



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 czerwca 2009 r.

Sygn. akt K 18/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	26.06.2009
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP (sygn. akt K 18/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 55 § 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) **jest zgodny** z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2, a także z art. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

1. Przedmiotem wniosku jest art. 55 § 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej także u.s.p.), w brzmieniu nadanym przez art. 60 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157). Zgodnie z tym przepisem: „Sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”.

Za pomocą wspomnianej nowelizacji z dnia 23 stycznia 2009 r. ustawodawca uzupełnił art. 55 § 1 u.s.p. o termin na powołanie sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, przesądzając, że Prezydent RP powinien wydać stosowny akt urzędowy w ciągu miesiąca od dnia przesłania wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa.

2. W przekonaniu wnioskodawcy art. 55 § 1 u.s.p. w zakresie, w jakim określa termin powoływania sędziów przez Prezydenta RP, jest niezgodny z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Jego zadaniem: „Norma ustawowa, zgodnie z którą sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego powołuje Prezydent RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie miesiąca od przesłania wniosku, pozostaje w sprzeczności z wolą ustrojodawcy, który w sposób świadomy pozostawił poza zakresem przedmiotowym normy konstytucyjnej, dotyczącej powoływania sędziów, określenie terminu, w jakim powoływanie takie ma nastąpić. Wiąże się to ściśle z zasadniczym zagadnieniem, jakim jest autonomia Prezydenta RP w sprawie decyzji o skorzystaniu (lub nieskorzystaniu) z prerogatywy do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim osoby wskazanej we wniosku Rady. [...] nie można zaakceptować takiego modelu tworzenia prawa, w którym pod rządami tych samych przepisów konstytucyjnych ustawodawca zwykły wprowadza, w materii dotyczącej podstaw funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa, regulacje diametralnie odstające

od dotychczasowych, zmieniając pozycję ustrojową Prezydenta RP” (wniosek Prezydenta RP, s. 7-8).

Powołując się na opinię Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu do projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (druk nr 946/VI kad. Sejmu), sporządzoną w trakcie prac legislacyjnych, wnioskodawca stwierdza, że: „Nie sposób przyjąć argumentu, że mamy w tym przypadku [art. 179 Konstytucji] do czynienia z tzw. niedopowiedzeniem ustrojodawcy, które powinno stać się materia regulowaną w ustawie. Należy raczej stwierdzić, że analizowany przepis Konstytucji trzeba traktować jako regulację kompletną, zarówno w sferze podmiotowej (wskazanie organu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem oraz organu powołującego sędziów), jak i w odniesieniu do czasu, w jakim Prezydent RP powinien podjąć stosowną decyzję. Brak określenia terminu w art. 179 Konstytucji wskazuje na możliwość zaistnienia takich przypadków, w których zwłoka z decyzją o powołaniu sędziego będzie uzasadniona przede wszystkim okolicznościami faktycznymi” (wniosek Prezydenta RP, s. 9).

Sprzeczność art. 55 § 1 u.s.p. z art. 179 Konstytucji wnioskodawca łączy także z naruszeniem art. 8 ust. 2 Konstytucji, dowodząc, że ustawodawca w akcie prawnym niższego rzędu (ustawie) zmienił normę konstytucyjną, którą należy stosować bezpośrednio. W jego ocenie: „[...] jedyne co ustawodawca mógł uczynić, to stworzyć *superfluum*, które powtarza dosłowne brzmienie art. 179 Konstytucji, tak jak to jest w obecnym art. 55 § 1 u.s.p. (obowiązującym do dnia 5 maja 2009 r.). Nie ma zatem wątpliwości, że ustawodawca wprowadził ograniczenie uprawnienia Prezydenta RP, polegające na nieuprawnionym związaniu realizacji konstytucyjnych kompetencji z art. 179 miesięcznym terminem od przesłania wniosku Krajowej Rady Sądownictwa” (wniosek Prezydenta RP, s. 10-11).

Podsumowując rozważania, wnioskodawca stwierdza, iż art. 55 § 1 u.s.p. stanowi niedopuszczalną ingerencję w zakres prerogatywy, „nie mającą umocowania w art. 179 Konstytucji, ani też w innych jej przepisach, jak też pomijającą wyraźny nakaz wynikający z art. 8 ust. 2 Konstytucji”.

3. Artykuł 55 § 1 u.s.p. budzi wątpliwości również z punktu widzenia „staranności legislacyjnej”. Jak wskazuje w uzasadnieniu swojego pisma wnioskodawca: „Użyte w [...] art. 55 § 1 u.s.p. określenie «przesłania tego wniosku» jest w oczywisty sposób nieprecyzyjne. Nie określa ono bowiem jednoznacznie, czy

bieg «terminu» dla skorzystania (nie skorzystania) przez Prezydenta RP z prerogatywy do powołania sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim rozpoczyna się z dniem wysłania stosownego wniosku do Prezydenta RP przez Krajową Radę Sądownictwa, czy też z dniem jego doręczenia Prezydentowi RP. Wydaje się więc, że można kwestionować zgodność omawianego przepisu nie tylko z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji, lecz także z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady określoności przepisów prawa” (wniosek Prezydenta RP, s. 12).

## II. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 179 Konstytucji kształtuje system powierzania urzędu sędziom w oparciu o zasadę nominacji. Podmiotem uprawnionym jest Prezydent RP, który działa na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, powoływanie sędziów przez Prezydenta RP tylko na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ma służyć zapewnieniu właściwej równowagi między kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa a zasadą niezależności sądów jako odrębnej władzy (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, komentarz do art. 179, Warszawa 2005, s. 4).

Powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP, która — na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji — dla swej ważności nie wymaga kontrasygnaty premiera. Powołanie sędziego następuje na czas nieoznaczony, co stanowi jedną z instytucjonalnych gwarancji niezależności sądów.

2. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji może przybrać postać stosowania samoistnego albo współstosowania. Przez samoistne stosowanie rozumie się na ogół wydawanie aktów stosowania prawa przez organy państwa wprost i wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej, to znaczy bez sięgania do ustawy, rozwijającej i precyzującej regulację konstytucyjną (tzw. pośrednicząca funkcja ustaw). Niektórzy autorzy zawężają możliwość samoistnego stosowania Konstytucji, warunkując je „brakiem w danej materii przepisów ustawowych, które wymagałyby zastosowania” (L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 16, 24).

Współstosowanie konstytucji i ustaw ma miejsce wówczas, kiedy sąd lub inny organ państwa stosuje równolegle przepis konstytucyjny i konkretyzujące go przepisy ustawodawstwa zwykłego. W tym przypadku bezpośrednio stosowanie polega na ustalaniu zakresu normowania normy ustawowej za pomocą normy konstytucyjnej, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej. W piśmiennictwie wyróżnia się kilka form współstosowania konstytucji (por. np.: L. Garlicki, *Bezpośrednie...*, s. 24-27; K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, komentarz do art. 8, s. 44-45; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 72-74).

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji obwarowane jest zastrzeżeniami, których geneza wiąże się z charakterem oraz strukturą norm konstytucyjnych. Wskazuje się, że stosowanie bezpośrednio dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku norm dostatecznie jednoznacznych i konkretnych oraz w zakresie, w jakim ustawa zasadnicza sama nie „stanowi inaczej” (art. 8 ust. 2 *in fine* Konstytucji). Ograniczenia dla bezpośredniego stosowania Konstytucji wynikają również z faktu, że znaczna część jej postanowień zaliczana jest do zasad prawa; zawiera postanowienia optymalizacyjne i programowe; zakłada „pośredniczącą” funkcję ustaw; adresowana jest do różnych adresatów prawnych (por.: L. Garlicki, *Bezpośrednie...*, s. 21-27; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 363-308; B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 32-34; K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, komentarz do art. 8, s. 44; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 97-100; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 7; P. Tuleja, *Podstawowe problemy związane z interpretacją Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 216-222; por. również (zbieżnie co do *meritum*) — wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97).

3. Zasada określoności prawa ma źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wynika z niej, że przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza wówczas, gdy chodzi o ochronę praw i wolności jednostki.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego — dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; podobnie m.in. wyroki z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05 oraz 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06).

Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak również, że nie każdy brak precyzji przepisu oznacza naruszenie zasady określoności prawa, lecz dopiero taki, którego stopień osiąga pewien pułap. Zdaniem sądu konstytucyjnego: „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok z 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

W wyroku z 3 grudnia 2002 r. Trybunał stwierdził natomiast, że: „Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo — jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej — takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednorodnego

stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (sygn. akt P 13/02).

### III. Analiza zgodności

1. Powoływanie sędziów przez Prezydenta RP zostało unormowane w Konstytucji jako jedna z zasadniczych kompetencji głowy państwa służąca realizacji funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej (por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 125, 136). Na mocy art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, uprawnienie to stanowi prerogatywę Prezydenta RP, a więc zalicza się do jego osobistych uprawnień, które dla swej ważności nie wymagają kontrasygnaty premiera. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „Odpowiedzialność Prezydenta za akty niekontrasygnowane z natury rzeczy posiada znacznie większy wymiar, gdyż chodzi o działania samodzielne, podejmowane przez Prezydenta na podstawie własnego rozeznania sytuacji i własnej oceny co do stosowności podejmowanych posunięć. Odpowiedzialność ta nie ulega zmniejszeniu także w takich sytuacjach, gdy swe prerogatywy wykonuje on dopiero na wniosek wskazanego przez przepisy organu. Wykonywanie prezydenckich prerogatyw podlega oczywiście ocenom politycznym, podejmowanym przez społeczeństwo, występujące jako pewien substrat Narodu — ale też jedyną sankcją, jaką dysponuje ono w tym wypadku, jest odmowa poparcia dla Prezydenta, gdyby ten mógł ponownie ubiegać się o sprawowanie swej funkcji w następnej kadencji [...]” (P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 111).

Wskazanie w ustawie zasadniczej prawnej formy działania Prezydenta RP (akt urzędowy niepodlegający kontrasygnacie) nie wyeliminowało jednak wszystkich wątpliwości, jakie wiążą się z problematyką nominacji sędziów przez głowę państwa. W doktrynie prawa trwa dyskusja, czy kompetencja Prezydenta RP jest ceremonialnym uprawnieniem, polegającym na prawnym obowiązku akceptowania kandydatur sędziów przedstawianych przez Krajową Radę Sądownictwa, czy raczej Prezydentowi RP przysługuje swoboda decyzyjna, co oznacza, że nie jest on zobligowany do uwzględniania wniosków Krajowej Rady Sądownictwa (por. np.: J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd

Sejmowy” 2008, nr 4, s. 47-66; J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 31-45; J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11-12, s. 26; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 147; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, komentarz do art. 179, Warszawa 2005, s. 5; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sędziowskiej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 174; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 300-305; K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 362; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 625; J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sędziowskiej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 366-374; P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 206-207; zob. też postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08).

2. Wnioskodawca opiera swoją argumentację na założeniu, że Konstytucja zawiera pełną i wyczerpującą podstawę prawną powoływania sędziów. Przyjmuje zatem określoną interpretację art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, z której następnie wyprowadza dwie szczegółowe konsekwencje uzasadniające zarzut sprzeczności art. 55 § 1 u.s.p. z ustawą zasadniczą. Po pierwsze twierdzi, że ustawodawca — ujmując rzecz w kategoriach ściśle prawnych — nie może ustanawiać regulacji, które będą odnosiły się do konstytucyjnej kompetencji głowy państwa (w tym przypadku poprzez uzupełnianie bądź modyfikację procedury nominacyjnej). Po drugie zaś — zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji wyklucza możliwość, aby w akcie prawnym niższego rzędu (ustawa) rozwijać i — jak zostało wskazane w piśmie — „zmieniać” normy konstytucyjne podlegające bezpośredniemu stosowaniu. W szczególności wnioskodawca akcentuje, że „kompletna norma kreacyjna” (art. 179 Konstytucji) nie dopuszcza ustanowienia



przez ustawodawcę „terminu, w jakim Prezydent RP powinien korzystać z przyznanego mu uprawnienia”.

Podzielając, co do zasady, pogląd wnioskodawcy o „kompletnym” (całościowym) charakterze przepisów Konstytucji przyznających Prezydentowi RP kompetencję do powoływania sędziów, należy jednak poczynić kilka istotnych zastrzeżeń.

Przede wszystkim, z faktu, że art. 179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę prawną wykonywania prerogatywy Prezydenta RP, której treścią jest powoływanie sędziów (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa), nie można wnosić, że w związku z tym ustawodawca definitywnie i w całości traci uprawnienia regulacyjne w tej materii. Taki pogląd zapoznawałby okoliczność, że Konstytucja przyznaje ustawodawcy generalne upoważnienie do określenia sposobu realizacji konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP, stanowiąc, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 Konstytucji). W tym sensie obowiązujące równocześnie z art. 179 Konstytucji przepisy ustawowe (np. art. 55 § 1 u.s.p.) uzupełniają regulację konstytucyjną i operacjonalizują ją w sytuacjach, które nie zostały jednoznacznie przesądzone na gruncie samej ustawy zasadniczej. Pogląd ten nie budzi zastrzeżeń w nauce prawa. Według P. Czarnego: „Ustawowe unormowania regulujące zasady i tryb powoływania sędziów przez Prezydenta RP należy uznać za konstytucyjnie legitymowane doprecyzowanie art. 179 Konstytucji. Skoro bowiem ustrojodawca wyraźnie nie rozstrzygnął sposobu wyznaczania sędziemu sądu, w którym pełnić on będzie swój urząd, najbardziej logicznym rozwiązaniem jest potraktowanie tego zagadnienia jako ściśle związanego z samym powołaniem” (P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 83). Podobnie, zdaniem P. Sarneckiego: „[...] na zakres kompetencji Prezydenta określonych w Konstytucji i ustawach, co jednak rozumieć należy jako pewną alternatywę: o pewnych z nich mówią jedynie przepisy konstytucyjne, o innych jedynie przepisy ustawowe. Występują jednak również sytuacje, gdy o tych samych kompetencjach stanowią zarówno jedne, jak i drugie. O ile oba ujęcia mają identyczny charakter, to z uwagi na wyższą moc aktu konstytucyjnego należy jedynie uznać, że jest to kompetencja konstytucyjna ze

