

Warszawa, dnia 9 października 2008 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 179, iż „sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony”. Przez 17 lat, a więc do czasu objęcia najwyższego urzędu w państwie przez Lecha Kaczyńskiego nie zdarzył się przypadek, aby Prezydent odmówił mianowania na urząd sędziego kandydata zgłoszonego przez Krajową Radę Sądownictwa. Był to poprawny zwyczaj Konstytucyjny.

W 2007 r. Krajowa Rada Sądownictwa została poinformowana pismem przez Kancelarię Prezydenta, że Prezydent nie skorzystał z konstytucyjnej prerogatywy i odmówił 9 osobom powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Wymienione pismo poza nazwiskami kandydatów, których dotyczyła odmowa nie zawierało żadnego wyjaśnienia przyczyn tej odmowy.

Nie ulega wątpliwości w ocenie prawników, że odmowa powołania przez Prezydenta sędziów, w sprawie których otrzymał stosowny wniosek Rady, nie miała właściwej formy aktu prawnego, do wydania i ogłoszenia którego - w Monitorze Polskim gdzie ogłasza się akty urzędowe Prezydenta - zobowiązana jest Głowa Państwa. Odmowa powołania na urząd sędziego powinna mieć formę postanowienia odpowiednią do tej, która występuje w przypadku powołania do pełnienia urzędu.

W doktrynie pojawiły się rozważania czy Prezydent może odmówić wnioskowi Krajowej Rady Sądownictwa, czy jest tylko swoistym „notariuszem”, potwierdzającym decyzje podjęte gdzie indziej. W ocenie wybitnych znawców prawa konstytucyjnego, chociażby dr Ryszarda Piotrowskiego, ograniczenie się przez Kancelarię Prezydenta do powiadomienia Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie powołania kandydatów zgłoszonych przez Radę na stanowisko sędziego naruszyło ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ożywiona dyskusja i liczne publikacje prasowe wokół tej sprawy spowodowały, iż po ponowieniu przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku do Prezydenta o powołanie wspomnianych 9 osób - w styczniowym numerze Monitora Polskiego - w sposób prawidłowy ogłoszono postanowienie Prezydenta o odmowie powołania do pełnienia urzędu sędziego powyższych 9 osób. Kolejną decyzję w przedmiotowej sprawie Prezydent podjął we wrześniu bieżącego roku wobec sędziego - kandydata na wyższe stanowisko - oczekującego na rozstrzygnięcie wniosku Rady przez ponad dwa i pół roku.

Oba postanowienia opublikowane w Monitorze Polskim w 2008 r. (Nr 4 oraz Nr 68) nie zawierają uzasadnienia przyczyn odmowy powołania na urząd sędziego wymienionych w nich osób. Zarówno Krajowa Rada Sądownictwa jak i zainteresowani sędziowie nie znają powodów uzasadniających podjętą przez Prezydenta decyzję.

Nie wdając się w dywagacje konstytucyjne, czy Prezydent ma uprawnienia do odmowy powołania na urząd sędziego osób zaopiniowanych pozytywnie przez Radę, czy też nie – należy zauważyć, iż Ustawa Zasadnicza nie przewiduje wariantu prezydenckiej odmowy - nie określa jej reguł ani form, nie reguluje też sprawy uzasadnień decyzji Prezydenta ogłaszanych w aktach prawnych.

Trzeba podkreślić, że odmowa powołania na urząd sędziego bez uzasadnienia, ma szczególnie istotne znaczenie zarówno dla Krajowej Rady Sądownictwa jak i kandydatów przez nią rekomendowanych, gdyż stawia ich w nader kłopotliwej sytuacji. Na stanowisko sędziowskie może być powołana osoba spełniająca wymogi określone w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Nie spełnienie stawianego w niej wymogu nieskazitelności charakteru - choćby w domyśle - to zarzut niewłaściwego postępowania w życiu osobistym i zawodowym narażający dobre imię kandydata, godzi on w dobra osobiste i naraża na utratę zaufania koniecznego do sprawowania urzędu sędziego. Z tego powodu kandydat na urząd sędziego powinien być poinformowany co było powodem odrzucenia jego kandydatury oraz jakie czynniki decydowały o negatywnej decyzji Prezydenta.

