). Co się tyczy z kolei trybu przedstawienia wniosków Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie sędziów, to zastosowanie znajdują § 16 – 21 ust. 1 rozporządzenia o KRS.

Z cytowanych unormowań wynika jednoznacznie określony zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa co do oceny kandydatur do stanowiska sędziowskiego, jak również tryb w jakim rozpatrzenie i ocena kandydata powinna nastąpić. Oznacza to, że ocena kandydatów w zakresie wykraczającym poza kwestie wynikające z powoływanych regulacji (jak również wydana z naruszeniem przepisów) jest niedopuszczalna. Wniosek taki potwierdza w zasadzie § 20 ust. 1 rozporządzenia o KRS, według którego w sprawach indywidualnych Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania. Jeśli chodzi o formę wyrażenia opinii (oceny) o kandydacie, to konieczne jest podjęcie uchwały. W świetle bezspornych ustaleń faktycznych Krajowa Rada Sądownic-

stwa, wobec wymienionych we wstępie osób, pozytywnie zaopiniowała ich kandydaturę do objęcia stanowiska sędziowskiego, po czym skierowała do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedni wniosek.

Tymczasem dnia 3 stycznia 2008 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił powołania wyżej wymienionych kandydatów bez wskazania jakiegokolwiek przyczyny. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że pomiędzy zachowaniami obu organów nie zachodzi spór kompetencyjny w zakresie dotyczącym uprawnienia do opiniowania kandydatów. Można byłoby twierdzić, że o ile Krajowa Rada Sądownictwa wykonała kompetencję opiniując pozytywnie wskazanych wyżej kandydatów, o tyle Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej skorzystał z kompetencji (zakładając, że taką posiada) do ich niepowołania na stanowisko sędziego. Twierdzenie takie byłoby prawdziwie jedynie wówczas, gdyby przyjąć, że przyczyna odmowy powołania na stanowisko sędziowskie znajdowała się poza sferą merytorycznej oceny kandydatów. Wprawdzie na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie można, ze względu na brak podania przyczyny odmowy, jednoznacznie rozstrzygnąć przedmiotowego zagadnienia, lecz analiza prawnych regulacji pozwala na wskazanie przyczyn, jakie hipotetycznie mogły stanowić jej faktyczną podstawę. Jeżeli bowiem przyjmiemy, że kwestia oceny i trybu opiniowania została uregulowana prawnie, a zarówno Krajowa Rada Sądownictwa, jak i Prezydent RP działają na podstawie obowiązujących przepisów, to możliwe jest wskazanie okoliczności, które powinny być brane pod uwagę w trakcie wyłaniania kandydatów na sędziów i powoływania ich na stanowisko. Wyznaczają one zarazem potencjalny zakres faktycznych przyczyn, mogących stanowić podstawę odmowy. Inną kwestią w tym kontekście jest zagadnienie prawnej dopuszczalności odmowy z określonego powodu. Możliwe jest bowiem ustalenie, że faktyczną przyczynę mogła stanowić wprawdzie określona okoliczność (również ta wynikająca z kryteriów opiniowania kandydata na sędziego), lecz jej powołanie przez określony podmiot jako podstawy odmowy należałoby w świetle obowiązujących przepisów uznać za nieuprawnione. Z punktu widzenia wyznaczania przedmiotu niniejszego sporu istotna jest wyłącznie pierwsza z wymienionych kwestii. Druga z nich prowadzi bowiem do wykładni obowiązujących przepisów.

Ustrojowy status Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został uregulowany w rozdziale V Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 126 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach. Wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu wskazuje, że czynności