wszystkimi tego stanu rzeczy konsekwencjami. Często jednak mamy do czynienia z sytuacją polegającą na tym, że kompetencje konstytucyjne zostają przez przepisy ustawowe ograniczone dalszymi wymogami, zwłaszcza proceduralnymi, zobowiązującymi na przykład Prezydenta do działania dopiero na wniosek innego organu (por. realizację prawa łaski czy nadawania obywatelstwa). Brzmienie art. 126 ust. 3 nakazuje niewątpliwie Prezydentowi przestrzegania wówczas wskazywanych w takich sytuacjach wymogów ustawowych [...], czyli stosowania się również do przepisów proceduralnych” (P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 36-37).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że o „kompletnym” charakterze art. 179 Konstytucji (bez wyjątków — jak sugeruje wnioskodawca) można mówić jedynie w aspekcie uregulowania prawnomaterialnego (Konstytucja ustanawia odrębną i wystarczającą podstawę prawną powołania kandydata na urząd sędziego przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa), jeżeli natomiast chodzi o zagadnienie szeroko pojętej procedury służącej urzeczywistnieniu kompetencji głowy państwa, przepisy Konstytucji jednak pozostawiają ustawodawcy pewien margines swobody, aby — w zgodzie z ustawą zasadniczą — kształtował elementy postępowania nominacyjnego. Taka praktyka nie stanowi zresztą szczególnego *novum* w polskim systemie prawa. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca sprecyzował między innymi, że akt urzędowy Prezydenta RP — co nie wynika z przepisów Konstytucji — musi wskazywać miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (por. art. 55 § 3 u.s.p.). Rozbudowane regulacje uszczegóławiające sposób realizacji prerogatyw Prezydenta RP zostały zawarte również (m.in.) w ustawie z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. Nr 90, poz. 450 ze zm.), czy w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm. — w części dotyczącej prawa łaski).

3. Drugi ze wspomnianych argumentów wnioskodawcy, wiążący bezpośrednio stosowanie Konstytucji z zakazem uchwalania ustaw normujących problematykę ujętą w przepisie Konstytucji, o ile przepis ten podlega bezpośredniemu stosowaniu, również opiera się na błędnym założeniu.

Ustalenie, że Konstytucja może być stosowana bezpośrednio, a więc — tak jak w niniejszym przypadku — stanowić samodzielną podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie (powołania lub odmowy powołania sędziego) nie prowadzi do

wniosku, że w związku z tym ustawodawca traci kompetencje prawodawcze *in toto*, kiedy rzecz w jakikolwiek sposób odnosi się do prerogatywy Prezydenta RP (ujętej w przepisie Konstytucji stosowanym bezpośrednio).

Zaskarżona przez wnioskodawcę nowelizacja art. 55 § 1 u.s.p. nie narusza istoty kompetencji Prezydenta RP, określonej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, a co za tym idzie nie ogranicza też możliwości dalszego bezpośredniego stosowania regulacji o powoływaniu sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Innymi słowy, wprowadzony przez ustawodawcę termin na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP nie modyfikuje jego dotychczasowych uprawnień co do *meritum*, ale ustanawia dodatkową regułę porządkową, która zmienia jeden z elementów sposobu wykonywania kompetencji głowy państwa (na ten temat zob. też uwagi w dalszej części stanowiska Sejmu RP). Nie sposób zatem przyjąć, że art. 8 ust. 2 Konstytucji wyklucza stosowanie art. 126 ust. 3 Konstytucji, przez co wyłącza kompetencję ustawodawcy do normowania zakresu i zasad realizacji konstytucyjnych zadań Prezydenta RP.

Zależność normatywna między regułą bezpośredniego stosowania Konstytucji a zakresem kompetencji regulacyjnych ustawodawcy powinna być odczytywana w inny sposób niż proponuje wnioskodawca. Ustawodawca zawsze ma bowiem prawo skonkretyzować unormowanie konstytucyjne, jednakże w zależności od tego, jaki jest stopień precyzji (jednoznaczności) i zakres tego unormowania, przysługuje mu swoboda zarysowana szerzej lub wężiej. Przy takim ujęciu, zakładając, że bezpośrednio stosowane są przede wszystkim te spośród przepisów ustawy zasadniczej, które cechuje dostateczna konkretność, swoboda ustawodawcy w przypadku przepisów stosowanych bezpośrednio będzie — *via facti* — względnie mniejsza. Nie istnieje jednak bezpośrednia i konieczna zależność prawna pomiędzy wyłączeniem kompetencji ustawodawcy do regulowania niektórych materii, mających status konstytucyjny (o najwyższej mocy prawnej), a okolicznością, że materie te zostały zawarte w przepisach podlegających bezpośredniemu stosowaniu.