Postępowanie wyłaniające kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, poprzedzające przedstawienie wniosków o powołanie Prezydentowi, jest postępowaniem szczególnym opartym na rozporządzeniu Prezydenta RP w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą. Rada ocenia kandydatów w oparciu o obiektywne kryteria związane z rekrutacją i awansowaniem sędziów (tj. kwalifikacje, prawość, zdolność i sprawność). Nie jest więc bez znaczenia dla Rady, które elementy są decydujące dla Prezydenta przy powołaniu na urząd sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa zobligowana jest do sporządzania uzasadnienia w przypadku odmowy przedstawienia jakiegokolwiek kandydata Prezydentowi z wnioskiem o powołanie zgodnie z art. 13 znowelizowanej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Notabene inicjatorem zmiany przepisów nakładających na Radę ten obowiązek był nie kto inny jak Prezydent Lech Kaczyński. Może należałoby w dalszej kolejności rozważyć uchwalenie ustawy o Urzędzie Prezydenta, regulującej tryb wydawania przez Prezydenta decyzji odmownych i zawierającej wykaz, tych które z różnych powodów wymagają uzasadnienia.

Prezydent nie jest organem administracji publicznej, chociaż został zaliczony do organów władzy wykonawczej i Jego pozycja prawna jest odmienna od innych organów konstytucyjnych. Rozstrzygając jednak w sposób dyskrejonalny i arbitralny indywidualną sprawę kandydata na urząd sędziego, przy odmowie powołania tego kandydata bez uzasadnienia, może być posądzony o dokonywanie oceny jego orzecznictwa w oparciu o pozaprawne kryteria takie jak argumenty stricte polityczne lub obyczajowe. W niektórych krajach, tradycje konstytucyjne i przepisy prawa pozwalają na powoływanie sędziów przez rząd. Wypracowano tam system, dzięki któremu procedury powoływania sędziów są przejrzyste i niezależne - zgodne z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy przywiązującego dużą wagę do istnienia właściwych gwarancji w sposobie powoływania sędziów. Arbitralna odmowa - bez uzasadnienia - pozwala na dopuszczenie różnych interpretacji dyskrejonalnych decyzji Prezydenta.

Jednym ze stosownych i sensownych rozwiązań w chwili obecnej jest, aby Prezydent w przypadku obiekcji do wnioskowanego kandydata, przedstawiał Radzie na piśmie lub za pośrednictwem swojego przedstawiciela w Radzie swoje zastrzeżenia i będące w jego dyspozycji informacje. Pozwoliłyby one Radzie na ponowne przeanalizowanie wniosku w kontekście prezydenckiego zastrzeżenia i podjęcie decyzji: o ponownym wystąpieniu z wnioskiem bądź o odstąpieniu od poparcia kandydata, gdyby zastrzeżenia Głowy Państwa były zasadne i słuszne.

Bezspornym powinno być, że Prezydent powinien powiadamiać Krajową Radę Sądownictwa jako konstytucyjny organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów o ewentualnych swoich zastrzeżeniach wobec kandydatów i je umotywować jak i to, że w przypadku odmowy powołania na urząd sędziego powinien uzasadniać swoje decyzje. Dzięki temu uchroniłby się od zarzutów pozaprawnej oceny orzecznictwa kandydatów.

Oczywiste jest, że od motywu jakim Prezydent kieruje się przy podejmowaniu decyzji będzie zależeć ocena konstytucyjności Jego działań.

Sędzia Marek Celej

Dyrektor Wydziału Prawnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa