



Jerzy Ciapała*

Uniwersytet Szczeciński

KOMPETENCJA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ZAKRESIE POWOŁYWANIA SĘDZIÓW. REFLEKSJE KRYTYCZNE

1. Przedmiot rozważań odnoszę do jednej z kompetencji Prezydenta RP, a mianowicie kompetencji do powoływania sędziów (art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP)¹. W styczniu 2008 r. Prezydent RP Lech Kaczyński po raz pierwszy odmówił powołania przedstawionych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dziewięciu osób na stanowiska sędziowskie, a mianowicie pięciu osób do pełnienia urzędu sędziego sądu rejonowego oraz czterech osób do awansowania na stanowisko sędziego sądu okręgowego². Podobnie w czerwcu 2016 r. prezydent Andrzej Duda odmówił powołania dziesięciu osób, pomimo pozytywnego wniosku KRS³. Żadnemu z postanowień nie towarzyszyło uzasadnienie. Zdarzenia te wywołały kontrowersje odnoszone zarówno do ich prawnego, jak i politycznego wymiaru. Stanowiły bowiem wyłomy w dotychczasowej praktyce instytucjonalnej, którą cechowała konsekwencja postępowania, tj. dokonywanie powołań pozwalające na rozważania o ukształtowaniu *usus*⁴. Jedną z reakcji na postępowanie prezydenta było wprowadzenie do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych jednomiesięcznego terminu na powołanie, licząc od dnia przesłania wniosku⁵. Należy przyznać, iż niekiedy w doktrynie uznawano, że czynności

* jerzy.ciapala@usz.edu.pl

¹ Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² M.P. z 1998 r. Nr 4, poz. 38.

³ M.P. z 2016 r., poz. 696.

⁴ A. Łazarska, *Czy precedens prezydenta Dudy zablokuje sądy?* „Rzeczpospolita”, 31.08.2016. Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów i Prokuratorów MEDEL wystosowało apel o zmianę stanowiska prezydenta A. Dudy.

⁵ Por. dawny art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.). TK (wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09) uznał niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy wyznaczającego jednomiesięczny termin na powołanie. Ustawodawca „nie rozważał” jednoczesnej zmiany analogicznego przepisu art. 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U z 2017 r., poz. 2188).

prezydenta w tej sferze mają wymiar czysto symboliczny i ceremonialny, ponieważ prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa jest zobowiązany do wykonania kompetencji, czyli pozytywnego rozpatrzenia wniosku KRS⁶. Nie było to jednak stanowisko dominujące. Dlatego moim celem jest przedstawienie argumentów na rzecz takiej, pożądanej interpretacji kompetencji, aby wykluczyć ryzyka niepewności lub wręcz naruszeń prawa, za które co do zasady uznają odmowy powołania na stanowisko sędziego. Zdaję sobie sprawę z tego, że może to być stanowisko kontrowersyjne w świetle dotychczasowych wypowiedzi doktryny i ocen Trybunału Konstytucyjnego. Przyznaję, że na podstawie dotychczasowej praktyki kompetencję prezydenta można było kwalifikować alternatywnie: jako kompetencję o wymiarze ceremonialnym albo jako kompetencję o doniosłości władczopolitycznej. W moim przekonaniu tylko pierwszy sposób kwalifikacji znajduje silniejsze uzasadnienie na gruncie norm i wartości konstytucyjnych, interpretowanych łącznie z normami ustawowymi.

2. W pierwszej kolejności należy podnieść możliwe argumenty, które uzasadniałyby taki sposób wykonywania kompetencji, którego istotą jest wolność czynienia użytku z kompetencji, a zatem możliwość odmowy powołania sędziego. Oznaczałoby to, że prezydent może odmówić dokonania powołań i wydać postanowienie nawet bez uzasadnienia.

Zdaniem prezydenta L. Kaczyńskiego, ujętym we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 30 kwietnia 2009 r., art. 179 Konstytucji RP stanowił wyłączną podstawę wydania postanowienia, tj. aktu urzędowego. Przepis ten był także wyłączną podstawą kompetencyjną dla KRS. To ujęcie kompetencji jako prerogatywy miało stanowić uzasadnienie, że nie ma on prawnego obowiązku uwzględniania wniosków KRS, a twierdzenia przeciwne miały na celu ograniczenie konstytucyjnych kompetencji prezydenta. Artykuł 179 miał stanowić typową „normę kreacyjną” prawa materialnego, która przyznaje kompetencję bezpośredniego powoływania i odwoływania innych konstytucyjnych organów państwa, przy czym norma z art. 179 mogła być stosowana samoistnie⁷. Mielibyśmy tutaj do czynienia z bezpośrednim, wyłącznym stosowaniem Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przyznał, że art. 179 stanowi o powoływaniu sędziów przez prezydenta RP oraz wskazuje dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej. Omawiając wnikliwie procedurę obsadzania stanowisk sędziowskich i ich awansu zawodowego, uznał, że ujęcie kompetencji jako prerogatywy miało za zadanie nie tyle wzmocnić samodzielną pozycję ustrojową prezydenta, ile zaakcentować niezależność sądownictwa od rządu. Wskazał, że dla sposobu

⁶ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 242–243. Pisałem na ten temat m.in. w kontekście całokształtu kompetencji prezydenckich – J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta. Uwagi w kontekście kompetencji do powoływania sędziów* „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 30 i nn.

⁷ Fragment stanowiska Prezydenta RP z wniosku do TK, przytaczany w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09, OTK-A 2012, nr 6, poz. 63.

funkcjonowania prezydenta okoliczność, iż mamy do czynienia z prerogatywą, ma doniosłość dla sfery jego odpowiedzialności. Przyjął nadto, że wprawdzie kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest uprawnieniem osobistym prezydenta⁸ i pozostaje w gestii jego odpowiedzialności, to jednak nie znaczy, że może on działać całkowicie dowolnie, ponieważ „wiążą go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2, ma obowiązek czuwać”. Co doniosłe, za podstawę kompetencyjną (za przepis zrębowy?) uznał art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, art. 179 zaś zawiera uszczegółowienie prerogatywy. Dodał także, że rozwinięcie normy wynikającej z art. 179 może mieć miejsce w przepisach ustawowych, ponieważ jest dopuszczalne, aby w ustawach następowało „rozwinięcie” norm konstytucyjnych. W tym kontekście ocenił jednak negatywnie wskazany przez ustawodawcę jednomiesięczny termin na powołanie, liczony od dnia przesłania wniosku KRS. Przepis ustawy w części obejmującej słowa „w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku” naruszał art. 179 Konstytucji. Podkreślił, że z istoty wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego wynikało, że prerogatywy prezydenta mogą być uszczegóławiane w ustawach. Zakwestionowanie jednomiesięcznego terminu ustawowego nie oznaczało jednak, zdaniem TK, że Prezydent nie ma obowiązku działania niezwłocznie, gdyż taki obowiązek można wywnioskować z norm art. 126 Konstytucji. Trybunał podniósł zatem istotne argumenty ze sfer zadań, wartości konstytucyjnych oraz prakseologii⁹. Należy podkreślić, że istota wypowiedzi Trybunału sprowadzała się do stwierdzenia, że prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględniania wniosków KRS, przy czym, co zwraca szczególną uwagę, odmowa powinna mieć miejsce w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać „przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela prezydenta”¹⁰. W postanowieniu o niedopuszczalności wydania wyroku w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy KRS a prezydentem, Trybunał sformułował pogląd, w myśl którego prezydent nie ma kompetencji do prowadzenia badań w zakresie oceny kandydatów, „gdyby te czynności były wykonywane na podstawie Konstytucji lub ustawy, oznaczałoby to, że ustawodawca dopuszcza podwójne badanie akt”. Innymi słowy, prezydent nie może dokonywać czynności, które wyrażałyby się w rozpatrywaniu i ocenianiu kandydatów. Nie ma on kompetencji do formułowania oceny alternatywnej wobec KRS¹¹, co, moim zdaniem, godziłoby w postanowienia art. 7 Konstytucji. Wyrazem zasadniczego braku konsekwencji TK stało się przyjęcie, że art. 179 „[...] jest normą kompletną, jeśli chodzi o okre-

⁸ Terminy „prerogatywa” oraz „uprawnienie osobiste” były i są nadal przyjmowane zamiennie.

⁹ Zob. uzasadnienie wyroku TK, który uznał za niezgodny z Konstytucją dawny przepis art. 55 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych wyznaczający prezydentowi tylko jednomiesięczny termin na powołanie sędziego od daty przesłania wniosków Krajowej Rady Sądownictwa.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08, OTK-A 2008, nr 5, poz. 97.

ślenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej [...] stanowi samodzielny i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy Prezydenta”¹².

Przy dokonywaniu oceny prawnej zagadnienia nominacji sędziowskich istotne staje się także dodatkowe przytoczenie wyroku, w którym TK uznał, za niezgodny z Konstytucją brak możliwości skierowania odwołań od uchwał KRS, wydawanych w sprawach indywidualnych, w sytuacji gdy dotyczą odmowy przedstawienia wniosku prezydentowi. Przepis dawnej ustawy o KRS¹³ wyłączający drogę sądową został uznany za niezgodny z art. 45 ust.1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji RP¹⁴. Konsekwencją postanowień prezydenta były postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, w których niestety odmawiano uznania za decyzje administracyjne, podlegające ich kognicji, postanowień Prezydenta RP.

Odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli nauki, należy uznać, że przeważały jeszcze poglądy każące przyjmować, że skoro mamy do czynienia z prerogatywą, to istotą kompetencji jest wolność jej wykonywania, a zatem i możliwość odmowy powołania sędziów. Zdaniem Lecha Garlickiego powoływanie sędziów jest osobistym uprawnieniem (prerogatywą) prezydenta, ponieważ „dla ważności powołania nie jest wymagana kontrasygnata premiera”. Dlatego też prezydent „nie ma prawnego obowiązku” uwzględnienia wniosku KRS. Sama kwalifikacja dokumentu KRS jako „wniosku” wskazuje, iż przymiot ten przesądza o niewiążącym charakterze¹⁵. Podobnie przyjmował Krzysztof Wojtyczek, uznając, że możliwości prezydenta ograniczają się do „mianowania lub odrzucenia” proponowanego kandydata¹⁶. Analogiczne stanowisko zajmował Bogusław Banaszak, akcentując, że „skoro art. 179 określa wystąpienie KRS mianem wniosku, to wskazuje jego niewiążący materialnie charakter”. Autor ten trafnie akcentował powiązanie prerogatywy z rolą ustrojową najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Taki kierunek myślenia zaprezentował także Piotr Winczorek, uznając, że „jeśli prezydent nie mógłby odmówić powołania, to jego rola w procesie nominacyjnym sprowadzałaby się do czysto formalnej, a to kłóciłoby się ze statusem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako organu państwa wyposażonego w realne uprawnienia decyzyjne, tym bardziej że w tej

¹² Powoływany wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.).

¹⁴ Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

¹⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 179 Konstytucji; uwaga 7* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

¹⁶ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 363.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 897.

kwestii mamy do czynienia z prezydenckimi prerogatywami¹⁸. Akcentuje się również, że nadanie nominacyjnemu uprawnieniu prezydenta jedynie ceremonialnego charakteru, pozbawiałoby państwo „wentyla bezpieczeństwa” niezbędnego w sytuacji, w której po przedstawieniu wniosku przez KRS zaszyby okoliczności powodujące, że objęty nim kandydat nie mógłby zostać sędzią. Jarosław Sułkowski podnosił, że możliwość odrzucenia wniosku powinna być absolutnym wyjątkiem. Uzasadnieniem był szczególny charakter statusu sędziów i olbrzymie znaczenie dla jednostek prawa rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd oraz pewna „niezręczność kwestionowania wniosków KRS”¹⁹. Jednoznacznie władczy charakter kompetencji prezydenta postrzegala Anna Surówka-Pasek. Jej zdaniem argumentem jest wykluczenie administracyjnego wymiaru sprawy, niedopuszczenie stosowania postanowień kodeksu postępowania administracyjnego do relacji pomiędzy prezydentem a nominowanym sędzią. Nie mamy bowiem do czynienia ze stosunkiem prawnym o cechach stosunku administracyjnoprawnego. Pewne zdziwienie musi wywoływać stwierdzenie, w myśl którego uznanie, że prezydent, „powołując sędziów, wykonuje administrację publiczną, osłabiałoby pozycję całej władzy sądowniczej oraz naruszałoby wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadę podziału i równowagi władzy”²⁰. Autorka uznawała, że sam zwrot z art. 179: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony” miałby nie być jednoznaczny z innymi kompetencjami kreacyjnymi głowy państwa, przy których występuje zwrot „Prezydent powołuje”. Autorka przytoczyła inny przepis Konstytucji, tj. art. 227 ust. 3: „Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta”, argumentując, że Sejm nie ma obowiązku powołać Prezesa NBP i zarazem zapominając, że dysponujący mandatem wolnym członkowie ciała kolegialnego, nie mogą *de facto* i *de iure* być zobowiązaniu do podjęcia określonego stanowiska²¹. W tym przypadku wykonanie kompetencji Sejmu sprowadza się do obowiązku podjęcia aktu głosowania. Samo ukształtowanie kompetencji w formie prerogatywy ma pociągać możliwość niezrealizowania przez prezydenta wniosku KRS²². Preferowany sposób powołania natomiast legitymizuje sprawowanie władzy sądowniczej przez osoby, które co prawda, nie zostały wyłonione do pełnienia swej funkcji w drodze wyborów powszechnych, ale otrzymały z rąk głowy państwa, mającej mandat demokratyczny, uprawnienie do sprawowania wymiaru

¹⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 352.

¹⁹ J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 54. Autor powołał również opracowanie politologiczne R. Radka *Rola i pozycja Prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych* [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 154.

²⁰ A. Surówka-Pasek, *Powoływanie sędziów jako prerogatywa prezydencka* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 362.

²¹ Tamże, s. 368.

²² Tamże, s. 366.

sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej²³. Należy przyznać, że obszerna reasumpcja stanowisk organów sądowych oraz doktryny wskazuje na preferowanie pojmowania kompetencji jako prerogatywy; stąd jej wykonywanie i powoływanie sędziów, na tej podstawie, mogą być kwalifikowane w sferze uznaniowej prezydenta²⁴. Interesujące opcje dokonywania wykładni kompetencji prezydenckiej przedstawił M. Ziółkowski. Jego zdaniem możliwe są cztery interpretacje kompetencji. Po pierwsze, prezydent może odmówić powołania sędziego i nie jest zobowiązany uzasadniać swego rozstrzygnięcia. Po drugie, prezydent może odmówić powołania i jest zobowiązany uzasadnić odmowę. W tym przypadku, moim zdaniem, wątpliwości wzbudza koncepcja postanowienia jako aktu urzędowego prezydenta, który w swej treści nie zawiera uzasadnienia. Przy trzecim ujęciu prezydent może odmówić powołania sędziego i jest zobowiązany uzasadnić odmowę, której legalność podlega kontroli sądowej. Ostatnia, preferowana przez Michała Ziółkowskiego, interpretacja zakłada, że prezydent nie może odmówić powołania sędziego i jest zobowiązany do współdziałania z KRS²⁵. Ostatnia koncepcja interpretacji w pełni koresponduje z moim stanowiskiem.

3.1 W moim przekonaniu dominująca dotychczas interpretacja kompetencji Prezydenta RP zasługuje na krytykę. Jej krytyka jest uzasadniona wymaganym podejściem holistycznym i argumentacyjnym, opartym na interpretacji ogółu norm (w tym zasad) konstytucyjnych, a także norm ustawowych. Poszczególne kompetencje prezydenta wyłączone spod kontrasygnaty mają przecież zróżnicowaną strukturę normatywną oraz zróżnicowaną doniosłość, co się tyczy ich wpływu na realizację zasad i innych norm oraz wartości konstytucyjnych²⁶. Ujęcie holistyczne każe analizować kompetencję prezydencką nie *in abstracto*, lecz w kontekście konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz kompetencji KRS. Każe przyjmować, że jej treść współokreśla kilka norm prawnych dekodowanych z Konstytucji oraz ustaw.

3.2. Pierwszą grupę argumentów odnosimy do istoty kompetencji i samych norm kompetencyjnych. Należy zaakcentować pożądane, współczesne reguły znaczeniowe dla terminu „kompetencja”, w tym fakt, że nie da się zrekonstruować jej reguł znaczeniowych wyłącznie na podstawie jednego przepisu wyznaczającego sytuację prawną organu. Z kolei termin „prerogatywa”, który ma rodowód historyczny i monarszy, był oraz jest nadal przyjmowany do współokreślenia przede wszystkim pozycji monarchy jako tradycyjnej „głowy państwa”²⁷. Użycie terminu

²³ Tamże, s. 372.

²⁴ K. Weitz, *Komentarz do art. 179 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2., red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2017, s. 1041–1047.

²⁵ M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1, s. 65–66.

²⁶ Podniósł to P. Tuleja w uzasadnieniu zdania odrębnego do powołanego wyroku TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

²⁷ J. Ciapała, *Status ustrojowy prezydenta jako głowy państwa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2; zob. obszernie – M.W. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015, s. 180–261.

„prerogatywa” lub „prerogatywa osobista” nie może jednak współcześnie *per se* kierować myślenia na sferę uznaniową władzy prezydenckiej. Termin ten nie powinien być przyjmowany jako termin „zastany” po dawnych systemach rządów. Tak zwane pojęcia zastane muszą przecież podlegać reinterpretacji za względu na czynnik czasu, o ile wskażemy doniosłe argumenty z całego polskiego systemu prawa. Polski system prawa współcześnie za wartość zasadniczą uznaje przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Jest ona wartością zasadniczą, a zarazem wyraża zasadę konstytucyjną, tj. zasadę (nakaz) ochrony godności człowieka w maksymalnym stopniu i nakaz unikania takiej interpretacji, która podważałaby jej prymat. Jest również pewną fundamentalną „kotwicą” aksjologiczną uzasadniającą ochronę wolności i praw, stanowiąc mniej lub bardziej bezpośrednie uzasadnienie, *ratio legis* wielu innych norm (w tym zasad) konstytucyjnych odnoszonych do praw i wolności człowieka²⁸. Moim zdaniem, nie może nie być uwzględniania przy ustalaniu pełnej treści norm kompetencyjnych organów państwa, analizowanych w ścisłym kontekście z wolnościami i prawami człowieka. Dodajmy, że wykładnia samej Konstytucji podlega swoistym regułom, wymaga uwzględnienia zróżnicowanego charakteru jej norm oraz podejścia asertywnego w celu przełamywania dotychczasowego paradygmatu sędziowskiego²⁹.

Należy uznać, że właściwsze staje się referowanie rodzajów kompetencji jako wyrazu, ograniczonego refleksu dawnych prerogatyw głowy państwa. Zauważmy, że to zwrot „kompetencja” występuje w treści kilku postanowień Konstytucji RP w celu określenia sytuacji prawnej organów władzy publicznej, np. art. 141 ust. 2, art. 142 ust. 2, art. 144 ust. 1, art. 167 ust. 4, art. 189. Zwrot ten powinien być, moim zdaniem, preferowany w odniesieniu do sytuacji prawnej organów władzy państwowej, ponieważ „uprawnienie”, podobnie jak „wolność”, jest przyjmowane przy charakteryzowaniu sytuacji prawnej człowieka i obywatela oraz „każdego” czy „nikogo”, tj. innych podmiotów prawa podległych władztwu publicznemu, np. art.: 37, 39–41, 45, 47, 52, 53, 54, 57 i niektóre inne. Dodajmy, że do oceny pozycji prawnej prezydenta posługujemy się wprawdzie nierzadko terminem „uprawnienie”, w tym jako „uprawnienia samodzielne” wykonywane przy współudziale innych organów państwowych, a także „uprawnienia samodzielne wykonywane w sposób dyskrejonalny”; tylko do oznaczenia tych ostatnich używa się zwrotu „prerogatywa”³⁰. Cechą szczególną postanowień określających kompetencje prezydenta wyłączona spod kontrasygnaty jest okoliczność, iż ich istotą jest wyłączenie udziału czynnika rządowego, tj. „współdecyzji” Prezesa Rady Ministrów, który w przypadku innych kompetencji, tj. objętych

²⁸ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności; wybrane problemy*, Kraków 2003, s. 98–127.

²⁹ Zob. obszernie studia na temat wykładni Konstytucji – *Wykładnia Konstytucji; inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s.475–574.

³⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku; ujęcie prawnoporównawcze*, Warszawa 2005, s. 190–212.

kontrasygnatą, bierze na siebie odpowiedzialność przed Sejmem za dany akt urzędowy. Współcześnie istotą tradycyjnie pojmowanych prerogatyw staje się samodzielność prezydenta w stosunku do rządu, wyłączenie relacji współzależności z Prezesem Rady Ministrów. Kolejną cechą szczególną jest dwoisty podział takich kompetencji na kompetencje tak zwane związane, przy których sposób wykonywania ściśle determinują normy konstytucyjne i ustawowe (por. np. art. 144 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 14) oraz kompetencje bardziej dyskrecjonalne, przy których prezydent ma względną swobodę podejmowania decyzji (por. np.: art. 144 ust. 3 pkt 4, 5, 15, 16, 26, 27, 29). W przypadku omawianej kompetencji, jak już wskazywano, art. 7 Konstytucji wyklucza domniemanie kompetencji w zakresie formułowania alternatywnej opinii KRS oraz publicznego wyrażania swoich wątpliwości.

3.3. Co się tyczy samej kompetencji oraz normy kompetencyjnej, to należy przypomnieć, że ich treść można rekonstruować na podstawie kilku przepisów albo – z drugiej strony – z danego przepisu wywodziemy kilka norm kompetencyjnych. Powołując M. Zielińskiego, przepisy kompetencyjne do wyłowienia norm używają kilku różnorodnych formuł językowych: „może”, „ma możliwość”, „ma upoważnienie”, „ma prawo”. Pozwala to uzmysłowić sobie, że jedna konkretna kompetencja może być wyznaczona przez normę kompetencyjną wysłowioną nie w jednym, lecz w kilku przepisach kompetencyjnych³¹. Zygmunt Ziemiński zwracał uwagę na konieczność odróżniania tego, że „jakimś podmiotowi przyznaje się kompetencję do dokonania pewnej czynności prawnej, oraz tego, że jakimś podmiotowi zezwala się czy nawet nakazuje dokonać takiej czynności”. W praktyce zdarza się, że w jakimś zakresie uczynienie użytku z przyznanej kompetencji staje się czynem zakazanym³². Należy uznać, że normy kompetencyjne mogą być – w pewnych sytuacjach, gdy mamy do czynienia z kilkoma postanowieniami – inferowane z tak zwanych norm zadaniowych (programowych) – norm merytorycznych, które nakładają obowiązki realizacji określonego celu, stanu rzeczy w stopniu maksymalnym w danych warunkach. Odnosząc się do ocenianej kompetencji prezydenta, aby odkodować pełną jej treść, konieczne staje się zwrócenie uwagi na kilka norm kompetencyjnych odnoszonych do KRS w zakresie rozpatrywania i oceniania kandydatur oraz przedstawiania ich prezydentowi³³, a także na normy z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, które bezpośrednio oddziałują na sytuację prawną prezydenta. Treść

³¹ M. Zieliński, *Dwa nurty pojmowania kompetencji* [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, red. H. Olaszewski, I. Popowskiej, Poznań 1996, s. 585.

³² Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 4, s. 30. W polskiej teorii prawa nie ma do tej pory bardziej rozwiniętej i spójnej koncepcji kompetencji i norm kompetencyjnych niż przedstawiana jakiś czas temu przez Z. Ziemińskiego oraz M. Zielińskiego. Z nowszych pozycji naukowych uwagę zwracają opracowania M. Matczaka – por. np. M. Matczak, *Nadużycie kompetencji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1.

³³ Art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 976, ze zm.) [dalej: ustawa o KRS].

tych postanowień analizujemy razem z innymi normami adekwatnymi merytorycznie lub proceduralnie. Oznacza to, że wbrew jednej z opinii TK³⁴, pożądanę staje się podkreślenie doniosłości art. 126 ust. 3, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Inna interpretacja, tj. wyłączająca treść obowiązujących norm ustawowych, jest niedopuszczalna w polskiej kulturze prawnej.

3.4. Kolejna grupa argumentów odnosi się do zasady podziału oraz równowagi władzy, w tym pojmowania jej legitymizacji. Legitymizacja władzy sądowiczej bezpośrednio oparta o normy konstytucyjne ma szczególną doniosłość przy analizie omawianej kompetencji. Władza ta nie jest bowiem oparta o wolę innych organów państwowych.

Wskazując płaszczyznę konstytucyjnego podziału władzy, zauważamy, że prezydent wraz z rządem są sytuowani jako organy władzy wykonawczej, przy czym na rzecz prezydenta nie przemawia domniemanie właściwości kompetencyjnej (art. 10, art. 146 ust. 2). To nie prezydentowi, tylko Radzie Ministrów przysługuje grupa kompetencji stanowiących swoistą *residual power*. Ich realizacja to nie tylko proste „wykonywanie ustaw”, lecz podejmowanie, co do zasady, czynności w ramach prowadzenia polityki państwa oraz realizacji kilkunastu zadań, wśród których najdonioślejsze wyrażone są w art. 146 ust. 4 (por. również art. 146 ust. 1, 3, 4).

Odnosząc się do władzy sądowiczej, jej legitymizację odnajdujemy na podstawie analizy postanowień art. 10 oraz art. 173 i 174 Konstytucji. Szczególną uwagę zwraca postanowienie art. 173, w myśl którego władza sądowicza jest zarówno odrębna, jak i niezależna. Jak już wskazywałem, czerpie ona swą legitymizację bezpośrednio z Konstytucji jako wyrazu woli suwerena, w tym zwłaszcza z zasady podziału i równowagi władzy oraz powoływanego art. 173. Zatem ani parlament, ani prezydent nie mogą legitymizować pozycji ustrojowej sądów i trybunałów. Pamiętajmy zwłaszcza o stwierdzeniu z art. 10, że wszystkie władze są równorzędne, zaś według art. 174 tylko sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku Prezydenta RP dochodzi jeszcze, jako istotny czynnik legitymizacji, wola wyrażona w powszechnej elekcji, w przypadku zaś rządu – wotum zaufania ze strony Sejmu.

3.5. Na płaszczyźnie konstytucyjnych funkcji i zadań zauważamy, że wiele organów konstytucyjnych nie ma „odniesienia” do zasady podziału władzy, albowiem ta ostatnia dotyczy tylko podstawowych funkcji całego państwa. Funkcje i zadania powinny determinować „oblicze normatywne” oraz status polityczny i prawny danego organu. Powinny dawać podstawy do odróżniania szeroko rozumianych ról ustrojowych i wzajemnych stosunków między organami. W konsekwencji analiza funkcji i zadań prezydenta pozwala na wskazanie pięciu z nich: 1) najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, 2) gwaranta ciągłości

³⁴ Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

władzy państwowej, 3) organu czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji, 4) organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa, 5) najwyższego Zwierchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Powołanie *argumentum ad rubricam* każe dostrzec bliskość zadań ujętych w punktach 1 i 2 oraz w 4 i 5. W moim przekonaniu tylko takie wykonywanie poszczególnych kompetencji, które pozwala na powiązanie czynności prezydenta z realizacją stanów rzeczy wynikających z poszczególnych zadań, daje podstawę do prawidłowego funkcjonowania państwa i unikania sporów kompetencyjnych lub politycznych. Ocena praktyki instytucjonalnej prezydenta powinna zawsze uwzględniać fakt, czy wykonywanie danych kompetencji ma za „punkt odniesienia” sprecyzowane stany rzeczy wynikające z poszczególnych zadań, czy też stanowi wyraz doraźnych potrzeb politycznych, które są ujawniane albo nawet pozbawione uzasadnienia. Tytułem przykładu, status najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej pozwala jednoznacznie przyjąć, że oficjalne oświadczenia i czynności prezydenta w imieniu państwa mają najwyższą doniosłość prawnopolityczną. Artykuł 126 ust. 1 nie daje natomiast podstaw do dekodowania konkretnych kompetencji, albowiem w przypadku władzy wykonawczej postanowienie art. 146 ust. 2 każe domniemywać kompetencje rządu³⁵. Skoro zatem, zgodnie z Konstytucją, to Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186), to konieczne staje się uznanie tej sfery aktywności za jej domenę. Zaryzykuję stwierdzenie, że konstytucyjne (art. 186 ust. 2) oraz ustawowe kompetencje KRS³⁶ zmuszać powinny inne organy do respektowania jej statusu, zgodnie wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą współdziałania władz³⁷. Jest to szczególnie ważne w kontekście faktu, że to do kompetencji KRS należy rozpatrywanie i ocena kandydatów na sędziów lub poszczególne stanowiska sędziowskie. Wzmacnia to odwołanie się do systematyki Konstytucji. *Argumentum ad rubricam* każe uznać, że art. 179 jest usytuowany a rozdziale VIII pt. „Sądy i Trybunały”, między postanowieniami dotyczącymi konstytucyjnej pozycji sędziów, w tym stanowiącymi gwarancje ich statusu. Przyjmuję, że powołanie przez Prezydenta RP jest wyrazem szczególnej afirmacji doniosłej roli sędziów, skoro są oni powoływani przez najwyższego przedstawiciela państwa. Ponieważ sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, to przyjęty sposób powołania jest najbardziej adekwatny – powołanie przez organ uosabiający majestat Rzeczypospolitej, reprezentujący państwo jako całość (*ius repraesentationis omnimodale*).

Wnioskując *a contrario*, do kompetencji prezydenta nie mogą należeć niektóre czynności, to znaczy rozpatrywanie i ocenianie kandydatów. W przeciwnym

³⁵ Na ten temat zob. m.in. obszernie postanowienie TK z dnia 20 maja 2009, Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz.78.

³⁶ Art. 3, 4, 5 ustawy o KRS.

³⁷ Dobrze obrazuje to różnica pomiędzy angielskim zwrotem *sharing powers* a zwrotem *division of powers*.

razie mielibyśmy do czynienia z ryzykiem sporu kompetencyjnego „wpisanym” w treść Konstytucji. Pojawia się pytanie : czy prezydent nie ma w ogóle wpływu na nominacje sędziowskie? Odpowiedź na nie jest negatywna, ponieważ w składzie KRS zasiada przedstawiciel prezydenta, tj. osoba powołana przez prezydenta (art. 187 ust. pkt 1). Może one wyrażać jego opinie na równi z innymi członkami Rady, w tym formułować zastrzeżenia do poszczególnych osób. Może także przedkładać uwagi co do faktów ujawnionych już po sformułowaniu wniosku przez KRS. Co ma jednak jeszcze bardziej istotny wymiar, kompetencją KRS jest wystąpienie do Prezydenta RP z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku³⁸.

Nadto uwagę zwraca, w moim przekonaniu, błędna regulacja przyjmująca, że postanowienie o powołaniu takiej osoby wymaga, niestety, kontrasygnaty premiera (wniosek z art. 144 ust. 3). Od strony politycznej oznacza to, że w składzie KRS są dwie osoby reprezentujące władzę wykonawczą, tj. minister sprawiedliwości oraz osoba reprezentująca prezydenta. Dodać można również, że wymiar normatywny prezydenckiego czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji skłania do wniosku o istotnej zbieżności aksjologicznej zadań prezydenta i KRS. Nasuwa to myśl o logicznym związku pomiędzy zdaniem tych organów: warunkiem przestrzegania Konstytucji w ogóle jest przecież silna pozycja sądów i sędziów.

3.6 *At last but not least* fundamentalną doniosłość przy interpretacji prezydenckiej kompetencji ma kontekst interpretacyjny całej Konstytucji, w tym szczególnie wzgląd na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego podstawową rolę ma łączna interpretacja art. 60 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz teza zakładająca, że akt urzędowy prezydenta jest, od strony materialnej, decyzją administracyjną, tj. władczym rozstrzygnięciem w sprawie indywidualno-konkretnej. Nie może być przesądzające nieuznanie aktu prezydenta za decyzję administracyjną, skoro akt ten wywołuje konsekwencje w sferze wolności i praw konstytucyjnych. Powtórzmy, że sam TK przyjął, iż KRS mieści się w pojęciu „organ administracji publicznej” w rozumieniu art. 79 Konstytucji, ponieważ są dopuszczalne skargi konstytucyjne oraz odwołania do Sądu Najwyższego³⁹. Nadto, jeśli zaś weźmiemy pod uwagę sens normatywny art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji, to musimy przyznać, że zainteresowany kandydat na sędziego ma prawo zapoznać się z motywami wydania każdego aktu urzędowego jego dotyczącego, chyba że dostatecznie wykazane zostanie, że przemawiają za tym sprecyzowane normy i wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dyskrecjonalność i niezaskarżalność rozstrzygnięć w sprawach fundamentalnie istotnych dla interesów życiowych i osobistych obywatela nie mieści się w standardach współczesnego demokratycznego państwa prawa, opartego o transparentność funkcjonowania jego organów. Istotne motywy mogliśmy już odczytać wcześniej z rozstrzygnięć

³⁸ Art. 45 ust. 2 ustawy o KRS.

³⁹ Por. orzeczenie TK z dnia 15 grudnia 1999 r., S 43/06.

Trybunału Konstytucyjnego w pierwszym okresie po 1989 r., a także po wejściu w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji⁴⁰. Korespondowało z nim stanowisko Trybunału, zgodnie z którym nie było dopuszczalne zamknięcie drogi odwoławczej od negatywnej uchwały KRS⁴¹.

Prawo dostępu do stanowiska sędziego jest elementem prawa równego dostępu do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP. Jest to prawo obywateli, weryfikowane (oceniane) pod kątem kwalifikacji merytorycznych i walorów osobistych kandydata. Obywatele mają możliwość korzystania z niego „na równych zasadach”, co wykluczać musi wpływ czynników pozamerytorycznych, np. relacji interpersonalnych. Podkreśla się, że gwarancją równego, opartego o zobiektywizowane kryteria dostępu jest obecność kontroli sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Brak odpowiednich reguł proceduralnych umożliwiających taką kontrolę narusza konstytucyjny wymóg traktowania starających się kandydatów na równych zasadach⁴², dlatego, w moim przekonaniu, stanowi naruszenie art. 32 ust.2 Konstytucji. Ograniczeń tego prawa można wprawdzie doszukiwać się na gruncie postanowień art. 31 ust. 3, ale nie mogą one być arbitralne i nieznanne zainteresowanym osobom. W tym kontekście uwagę zwracała wypowiedź NSA, w której przyjęto, że w państwie prawa proces podejmowania decyzji powinien być transparentny, a organy władzy publicznej muszą się liczyć z koniecznością ich racjonalnego podejmowania i uzasadniania⁴³. Być może ta wypowiedź stanie się „zwiastunem” pewnej reorientacji w orzecznictwie.

Reasumując, najbardziej zasadne jest uznanie, że Prezydent RP ma obowiązek powołania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Możliwe jest kontestowanie przez niego zgłoszonych kandydatur, lecz w sposób uwzględniający rolę KRS, np. poprzez wniosek o ponowne rozpatrzenie, gdy zaistnieją nowe okoliczności dotyczące osoby wskazanej we wniosku. Jeżeli już przyjmujemy możliwość wydania postanowienia odmownego, to musi ono być uzasadniane, a zainteresowanemu musi przysługiwać droga sądowa, pozwalająca na weryfikację ewentualnych naruszeń konstytucyjnych praw.

4. Przedstawione uwagi stanowią próbę przełamania dość anachronicznych sposobów myślenia i interpretacji prawniczej, które jeszcze dominują z uwagi na tradycję i kontekst historyczny pozycji prezydenta, która jest refleksem dawnego statusu monarszej (albo nawet republikańskiej) głowy państwa. Dominujące poglądy i interpretacje przeczą współczesnym standardom demokratycznego pań-

⁴⁰ Orzeczenia TK z dnia: 9 listopada 1993 r., K 11/03; 14 lipca 2003 r., SK 42/01.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/08.

⁴² M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 60 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2017, s. 1416–1420 oraz podane tam orzecznictwo i literatura.

⁴³ Wyrok dotyczył udostępniania przez Kancelarię Prezydenta informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyznał, że nie jest nieuprawnione przenoszenie na prezydenta zasad dotyczących udostępniania informacji publicznej, por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11; podobnie w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; na oba orzeczenia uwagę zwrócił M. Ziółkowski, *Prerogatywa...*, s. 59–60.

stwa prawa, które za wartość zasadniczą, legitymizującą wolności i prawa z niej wynikające, uznają godność człowieka. Tak zwane pojęcia zastane muszą podlegać reinterpretacji, o ile tylko wskazujemy na doniosłe argumenty wywiedzione z całego systemu prawa. Zdaję sobie sprawę z faktu, że wykładnia samej Konstytucji wymaga wypracowania bardzo swoistego podejścia z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru jej norm, z wykorzystaniem swoistych dyrektyw wykładni. Rolę powinien odgrywać „mechanizm ważeniowy”, wykorzystanie ogółu norm, w tym zasad konstytucyjnych oraz norm ustawowych, a także pełne uzmysłowienie sobie koncepcji autonomii semantycznej pojęć konstytucyjnych. Oznacza to, że odnośnie do modelu wykładni najbardziej właściwa jest nadal zintegrowana koncepcja derywacyjna⁴⁴.

W interesie państwa leży jak najszybsze rozstrzygnięcie podstawowych wątpliwości odnoszonych do prawnego mechanizmu powoływania sędziów. Były one stopniowo usuwane w przypadku kompetencji KRS i jej stanowisk co do przedkładanych wniosków. Nie są jednak jeszcze rozstrzygnięte w odniesieniu do kompetencji Prezydenta RP. Wręcz przeciwnie, narastają obawy, że kompetencja prezydencka może być wykorzystywana w sposób dyskrecjonalny, tj. z naruszeniem konstytucyjnych praw jednostek i podstawowych, życiowych interesów kandydatów na sędziów. W sposób pośredni, aczkolwiek raczej jednoznaczny, godzi to w fundamentalne wartości konstytucyjne, które odczytujemy z art. 30 oraz art. 1 Konstytucji RP.

Jerzy Ciapała

COMPETENCE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND TO APPOINT JUDGES. SOME CRITICAL REFLECTIONS

The article is devoted to the competence of the President to appoint judges on the motion of the National Council of the Judiciary (NCJ). Its aim is to present some arguments in favor of the thesis that constitutional and other legal (formulated in the acts of parliament) provisions cannot provide a basis for the President's decision refusing to appoint judges. The Author offers some criteria of qualification and description of individual powers (competences) of the head of state. It is to emphasize, that among them, there is a competence to appoint judges which is the subject of the article.

In 2007 and in 2016 President L. Kaczyński and President A. Duda altered the former practice not to contest the recommendations of NCJ. The NCJ, due to its constitutional authority, is a body which safeguards the independent position of courts and judges.

The refusals to appoint some candidates for the offices of judges have given rise to revealing the competence dispute and political controversies. The Constitution provides

⁴⁴ Obszernie zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia...*, s. 476–538.