

dr Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Opinia o uprawnieniach Prezydenta RP dotyczących powoływania sędziów.

1. W myśl art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Sposób powoływania na urząd sędziego powinien być interpretowany z punktu widzenia „separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej”¹ od pozostałych władz, stanowiącej element składowy zasady podziału władz, która – ze względu na swoje miejsce w Konstytucji, a tym samym pozycję w hierarchii norm konstytucyjnych² – określa wartości ustrojowe mające podstawowe znaczenie dla wykładni art. 179 Konstytucji.

Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych³.

Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i

¹ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2007, s. 75.

² Por. K. Działocha: Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm, w: J. Trzcinski, red.: Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 78 i nast.

³ Tak L. Garlicki: op. cit., s. 72.

przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy⁴.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁵.

Na tym tle należy rozważyć pogląd Trybunału, w myśl którego wprawdzie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”⁶.

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 16/04.

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/99.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

Interpretacja konstytucyjnych reguł dotyczących powoływania sędziów nie może być dokonywana w oderwaniu od mającego podstawowe znaczenie w demokratycznym państwie prawnym prawa do sądu, które w myśl art. 45 Konstytucji może być realizowane jedynie przez „niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

2. Zobowiązanie do utrzymania „niezawisłości i bezstronności” sądów nakłada na Rzeczpospolitą także art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który jest rozumiany przez Komitet Ministrów Rady Europy jako nakaz powierzenia decyzji dotyczących powoływania i awansowania sędziów organom niezależnym od władzy wykonawczej⁷. Zgodnie z zaleceniem⁸ tego Komitetu „należy zastosować wszelkie środki niezbędne do przestrzegania, ochrony i umacniania niezawisłości sędziów.(...) Władza wykonawcza i ustawodawcza powinny zapewnić sędziom niezawisłość i dbać, aby nie podejmowano działań mogących jej zagrozić. Wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie ich osiągnięć, z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności. Organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i od administracji. Dla zagwarantowania jego niezależności powinny istnieć reguły, zgodnie z którymi na przykład członkowie tego organu byliby dobierani przez samych sędziów, a ów organ sam by decydował o swych zasadach postępowania. W krajach, w których tradycje konstytucyjne i przepisy prawa

⁷ Por. L. Garlicki: Komentarz do art. 179 Konstytucji, Uwaga 3, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa , t. .

⁸ Zalecenie Nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów z 13 X 1994 r. W art. 15b Statutu Rady Europy (Dz. U. Nr 118 z 1994, poz. 565) ustalenia Komitetu mogą „przybierać formę zaleceń dla rządów członków. Komitet może zwracać się do rządów członków o informacje o działaniach przez nich podjętych z tymi zaleceniami”. Por. także F. Benoit-Rohmer, H. Klebes: Prawo Rady Europy. W strone ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej, Warszawa 2006, s. 118.

pozwalają na powoływanie sędziów przez rząd, powinny istnieć gwarancje, że praktyka ich powoływania będzie jawna i wolna od zewnętrznych wpływów i że decyzje w tej materii nie będą powodowane innymi względami niż te, które łączą się z wymienionymi wyżej obiektywnymi kryteriami. Takie gwarancje mogłoby na przykład dawać:

1. istnienie specjalnego, niezależnego i kompetentnego organu udzielającego rad rządowi, który by je uwzględniał w praktyce; lub

2. indywidualne prawo do odwołania się od danej decyzji do niezależnej władzy; lub

3. zabezpieczenie przez władzę podejmującą decyzję przed bezprawnym naciskiem lub wywieraniem niewłaściwego wpływu. (...)

Organy władzy wykonawczej i ustawodawczej mają obowiązek zapewnienia sędziom niezawisłości. Niektóre środki stosowane przez te organy mogą bezpośrednio lub pośrednio ingerować w wykonywanie władzy sędziowskiej lub ją modyfikować. W związku z tym organy władzy wykonawczej i ustawodawczej muszą powstrzymać się od jakichkolwiek kroków mogących podważyć niezawisłość sędziów”.

W komentarzu dotyczącym zasad niezawisłości sędziów, stanowiącym część Zaleceń, stwierdzono że „ogromne znaczenie ma zapewnianie niezawisłości sędziów w momencie ich rekrutacji i w ciągu ich całej kariery zawodowej (...) oraz unikanie jakiegokolwiek dyskryminacji. Wszelkie decyzje dotyczące działalności zawodowej sędziów powinny się opierać na kryteriach obiektywnych i chociaż każde państwo członkowskie ma swoje własne sposoby rekrutacji sędziów, ich wybierania lub mianowania, selekcjonowania kandydatów do sądownictwa i kariery zawodowej sędziów, zawsze podstawy tych decyzji powinny mieć charakter merytoryczny. Jest rzeczą szczególnie ważną, aby decyzje o powoływaniu sędziów opierały się wyłącznie na kryteriach obiektywnych, gdy podejmowane są przez organy, które nie są nie-

zależne od rządu lub administracji, albo na przykład przez parlament lub prezydenta państwa.

Na obiektywnych kryteriach powinny być również oparte wszystkie decyzje mające wpływ na karierę zawodową sędziów. Nie tylko w momencie powoływania, ale i w ciągu całej kariery zawodowej sędziego należy przestrzegać niezawisłości sędziowskiej”.

Komitet Ministrów Rady Europy przywiązuje wielką wagę do tego, by decyzje dotyczące powoływania sędziów były wolne od „niewłaściwych wpływów ze strony władzy wykonawczej lub administracji”. Zdaniem Komitetu Ministrów wiele państw członkowskich Rady Europy przyjęło systemy powoływania sędziów, „często angażujące rząd, parlament lub głowę państwa. Zalecenie nie sugeruje zmiany tych systemów, które działały w praktyce należycie przez dziesięciolecia lub wieki. Jednak również w państwach, w których sędziowie powoływani są formalnie przez rząd, powinien istnieć jakiś system, dzięki któremu procedury powoływania sędziów byłyby przejrzyste i niezależne w praktyce. W niektórych państwach takie procedury zapewnia powołany w tym właśnie celu niezależny i kompetentny organ, który doradza rządowi, parlamentowi lub głowie państwa i którego rady są realizowane w praktyce, bądź też wprowadzenie możliwości odwołania się przez zainteresowanego”.

Do podstawowych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów VII Kongres Narodów Zjednoczonych poświęcony zapobieganiu przestępczości i postępowaniu z przestępcami zaliczył także regułę, zgodnie z którą sposób powoływania sędziów powinien być wolny od wszelkiej dyskryminacji ze względu na „polityczne lub inne poglądy”.

3. Stanowisko doktryny w przedmiocie charakteru uprawnień Prezydenta RP dotyczących powoływania sędziów nie jest jednolite. Z jednej strony zwraca uwagę pogląd P. Sarneckiego, według którego ujęcie uprawnienia

prezydenckiego w formę prerogatywy powoduje, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, nie można więc jego uprawnień sprowadzać do roli notariusza, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje⁹. P. Sarnecki stwierdza również, że „konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta”¹⁰. Na podkreślenie zasługuje pogląd J. Gudowskiego prezentujący odmienny punkt widzenia w kwestii uprawnień głowy państwa w omawianej dziedzinie; zdaniem tego Autora „uchwały Rady stanowiące wniosek o powołanie sędziego są dla Prezydenta wiążące”¹¹. J. Ciapała, zwracając uwagę na brzmienie art. 179 Konstytucji („sędziowie są powoływani”), wskazuje na prezydencki obowiązek czynienia użytku z tej kompetencji¹². Wprawdzie, jak zauważa L. Garlicki, słowa „może” brakuje także w art. 161 Konstytucji (zmiany w składzie rządu), a część doktryny i praktyka przyznaje prezydentowi możliwość odmowy spełnienia wniosku premiera¹³, to jednak art. 179 reguluje stosunki między różnymi władzami, co przemawia przeciw za interpretacją J. Ciapały. Autor ten wskazuje również na specyfikę statusu Krajowej Rady Sądownictwa jako organu wnioskującego, dokonującego wnikliwej oceny „czytelnie ujętych ustawowych warunków” oraz na niezależność sądów, która „przemawia na rzecz uczynienia wyjątkiem możliwości władczej ingerencji w sferę działalności sądów”¹⁴. Zdaniem W. Sokolewicza Prezydent „jest o tyle związany treścią wniosku KRS, że może tylko zaakceptować go lub odrzucić (...) lecz nie może powołać sędziego bez takiego wniosku”¹⁵. W doktrynie zwrócono uwagę na niejednoznaczność normy

⁹ Tak P. Sarnecki: Uwaga do art. 42,w: L. Garlicki, red.: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1996.

¹⁰ Tak P. Sarnecki: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2000, s. 74.

¹¹ Por. J. Gudowski: Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych, Przegląd Sądowy, Nr 11-12/1994, s. 26.

¹² Tak J. Ciapała: Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa 1999, s. 305.

¹³ Tak L. Garlicki: op. cit., uwaga 7.

¹⁴ Tak J. Ciapała: ibidem.

¹⁵ Tak W. Sokolewicz: Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej, w: T. Dębowska –Romanowska, A. Jankiewicz, red.: Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa, Warszawa 1999, s. 174.

ustawowej (art. 55 Prawa o ustroju sądów powszechnych) powtarzającej treść art. 179 Konstytucji, co sprawia, że „można prezentować w tej kwestii różne argumenty”¹⁶ oraz na doniosłość praktyki konstytucyjnej, polegającej na tym, że „Prezydent RP ani razu nie odmówił wnioskowi Krajowej Rady Sądownictwa”, a więc „przynajmniej de facto uznaje autonomię Rady i związanie jej wnioskami”¹⁷, co jednak „świadczy tylko o umiarze politycznym głowy państwa, a przedwczesne byłoby mówienie o pojawieniu się desuetudo”¹⁸. Odnosząc się do potencjalnej praktyki L. Garlicki zauważa, że „odmowa uwzględnienia wniosku KRS mogłaby nastąpić tylko w sytuacji nadzwyczajnej i zawsze musiałoby ją poprzedzić przedstawienie Radzie zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela prezydenta”¹⁹. Podzielam ten punkt widzenia.

4. Prezydent RP, działając w myśl art. 7 Konstytucji na podstawie i w granicach prawa, nie może ustalać swoich kompetencji w drodze domniemania. Konstytucja powierza Krajowej Radzie Sądownictwa prawo wystąpienia z wnioskiem, a zatem przygotowania go w sposób zbiektywizowany, co jest zagwarantowane w odpowiednich rozwiązaniach ustawowych. Prezydent nie ma ustawowego umocowania do procedowania w zakresie wniosku, a przecież – w myśl art. 126 ust. 3 Konstytucji – wykonuje on „swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach”. Prezydenta w demokratycznym państwie prawnym obowiązuje zasada „co nie jest dozwolone, jest zabronione”. Skoro ani Konstytucja, ani Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawierają żadnych postanowień regulujących sposób weryfikowania przez Prezydenta RP wniosków Krajowej Rady Sądownictwa, to oznacza to, że głowa państwa nie może przeprowadzać żadnych czynności

¹⁶ Tak T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski: Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Warszawa 2002, s. 147.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Tak L. Garlicki: ibidem.

¹⁹ Ibidem.

mających weryfikować wnioski, a zatem nie może go kwestionować. Prezydent nie może utworzyć w Kancelarii specjalnego zespołu do ponownego analizowania akt osobowych kandydata. Wymagałoby to odrębnej podstawy ustawowej. Nie wystarczy tu akt prawa wewnętrznego, ponieważ chodzi o powoływanie sędziów, a zatem o odrębność władzy sądowniczej, która nie jest przecież organizacyjnie podległa Prezydentowi.

Jeżeli w praktyce ma miejsce podwójne badanie akt osobowych kandydata przez Krajową Radę Sądownictwa i przez Prezydenta, to praktyka stanowi naruszenie Konstytucji. Przecież do tego, by w Kancelarii Prezydenta badano akta trzeba wyraźnej podstawy ustawowej. Ponadto Prezydent ma swego przedstawiciela w Krajowej Radzie Sądownictwa i na tym etapie następuje zaznajomienie się z aktami; do tego Konstytucja ogranicza udział głowy państwa w badaniu akt.

Gdy chodzi o spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Krajową Radą Sądownictwa w zakresie podwójnego badania akt osobowych kandydata na sędziego, to Prezydent nie ma kompetencji do prowadzenia tego rodzaju badań. Gdyby były one wykonywane na podstawie Konstytucji lub ustawy, wówczas należałoby uznać, że ustrojodawca lub ustawodawca dopuszcza podwójne badanie, co byłoby jednak zasadniczą modyfikacją stosunków między władzą wykonawczą i sądowniczą (wątpliwą jako rozwiązanie konstytucyjne i niezgodną z konstytucją jako rozwiązanie ustawowe). Jeżeli jednak Prezydent przypisuje sobie kompetencje do prowadzenia badań akt osobowych kandydatów na sędziów i znajduje się w sporze w tym przedmiocie z Krajową Radą Sądownictwa, to ewentualne rozstrzygnięcie mogłoby nastąpić w trybie art. 189 Konstytucji.

Zachodzą bowiem przesłanki sporu kompetencyjnego – „jeden organ władzy państwowej przypisuje innemu, iż przekroczył zakres swojej kompetencji i

wtargnął w jego atrybucje”²⁰. Mamy ponadto do czynienia z centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Jednakże należy pamiętać, że Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencje do badania akt kandydatów na sędziów przed skierowaniem wniosków do Prezydenta, a ten bada akta osób objętych wnioskami. To są jednak zasadniczo różne kompetencje. Prezydent nie ingeruje w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, bo nie bada akt przed podjęciem przez Radę stosownej uchwały i nie uznaje się za kompetentnego do badania akt osób, których Krajowa Rada nie proponuje jako kandydatów na sędziów. Bada akta kandydatów na sędziów proponowanych przez Radę przed ich powołaniem, nie mając do tego podstawy prawnej. Nie wydaje się, żeby droga sporu kompetencyjnego przyniosła rozstrzygnięcie.

5. Zgodnie z zasadą współdziałania władz Prezydent ma konstytucyjny obowiązek współdziałania z Krajową Radą Sądownictwa i zadośćuczynienia jej wnioskowi. Arbitralna odmowa – właściwie możliwa jest tylko odmowa podlegająca tego rodzaju ocenie, skoro Prezydent nie ma instrumentów obiektywizacji swojego stanowiska – byłaby sprzeczna nie tylko z zasadą podziału władz, lecz również z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego fundamentem jest „godność ludzka z jednej strony i unikanie arbitralności w działaniu władz z drugiej”²¹. Immanentne ryzyko arbitralizmu naruszającego art. 2 Konstytucji w postępowaniu Prezydenta wyklucza więc dopuszczenie interpretacji pozwalającej głowie państwa na dyskrecyjną odmowę wobec wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto powoływanie sędziów ma na celu zaspokojenie potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Odmowa „skorzystania z prerogatywy” pozostaje więc w sprzeczności także z art. 126 ust. 1 Konstytucji, który czyni Prezydenta „gwarantem ciągłości władzy państwowej”.

²⁰ Por. Z. Cybichowski, red.: Encyklopedia podręczna prawa publicznego, Warszawa 1936, t. I, s. 291.

²¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 32/04.

W praktyce może jednak okazać się konieczne, by Prezydent – za pośrednictwem swego przedstawiciela – przedstawił Radzie zastrzeżenia do wniosku o powołanie sędziego w związku z będącymi w jego dyspozycji informacjami, podważającymi dokonane przez Radę oceny w zakresie wypełnienia przez kandydata warunków określonych w ustawie. Tego rodzaju sytuacja może mieć miejsce także po przekazaniu wniosku głowie państwa. W każdym wypadku jednak konieczne jest powiadomienie Rady o okolicznościach uzasadniających odmowę i umożliwienie zainteresowanemu wyjaśnienia ewentualnych zarzutów.

Odmowa powołania sędziego, w sprawie którego Prezydent otrzymał wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, powinna mieć formę postanowienia o odmowie powołania do pełnienia urzędu sędziego. Krajowa Rada Sądownictwa powinna otrzymać uzasadnienie postanowienia Prezydenta.

W myśl art. 10 art. ust. 2 pkt 4 lit. i ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w Monitorze Polskim ogłasza się akty urzędowe Prezydenta dotyczące „powoływania sędziów”. Określenie „powoływanie sędziów” obejmuje zarówno akt powołania jak i odmowę powołania, ponieważ jedno i drugie to akty dotyczące „powoływania sędziów”. Gdyby chodziło tylko o ogłaszanie aktów powołania, ustawodawca zastosowałby takie określenie. Oznacza to, że wolą ustawodawcy jest traktowanie odmowy powołania jako aktu urzędowego podlegającego ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Ograniczenie się przez Kancelarię Prezydenta do powiadomienia Krajowej Rady Sądownictwa narusza zatem ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Osoby, które nie uzyskały powołania powinny dowiadywać się o tym za pośrednictwem Krajowej Rady Sądownictwa (niezależnie od ogłoszenia postanowienia w Monitorze Polskim), zwłaszcza jeśli chodzi o uzasadnienie postanowienia Prezydenta. Osoby te nie występowały przeciw do Prezydenta z wnioskiem we własnej sprawie, lecz wniosek ten kierowała Rada.

Krajowa Rada Sądownictwa może ponowić wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, skoro powołanie następuje na wniosek Rady, jeżeli Prezydent nie uzasadnił swojej odmowy, albo jeśli Rada nie podzieliła argumentacji Prezydenta, lub też zaszły okoliczności, które czynią tę argumentację bezprzedmiotową.

Osoby, które nie uzyskały powołania mimo pozytywnego wniosku Rady, zostały pozbawione konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wolność ta nie ma charakteru absolutnego, ale „wyjątki określa ustawa”, która powinna odpowiadać rygorom wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji i w żadnym wypadku nie może naruszać istoty wolności i praw. Tymczasem ograniczenie wolności nie nastąpiło na podstawie ustawy, ponieważ kandydaci spełnili wymagania określone w ustawie (pozytywny wniosek KRS), a żaden przepis ustawowy nie określa reguł prezydenckiej odmowy. Należy jednak pamiętać, że – jak stwierdzono w uzasadnieniu Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącej niedopuszczalności skargi do NSA na postanowienie Prezydenta o odmowie nadania obywatelstwa - brak możliwości „stosowania kodeksu postępowania administracyjnego nie umożliwia prowadzenia postępowania, a wymaganie uzasadnienia decyzji odmownej lub umożliwienia stronie czynnego udziału w postępowaniu wynika ze standardów ochrony prawnej właściwych dla demokratycznego państwa prawnego i z prawa obywatela do sprawiedliwej procedury”²².

Mamy więc do czynienia z naruszeniem konstytucyjnych praw obywateli przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wyrządzające szkodę, która powinna zostać wynagrodzona w myśl art. 77 Konstytucji; w grę wchodziłby zatem pozew przeciwko Kancelarii Prezydenta; szanse takiego wystąpienia są jednak wątpliwe ze względu na charakter powoływania sędziów jako prerogatywy prezydenckiej. Należy podkreślić, że osoba spełniająca

²² Tak w Uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r. (OPS 4/98, ONSA, 1999, z. 1, poz. 6)

określone ustawowo wymagania nie ma praw podmiotowych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, a w związku z tym odpowiadającego temu prawu roszczenia²³. Wystąpienie na drogę sądową wydaje się zatem bezprzedmiotowe, pod warunkiem jednak, że nie doszłoby do wystąpienia z wnioskiem przez KRS. Skoro doszło do wystąpienia z takim wnioskiem, to pozbawione uzasadnienia i arbitralne odrzucenie go przez głowę państwa, chociaż jest wykonaniem prerogatywy prezydenckiej, to jednak wykonywane jako akt dyskrejonalny i arbitralny (bez ujawnienia Krajowej Radzie Sądownictwa uzasadnienia) narusza wolność wykonywania zawodu bez należytej podstawy ustawowej oraz bez zachowania sprawiedliwej procedury i jeśli powoduje szkodę, może wymagać odszkodowania stosownie do postanowień art. 417 Kodeksu cywilnego. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności Skarbu Państwa obejmuje jak wiadomo szkody powstałe przy wykonywaniu władzy publicznej. Ostateczne rozstrzygnięcie w tego rodzaju sprawie mogłoby ewentualnie stanowić przesłankę skargi konstytucyjnej.

Należy także pamiętać, że brak uzasadnienia stawia kandydata rekomendowanego przez KRS w nader kłopotliwej sytuacji. Na stanowisko sędziego może być powołana osoba, która ma nieskazitelny charakter. Brak uzasadnienia w przypadku odmowy stawia znak zapytania nad tą właściwością kandydata, a zatem w istocie naraża na szwank jego dobre imię, a zatem godzi w dobra osobiste, które – wedle art. 23 Kodeksu cywilnego – pozostają pod ochroną prawa cywilnego. Milczenie urzędu prezydenckiego w tej sprawie stawia kandydata rekomendowanego przez KRS w sytuacji osoby, której dobre imię zostało zagrożone. Taka osoba może żądać, w myśl art. 24 Kodeksu cywilnego, „ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków”, a więc żądać wskazania przez Kancelarię Prezydenta powodów, dla których Prezydent nie skorzystał z

²³ Tak T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski: op. cit., s. 147.

przysługującego mu uprawnienia. Ograniczenie się do stwierdzenia, że Prezydent nie skorzystał z prerogatywy, w istniejącym stanie faktycznym i prawnym może być uznane za działanie bezprawne naruszające dobra osobiste osób wskazanych przez KRS. Jak wiadomo przesłanka bezprawności działania ujmowana jest w prawie cywilnym szeroko; bezprawne jest każde działanie sprzeczne z normami prawnymi, a nawet z porządkiem prawnym oraz z zasadami współżycia społecznego²⁴. Naruszenie dobrego imienia może nastąpić przez zarzut dotyczący niewłaściwego postępowania w życiu osobistym i zawodowym, mogący narazić daną osobę na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności²⁵.

Wydaje się, że wykonywanie przez Prezydenta przysługujących mu prerogatyw nie mieści się w żadnej z form wykonywania administracji publicznej podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, chociaż w znaczeniu materialnym mamy do czynienia ze swego rodzaju decyzją. Przecież Prezydent rozstrzyga indywidualną sprawę wszczętą wnioskiem o powołanie na urząd sędziego, rozpoznawanym na podstawie przepisów materialnych i proceduralnych zawartych w Prawie o ustroju sądów powszechnych. Jednakże Prezydent nie jest organem administracji publicznej – chociaż został zaliczony do organów władzy wykonawczej, jego pozycja prawna jest „swoista”²⁶. W doktrynie wyrażono także pogląd pozwalający określić Prezydenta jako organ państwowy spoza systemu ustrojowego administracji publicznej powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej²⁷. Uznanie dopuszczalności sądowej kontroli wykonywania prerogatyw prowadziłoby jednak do naruszenia zasady podziału władz. Postanowienia dotyczące powoływania sędziów nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym i nie pochodzą od organu administracji. O składzie władzy sądowniczej nie może

²⁴ Tak S. Dmowski, S. Rudnicki: Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2006, s. 103.

²⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 1987 r., II CR 269/87, OSNCP 4/89, poz. 66.

²⁶ Tak M. Wierzbowski, red.: Prawo administracyjne, Warszawa 2003, s. 142.

²⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski: Polskie postępowanie administracyjne, Warszawa 1996, s. 274.

decydować organ administracyjny w drodze decyzji²⁸. Nie oznacza to jednak, że postanowienia o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie podlegają standardom demokratycznego państwa prawnego.

6. Być może należałoby rozważyć wystąpienie przez Krajową Radę Sądownictwa z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 186 ust. 2 Konstytucji w sprawie niezgodności art. 55 Prawa o ustroju sądów powszechnych z art. 2 i innymi postanowieniami Konstytucji RP.

Art. 55 Prawa o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przez to, że podważa pewność prawa, a także narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę ochrony praw, których nabycie po spełnieniu określonych warunków zostało obywatelom prawnie zagwarantowane.

Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny jak wiadomo ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go

²⁸ Por. J. Gudowski: op. cit., s. 28.

odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją²⁹.

Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być poczytywana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa.

Nowa Konstytucja nie zmieniła kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w rozważanym zakresie. Stanowisko przyjęte w dotychczasowym orzecznictwie zachowuje aktualność również w obowiązującym stanie prawnym.

W art. 55 Prawa o ustroju sądów powszechnych ustawodawca pominął zagadnienie zakresu uprawnień Prezydenta wobec wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Nie została również uregulowana kwestia dopuszczalności ponownego badania akt i sprawa kryteriów, którymi Prezydent powinien się kierować. Pominięcie to jest niezgodne z art. 10 (podział władz) i art. 178 (niezawisłość sędziów) oraz 186 (rola Krajowej Rady Sądownictwa jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów) Konstytucji.

Ponadto występujące w doktrynie rozbieżności interpretacyjne³⁰ wskazują na niezgodność art. 55 z zasadą demokratycznego państwa prawnego przez naruszenie zasady określoności prawa. Ukształtowana w orzecznictwie zasada określoności przepisów traktowana jest jako jeden z elementów wynikających z zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa³¹.

²⁹ Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K 25/95 i K 10/92.

³⁰ Por. przyp. 16.

³¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 39/97.

Pan Stanisław Dąbrowski
Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

Wydział Prawny Biura Krajowej Rady Sądownictwa przedstawia opinię sporządzoną na zlecenie biura przez dr Ryszarda Piotrowskiego o uprawnieniach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji) jak i analizę prawną sporu kompetencyjnego (art. 189 Konstytucji).

Dyrektor Wydziału Prawnego
Marek Celej