podejmowane przez Prezydenta powinny następować zgodnie z obowiązującym prawem. Oznacza to, że Prezydent RP może podejmować działania wyłącznie wówczas, gdy przepis tak stanowi oraz w zakresie i w granicach przez niego wyznaczonych. Szczególne znaczenie odgrywa tutaj wzajemna relacja pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa i Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu dotyczącym powoływania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Warto bowiem zauważyć, że wprawdzie oba organy należy zaliczyć do centralnych organów państwa, co sugerowałoby ich całkowitą samodzielność i niezależność względem siebie, lecz trzeba wskazać, na istotną z punktu widzenia przedmiotowego sporu, wzmiankowaną wyżej kompetencję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu działania Rady i postępowania przed Radą, mając na względzie potrzebę zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez Radę zadań przewidzianych w ustawach (art. 12 ust. 6 ustawy o KRS). Korzystając z przedmiotowej kompetencji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, co zresztą uczynił w rozporządzeniu, zobowiązać Krajową Radę Sądownictwa do podejmowania określonych czynności w celu wykonywania przez nią ustawowych zadań. Jeżeli zatem Krajowa Rada Sądownictwa jest upoważniona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 do rozpatrywania i oceny kandydatów na sędziów, to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej posiada kompetencję do skonkretyzowania zasad postępowania Rady w tym zakresie. Ograniczenia Krajowej Rady Sądownictwa wynikają zatem zarówno z regulacji ustawowych; mogą również znajdować normatywną podstawę w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W zasadzie jest on uprawniony do unormowania wszystkich kwestii, które nie zostały uregulowane w ustawie, i tylko w takim zakresie, w jakim nie stoją one w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Analiza unormowań dotyczących kwestii rozpatrywania i oceny kandydatów na sędziów nie pozostawia wątpliwości, że poza możliwym zakresem regulacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pozostają zagadnienia związane z merytoryczną oceną kandydata oraz ustaleniem podmiotu do tego uprawnionego. Ustawodawca wyraźnie bowiem wskazał, jakie warunki musi spełnić kandydat na sędziego, jak i kto o ich spełnieniu decyduje. Nie jest zatem dopuszczalne, aby Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu rozszerzał czy też ograniczał zakres kontroli kandydata pod kątem spełniania warunków powołania na sędziego, jak również ograniczał kompetencję Krajowej Rady Sądownictwa w tym zakresie. Nie oznacza to jednak braku realnej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w możliwości sprawowania



w ten sposób kontroli nad trybem rozpatrywania i oceny kandydatur. Warto zwrócić uwagę, że regulacje odnoszące się do kompetencji powołania bądź mianowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów do pełnienia określonych funkcji, urzędu, czy też w związku z nadaniem stopnia oficerskiego, przedstawia się bardzo różnorodnie. Dla przykładu można wskazać, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek: 1) ministra właściwego spraw wewnętrznych nadaje stopień nadbrygadiera i generała brygadiera (art. 51 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 96, poz. 667 ze zm.); na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej oraz na stopień generała straży granicznej (art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.); 2) Ministra Obrony Narodowej – mianuje na pierwszy stopień oficerski (podporucznika), na stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz Marszałka Polski (art. 74 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.); 3) Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub Ministra Obrony Narodowej – mianuje na stopnie wojskowe generałów (admirałów) (art. 146 ust. 2, pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.); 4) Centralnej Komisji – nadaje tytuł profesora (art. 25 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.). Prawnoporównawcza wykładnia przepisów wyznaczających relację Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do podmiotu wnioskującego o powołanie (mianowanie, nadanie stopnia) dowodzi tezy, że zakres regulacji ustawowych jest bardzo zróżnicowany, począwszy od unormowań ogólnych, a skończywszy na bardzo szczegółowych, np. w przypadku mianowania na wyższy stopień wojskowy osób niepodlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej oraz byłych żołnierzy zawodowych (por. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 maja 2006 r. w sprawie mianowania na wyższy stopień wojskowy osób niepodlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej oraz byłych żołnierzy zawodowych, Dz. U. Nr 86, poz. 597 ze zm.).

W powyższym świetle można zatem uznać, że kwestia określenia relacji pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa i Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, w części nieuregulowanej ustawą, pozostawiona została normodawczej kompetencji Prezydenta RP. Przeprowadzone rozważania prowadzą jednocześnie do wniosku, że

jeśli chodzi o rozpatrywanie i ocenę kandydatur na stanowiska sędziowskie, to merytoryczna kompetencja do opiniowania kandydatów została ustanowiona wyłącznie na rzecz Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawowo określony jest również przedmiotowy zakres opiniowania. Rada nie może zatem ani rozszerzyć, ani zawęzić kryteriów oceny kandydatów na stanowisko sędziowskie. Z kolei jeśli chodzi o tryb postępowania w tym przedmiocie, to w zakresie nieuregulowanym w ustawie powinien on zostać unormowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzi to do konstatacji, że wniosek sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa w przedmiocie zgłoszenia kandydatów na stanowiska sędziowskie można byłoby rozpatrywać wyłącznie, albo w kontekście wyrażenia oceny o kandydacie, albo w aspekcie prawidłowości postępowania prowadzącego do wyrażenia opinii. To z kolei pozwala na hipotetyczne przyjęcie, że jedną z przyczyn odmowy powołania na stanowisko sędziów kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa była ich negatywna ocena przez Prezydenta RP. Zupełnie inną kwestią jest natomiast, czy Prezydent jest z tych powodów uprawniony do odmowy powołania kandydatów na sędziów. Z punktu widzenia przedmiotowego sporu ważne jest jedynie hipotetyczne wskazanie przyczyn, jakie mogłyby uzasadniać podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w przedmiocie odmowy. W tym świetle rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego oparte jest na założeniu, że postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej może być interpretowane jako wyrażenie negatywnej opinii o kandydatach zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa. W takim przypadku zachowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do wydania rozstrzygnięcia w tej samej sprawie (oceny kandydata do urzędu sędziowskiego), w której działania podjęła wcześniej Krajowa Rada Sądownictwa.

Mając na względzie powyższe rozważania możliwe jest zatem przyjęcie warunkowego istnienia sporu kompetencyjnego. Rozważanie tak rozumianego sporu nie jest niedopuszczalne, czego dowodzi między innymi dotychczasowa praktyka Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym wydawania tzw. „rozstrzygnięć interpretacyjnych”. Z reguły do tej kategorii zalicza się orzeczenia, które uznają zgodność przepisu prawa z Konstytucją RP, pod warunkiem odpowiedniego jego rozumienia (por. A. Józefowicz, Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, PiP z 1999 r., Nr 11; L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo, „Przegląd Sądowy” z 1999 r., Nr 1; J. Trzeciński, Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, PiP z 2002 r., Nr 1). Tym samym Trybunał dokonuje oceny zgodności określonego rozumienia przepisów z ustawą zasadniczą. Jeśli przyjmiemy, że interpretacja

tekstów prawnych w ścisłym znaczeniu polega na przekładzie przepisu bądź zbioru przepisów na określone normy postępowania (normy prawne), to należy przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny poddaje kontroli nie tyle określony przepis (zbiór przepisów), ile normę prawną, którą na ich podstawie można było odtworzyć. W przypadku orzeczeń interpretacyjnych sytuacja jest szczególna, gdyż wykładnia przepisów (zbioru przepisów) poddawanych konstytucyjnej kontroli prowadzi do odtworzenia przynajmniej dwóch norm postępowania, z których każda w inny sposób wskazuje, kto, kiedy oraz co czynić powinien. Jeśli zatem, na podstawie znanych i powszechnie uznawanych reguł wykładni, dopuszczalne jest odtworzenie więcej aniżeli jednej normy postępowania, to Trybunał Konstytucyjny może dokonywać oceny jednej z nich z określonym wzorcem konstytucyjnym. Ocena konstytucyjności odbywa się w takim przypadku warunkowo, przy założeniu określonego rozumienia przepisów podlegających ocenie. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na aksjologiczne uzasadnienie dopuszczalności wydawania orzeczeń interpretacyjnych. W doktrynie wskazuje się, że chodzi o realizowanie podstawowej funkcji Trybunału, to znaczy funkcji kontroli konstytucyjności prawa, przestrzeganie zasady pewności (stabilności) prawa, czy zasady zaufania obywatela do stanowionego prawa (J. Trzcziński, Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego, PiP z 2002 r., Nr 1, s. 9-11). Szczególną uwagę zwraca się przy tym na potrzebę ochrony jednostki i możliwości korzystania przez nią z konstytucyjnych uprawnień. W istocie, mimo że w Art. 190 Konstytucji RP nie została *explicite* wyrażona możliwość wydawania przez Trybunał orzeczeń interpretacyjnych, to uprawnienie takie wyinterpretowane jest *implicite* z przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego.

W powyższym świetle należy mieć na uwadze, że podobne względy powinny zostać wzięte pod uwagę w przypadku oceny dopuszczalności rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego w rozumieniu przyjętym w niniejszym wniosku. Egzegeza faktów prawotwórczych nie powinna bowiem być redukowana wyłącznie do ustalania, jakie normy zostały wysłowione w postaci przepisów prawnych. Jeżeli na podstawie szeregu obowiązujących przepisów wyinterpretować można normy prawne, które można uznać za uzasadnione aksjologicznie przez określony zespół ocen, to należy w tym systemie uznać również za obowiązującą normę, która wprawdzie nie została *expressis verbis* sformułowana w obowiązujących przepisach, ale ma takie samo jak poprzednie, uzasadnienie aksjologiczne (por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 173). Za zasad-

nością rozpatrywania sporu kompetencyjnego rozumianego warunkowo, przemawiają takie same okoliczności, jak w przypadku wydawania orzeczeń interpretacyjnych. Przyjęcie takiej możliwości rozpatrywania przedmiotowego sporu podyktowane jest również koniecznością zapewnienia efektywnej ochrony swobody wolności wyboru zawodu kandydatów na sędziów (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP), jak i potrzebą wyraźnego rozdzielania zakresów kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa. Na tej podstawie możliwe i dopuszczalne byłoby odtworzenie normy prawnej pozwalającej na rozpatrywanie sporów kompetencyjnych pod warunkiem przyjęcia, dopuszczalnej prawnie, określonej interpretacji zachowania jednego z podmiotów.

## **2.2. Brak sporu o abstrakcyjną wykładnię przepisów Konstytucji RP**

Konieczną przesłanką dopuszczalności rozpatrywania sporu kompetencyjnego jest również, aby nie stanowił on sporu o abstrakcyjną wykładnię przepisów Konstytucji (P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy z 1998 r., Nr 1, s. 25). Chodzi zatem o uniknięcie sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając spór, przesądzi o określonym rozumieniu przepisu, bądź przepisów ustawy zasadniczej. Biorąc pod uwagę faktyczne oraz prawne uwarunkowania związane z niniejszym wnioskiem, podstawowa obawa mogłaby dotyczyć niebezpieczeństwa dokonania wykładni art. 179 Konstytucji RP (i tym samym art. 55 ust. 1 u.s.p.), według którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Rozstrzygnięcie sporu nie może zatem prowadzić do ustalenia, czy Prezydent Rzeczypospolitej ma obowiązek powołania określonych kandydatów na stanowisko sędziowskie czy uprawnienie, co oznaczałoby również możliwość ich niepowołania. Przeprowadzona powyżej analiza przepisów w zakresie dotyczącym wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radą Sądownictwa dowodzi, że rozstrzygnięcie sporu nie prowadzi do wykładni art. 179 ustawy zasadniczej, mimo że poczynione rozważania niewątpliwie mogą się do takiego ustalenia przyczynić. W pierwszej kolejności przypomnieć należy konieczność oddzielenia dwóch płaszczyzn badań nad normą kompetencyjną. Z punktu widzenia rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego znaczenie posiada tylko ta jej część, która dotyczy określonej w przepisach reguły postępowania, nadającej, pewnej czynności psychofizycznej lub jakiegóż odpowiednio prostszej czynności konwencjonalnej

dokonanej przez podmiot uzyskujący do tego kompetencję, sens dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju. W okolicznościach przedmiotowej sprawy chodzi zatem o wykonanie kompetencji w zakresie opiniowania kandydatów na sędziów.

Poza zakresem rozważań pozostają kwestie dotyczące normy konsekwencyjnej, nakazującej podmiotowi podlegającemu udzielonej kompetencji odpowiednio zareagować na taką czynność, jako na należycie dokonaną czynność konwencjonalną. Nie jest zatem istotne ustalenie, kto i w jaki sposób (w tym przypadku Prezydent RP) na dokonaną przez określony podmiot (Krajową Radę Sądownictwa) czynność konwencjonalną, będącą wykonaniem normy kompetencyjnej, powinien zareagować.

Przeprowadzone rozważania doprowadziły do konkluzji, że przy wyłanianiu kandydatów na sędziów konieczne jest uwzględnienie zarówno kwestii merytorycznych, związanych z oceną kandydata, jak i proceduralnych dotyczących trybu rozpatrywania i oceny kandydatur. Ustalenie takie nie przesądza jeszcze w żadnej mierze, czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest każdorazowo uwzględnić wnioski o powołanie sędziów. Nie pozwala również na rozstrzygnięcie, czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach wniosek taki może nie zostać uwzględniony. Z przeprowadzonej analizy wynika wyłącznie, że odmowa powołania kandydatów na sędziów hipotetycznie mogła nastąpić z powodu negatywnej oceny przedstawionych kandydatów lub ze względów uchybień proceduralnych. Przyjmując pierwszą z możliwości, czynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niewątpliwie wkracza w zakres ustawowej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa i należy ją uznać za prawnie niedopuszczalną. Z kolei gdyby przyjąć drugą z wymienionych możliwości, to bez przeprowadzenia dalszych rozważań nie można rozstrzygnąć na przykład, czy stwierdzenie uchybień dotyczących postępowania w zakresie rozpatrywania i oceny kandydatur uzasadnia odmowę powołania kandydatów, czy też wyłącznie zwrot wniosku w celu ponownego przeprowadzenia procedury opiniowania. Te kwestie musiałyby być z kolei rozstrzygnięte, aby dokonać wykładni art. 179 ustawy zasadniczej (art. 55 ust. 1 u.s.p.). Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w zakresie, w jakim został on przedstawiony w niniejszym wniosku, nie przesądza więc o istnieniu obowiązku albo kompetencji Prezydenta co do powołania kandydatów na sędziów zgłaszanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie prowadzi zatem do abstrakcyjnej wykładni obowiązujących przepisów.

Nie ma zatem racji P. Czarny, który twierdzi, że zakres swobody Prezydenta w ocenie kandydata na urząd sędziego nie mieści się w granicach art. 53 ust. 1 ustawy

o Trybunale Konstytucyjnym (P. Czarny, Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa, /w:/ M. Grzybowski, System rządów RP, założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006, s. 84). Autor ten formułuje pogląd w sposób arbitralny nie dokonując analizy unormowań mających znaczenie dla oceny relacji pomiędzy Prezydentem RP i Krajową Radę Sądownictwa. Już wyłącznie z tego powodu, że kompetencja do rozpatrywania i oceny kandydatur została w ustawie o KRS powierzona Krajowej Radzie Sądownictwa, a zasada legalizmu działań centralnych organów administracji państwowej, w tym Prezydenta RP, zakłada, że mogą one podejmować działania wyłącznie na podstawie prawa i w granicach przez nie wyznaczonych, prowadzi do wniosku, że Prezydent RP może dokonywać określonych czynności tylko jeśli pozwala mu na to Konstytucja RP i ustawy. Tymczasem przedmiotowe źródła prawa kompetencji takiej dla Prezydenta RP nie przewidują. Swoboda Prezydenta RP w zakresie oceny zgłaszanych kandydatów na sędziów nie została zatem pozostawiona swobodnemu uznaniu Prezydenta, który w sposób arbitralny mógłby podejmować w tej kwestii dowolne decyzje.

### **3. Wskazanie przepisów Konstytucji lub ustawy, które zostały naruszone**

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zachowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej narusza art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS, wyrażający uprawnienie w zakresie rozpatrywania i oceny kandydatów na sędziów wyłącznie Krajowej Rady Sądownictwa. Działanie Prezydenta RP można również uznać za naruszające Art. 186 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w ten sposób ogranicza wykonywanie konstytucyjnego obowiązku spoczywającego na Krajowej Radzie Sądownictwa stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak również niezgodne z zasadą podziału władz (Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP).

Mając na względzie powyższe rozważania, niniejszy wniosek należy uznać za dopuszczalny i uzasadniony.