4. Jak już wspomniano, nowelizacja art. 55 § 1 u.s.p., ustanawiająca termin na wydanie przez Prezydenta RP aktu urzędowego (postanowienia), nie zmienia kompetencji głowy państwa *in merito*, ale ma wymiar proceduralny; modyfikuje praktykę podejmowania przez Prezydenta RP rozstrzygnięć dotyczących nominacji sędziów. Termin określony w art. 55 § 1 *in fine* u.s.p. ma przy tym charakter

instrukcyjny. Jego istota prawna nie wykracza poza funkcje porządkowe (organizacyjne) i nie należy go traktować jako nowości normatywnej, która ustala wyjątek od przepisów Konstytucji (por. wniosek Prezydenta RP, s. 10). W tym sensie ocena konstytucyjności skarżonej regulacji nie zależy od uprzedniego przesądzenia, który z potencjalnych modeli powoływania sędziów (Prezydent RP jako „notariusz” albo organ autonomicznie oceniający celowość powołania sędziego) jest najbliższy literze i „duchowi” obowiązującej ustawy zasadniczej. Konsekwencją nowelizacji będzie bowiem jedynie wyrażony *explicite* obowiązek wydania aktu urzędowego przez Prezydenta RP (czego zresztą nie kwestionuje i sam wnioskodawca, argumentując, że art. 179 Konstytucji nakłada na głowę państwa powinność „niezwłocznego” wydania postanowienia), jednakże bez przesądzania treści w nim zawartej (powołanie — odmowa powołania sędziego). Kompetencja powoływania sędziów przez Prezydenta RP pozostaje zatem niezmienną, a jej źródłem — niezależnie od modyfikacji art. 55 § 1 u.s.p. — pozostają bezpośrednio przepisy Konstytucji.

Wnioskodawca dowodzi, że „kompletność” unormowania z art. 179 Konstytucji przekreśla możliwość, aby za pomocą ustawy wiązać Prezydenta RP terminem na dokonanie czynności urzędowej. W takich warunkach Prezydent RP ma obowiązek wykonywać swoje kompetencje „niezwłocznie”, a więc możliwie szybko, uwzględniając okoliczności faktyczne danej sprawy (bez zbędnej zwłoki). Akceptując pogląd wnioskodawcy o obowiązku „niezwłocznego” działania Prezydenta RP w sytuacji, kiedy Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła wniosek z kandydaturą sędziego (pogląd ten zresztą nie budzi kontrowersji w piśmiennictwie, por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 344), należy stwierdzić, że poprzez zmianę w art. 55 § 1 u.s.p. ustawodawca doprecyzował jak należy rozumieć konstytucyjny wymóg „niezwłoczności” wydania przez Prezydenta RP stosownego aktu urzędowego.

Okoliczność, że Konstytucja *implicite* zakłada „niezwłoczność”, jako standard działania głowy państwa, oznacza, że ustawodawca nie mógł wprowadzić do porządku prawnego terminu nadmiernie odległego. Może być oczywiście przedmiotem sporu, czy termin miesięczny właściwie precyzuje ogólną regulację konstytucyjną (np. czy nie jest zbyt krótki), niemniej zagadnienie to stanowi — ewentualnie — odrębny problem konstytucyjny, który nie przeczy samej istocie uprawnienia władzy ustawodawczej do określania sposobu wykonywania

konstytucyjnych zadań Prezydenta RP (wnioskodawca nie kwestionuje długości terminu zawartego w art. 55 § 1 u.s.p.). Innymi słowy, ustanowienie miesięcznego instrukcyjnego terminu na wydanie aktu urzędowego w sprawie nominacji sędziego (odmowy nominacji) przez Prezydenta RP stanowi ustawową wykładnię konstytucyjnego obowiązku „niezwłocznego” rozstrzygnięcia o powołaniu kandydatów wysuwanych przez Krajową Radę Sądownictwa na urząd sędziowski; kompetencja prawodawcza ustawodawcy znajduje w tym przypadku oparcie w art. 126 ust. 3 Konstytucji.

5. Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że czynności Prezydenta RP polegające na powoływaniu sędziego (odmowie powołania sędziego) mają źródło w Konstytucji, która może być w tym zakresie stosowana bezpośrednio i samoistnie. Nie budzi przy tym wątpliwości, że ustawodawca jest władny — nie naruszając norm ustawy zasadniczej — doprecyzować sposób wykonywania konstytucyjnych obowiązków Prezydenta RP, zwłaszcza w zakresie odnoszącym się do zagadnień ściśle proceduralnych (bez ingerencji w *meritum* kompetencji głowy państwa). Dlatego też art. 55 § 1 u.s.p., w brzmieniu nadanym przez art. 60 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, **jest zgodny** z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

6. Ostatni z zarzutów wnioskodawcy odwołuje się do naruszenia zasad prawidłowej legislacji, z uwagi na okoliczność, że ustawodawca nie dochował należytej staranności (precyzji), określając moment, od którego powinien być liczony termin na wydanie przez Prezydenta RP aktu urzędowego o powołaniu sędziego (odmowie powołania).

Moment początkowy biegu terminu został określony jako „dzień przesłania wniosku”. Na gruncie wykładni językowej dopuszczalne jest dwojake rozumienie tego wyrażenia, jako oznaczającego dzień wysłania (nadania) wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa, bądź dzień doręczenia (dostarczenia; doręczenia) wniosku Prezydentowi RP. Dla osiągnięcia jednoznacznego rezultatu interpretacji konieczne jest zatem sięgnięcie do wykładni celowościowej. Zważywszy, że moment początkowy biegu terminu określonego w zakwestionowanym przepisie ma umożliwiać ustalenie okresu, w jakim adresat obowiązku (Prezydent RP) ma wydać

akt urzędowy o powołaniu sędziego (odmowie powołania sędziego), trzeba przyjąć, iż ów moment musi być znany Prezydentowi RP.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że doręczenie pisma urzędowego — co do zasady — traktuje się jako czynność konwencjonalną doniosłą prawnie, od dokonania której przepisy prawa uzależniają określone następstwa. Jak już wskazano, technika legislacyjna zastosowana w przypadku art. 55 § 1 *in fine* u.s.p. w istocie może budzić zastrzeżenia, nie mają one jednak takiego charakteru, aby uzasadniać stwierdzenie niezgodności tego unormowania z art. 2 Konstytucji (zasada określoności prawa).

Moment początkowy biegu terminu został określony jako „dzień przesłania wniosku”. Prawidłowa interpretacja tego wyrażenia powinna uwzględniać regułę, że „przesłanie” polega na przekazaniu adresatowi informacji (wniosku) w sposób, który pozwala jednoznacznie stwierdzić, że adresat ten objął świadomością zajście określonego zdarzenia prawnego (doręczenia wniosku). A zatem, dopiero wówczas, kiedy wniosek Krajowej Rady Sądownictwa zostanie Prezydentowi RP skutecznie, a zarazem oficjalnie (urzędowo) doręczony, można mówić o zmaterializowaniu się przesłanki, od której zależy bieg terminu na wydanie aktu urzędowego przez głowę państwa.

Co więcej, tylko taki sposób odczytania analizowanego wyrażenia ustawowego jest racjonalny, albowiem eliminuje ryzyko związane z bezskutecznym wysłaniem (nadaniem), czy innymi okolicznościami czyniącymi doręczenie wadliwym, czyli sytuacją potencjalnie obciążającą głowę państwa skutkami upływu terminu wyznaczającego koniec okresu, w czasie trwania którego Prezydent RP — nie dysponując stosownym wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa — nie mógłby wydać aktu urzędowego.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że art. 55 § 1 u.s.p. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski