



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-595048-I/08/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

4/06/2009

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. data	05.05.2009
L.dz. L.zał.	

Sygn. akt SK 37/08

P i s m o p r o c e s o w e
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 19 września 2008 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Pana A K (sygn. akt SK 37/08), Pani E W (sygn. akt SK 38/08), Pani A D - B (sygn. akt SK 40/08) i Pana M D (sygn. akt SK 41/08), rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą - SK 37/08 przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość

odmowy powołania, przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, bez podania motywów tego rozstrzygnięcia jest niezgodny z art. 60 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Skarga konstytucyjna została złożona w oparciu o postanowienie wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia , (opublikowane w Monitorze Polskim .

. Postanowieniem tym Prezydent RP odmówił powołania skarżących:

- A K do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w J ,

- E W do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w Ś ,

-A D - B do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w G

- M D do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w W

Jako podstawę prawną swego aktu urzędowego Prezydent RP wskazał art. 179 Konstytucji RP.

II. W rozdziale V Konstytucji RP uregulowana została pozycja ustrojowa, zadania oraz kompetencje Prezydenta RP. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. W świetle postanowień Konstytucji powołany artykuł zawiera normę kompetencyjną, która wyraźnie rozdziela kompetencje w przedmiocie powoływania sędziów pomiędzy Prezydenta a Krajową Radę Sądownictwa. Wyłącznie Prezydent RP może powołać sędziego, jednakże

niezbędny do tego jest wniosek KRS. W ten sposób Konstytucja RP ogranicza kompetencje nominacyjne prezydenta, gdyż nie ulega wątpliwości, że nie może on powołać na stanowisko sędziego osoby, wobec której KRS nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania. Tym samym swoboda Prezydenta RP „ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego kandydata” (J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Warszawa 1999, s. 304). Bez wniosku KRS, poprzedzonego wszechstronną oceną umiejętności i pracy kandydata do pełnienia urzędu sędziowskiego, Prezydent nie może powołać sędziego. Przy powoływaniu sędziów konieczne jest więc współdziałanie Prezydenta RP oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Konstytucja nie precyzuje, jakie wymagania kwalifikacyjne muszą spełniać kandydaci na sędziów, ani według jakich zasad i kryteriów KRS działa przed przedłożeniem Prezydentowi RP wniosku w przedmiocie powołania sędziego. Kryteria te są szczegółowo ustalone przez ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. z 2007 r. Nr 219, poz. 1623), które zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. z 2001 r. Nr 152, poz. 1725). O roli Prezydenta w procesie powoływania sędziów wspomina natomiast tylko art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 maja 2009 r. tj. wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury - Dz. U. Nr 26, poz. 157), który stanowi, iż „sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.” Przepisy ustawowe nie regulują jednak zasad rządzących procedurą postępowania w sprawie powołania sędziów przez Prezydenta RP. Powołany powyżej art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych jest więc wiernym powtórzeniem konstytucyjnej normy kompetencyjnej, a fakt umieszczenia go w ustawie regulującej szczegółowo procedurę nominacyjną sędziów powoduje, iż bez wątpienia stanowi on

także podstawę prawną działań Prezydenta w przedmiocie powołania sędziów. Z tego powodu powołany przepis (i zawarta w nim norma prawna) może w niniejszej sprawie zostać zbadany pod kątem zgodności z Konstytucją w ramach postępowania ze skargi konstytucyjnej. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06), podstawa rozstrzygnięcia, na podstawie której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa.

Zgodnie z art. 126 Konstytucji RP, Prezydent, będąc najwyższym przedstawicielem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium - posługując się do realizacji tych zadań – ujętymi w Konstytucji RP oraz ustawach – kompetencjami (zob. P. Sarnecki *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] L. Garlicki (red.) „Komentarz do Konstytucji RP”, Warszawa 2003 nota 4 do art. 126). Określenie charakteru i funkcji urzędu Prezydenta jest istotne, albowiem pozwala na ustalanie dyrektyw interpretacyjnych dla ustalenia treści przepisów kompetencyjnych, dotyczących urzędu Prezydenta. Wskazując na jego funkcje jednocześnie ustala, iż szczegółowe kompetencje może on spełniać jedynie dla osiągnięcia wskazanych w Konstytucji RP celów. Wykorzystywanie kompetencji przez Prezydenta w innym celu niż dla realizacji tych ogólnie ujętych zadań, o których stanowi komentowany przepis, byłoby niedopuszczalne zob. P. Sarnecki *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] L. Garlicki (red.) „Komentarz do Konstytucji RP”, Warszawa 2003 nota 4 do art. 126).

Powoływanie sędziów jest osobistym uprawnieniem - prerogatywą Prezydenta RP, albowiem na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, ten akt urzędowy dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Akty urzędowe Prezydenta stanowią formę uzewnętrznienia decyzji podjętych przez Prezydenta co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji. Istotne znaczenie

dla wyjaśnienia charakteru norm kompetencyjnych określających zakres uprawnień Prezydenta ma więc pozycja ustrojowa tego organu (por. postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt Kpt 1/08). W literaturze wskazuje się, iż prerogatywa Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji RP nie ma jednoznacznego charakteru prawnego. Według jednego poglądu, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, stawiające wniosek o powołanie sędziego, są dla Prezydenta wiążące (J. Gudowski *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych* „Przegląd Sądowy” z 1994 r., nr 11/12, s. 26). Natomiast według innych poglądów, ujęcie uprawnienia Prezydenta w formę prerogatywy akcentuje, iż nie ma on prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Skoro art. 179 Konstytucji RP określa wystąpienie KRS mianem „wniosku”, wskazuje to na jego niewiążący materialnie charakter. Zwolennicy tego poglądu podkreślają iż odmowa uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa mogłaby nastąpić tylko w sytuacji nadzwyczajnej i powinna być poprzedzona przedstawieniem Radzie zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta (zob. L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.) *Komentarz do Konstytucji RP* Warszawa 2003 nota 7 do art. 179). Doktryna podkreśla także, że od 1989 roku Prezydent RP w każdym przypadku uwzględniał wniosek KRS, co pozwala na wyrażenie poglądu, iż utrwalił się w ten sposób pewien konstytucyjny zwyczaj. Faktem jest, że kompetencja powoływania sędziów przez głowę państwa ma silne tradycje ustrojowe - władzę sądenia sprawowała w czasach minionych osoba piastująca najwyższą godność państwową. Władzę tę przekazywała sukcesywnie trybunałom, które sprawowały ją w imieniu władcy. W aspekcie historycznym władza sądownicza pochodzi więc od głowy państwa (J. Gudowski *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych...*, op. cit. s. 18 - 19). Niemniej jednak wydaje się, że właśnie argumenty natury ustrojowej determinują obecny kształt owej kompetencji. Przy ocenie jej charakteru prawnego należy bowiem uwzględnić współczesne standardy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasadę trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz niezależności sądów (art. 173 Konstytucji). Fakt powoływania sędziów przez Prezydenta i jednocześnie zwolnienie tego aktu z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji) z jednej strony podkreśla doniosłość władzy sądowniczej, z drugiej -

wyłącza ją spod wpływu władzy wykonawczej i czynników politycznych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. (sygn. akt P 16/04) oraz w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 8/99), zasada podziału władzy wyznacza nie tylko granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu zakresu kompetencji organów władzy publicznej, ale również sposób korzystania przez te organy z przyznanych im kompetencji. Władza wykonawcza, która posiada określone uprawnienia w stosunku do władzy sądowniczej, powinna z nich korzystać w sposób pozwalający na zachowanie jej odrębności i niezależności.

Co do zasady jednak, ustalenia nauki prawa podkreślają samodzielność kompetencji Prezydenta, które wykonuje on we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. Podkreśla się, że samodzielność tego organu wzmacnia wybór w głosowaniu powszechnym. Samodzielność ta występuje również, gdy wykonywanie uprawnień przez Prezydenta uzależnione jest od inicjatywy określonych organów (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2004, s. 53). Kompetencje Prezydenta RP w sprawie powoływania sędziów uważane są przez doktrynę za przykład kompetencji prezydenta o charakterze władczym, skorzystanie z których wywołuje zmianę w sytuacji prawnej ich adresatów. Wskazuje się więc, iż również w takich sytuacjach Prezydent posiada prawo kontroli zasadności tych wniosków, ale jedynie z punktu widzenia kryteriów wymienionych w komentowanym artykule stanowiącym o zadaniach Prezydenta. Konsekwentnie też należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom konstytucyjnym, na straży których postawiła go Konstytucja (zob. P. Sarnecki *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] L. Garlicki (red.) „Komentarz do Konstytucji RP”, Warszawa 2003 nota 4 do art. 126).

Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to obowiązek ustawodawcy ustanowienia obiektywnych kryteriów doboru kandydatów do tej służby oraz takiego ukształtowania zasad i procedur

rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. W wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 43/06), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie. Warto także nadmienić, iż w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotą prawa określonego w art. 60 jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego (zob. w szczególności wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01). Podstawowym założeniem takiego ukształtowania prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest więc stworzenie równości szans osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06) dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji RP jest w konsekwencji przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem tego rodzaju funkcji, a więc formalny aspekt dostępu do służby, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Art. 60 ustanawiając nakaz, skierowany do ustawodawcy, wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasadę sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2) (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r. sygn. akt K 21/99).

Art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi wyłącznie, iż sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Wskazana norma prawna, jak również pozostałe przepisy ustawowe nie zawierają żadnych szczegółowych uregulowań regulujących procedurę postępowania w tym przedmiocie przez Prezydenta, w tym w szczególności nie zawierają obowiązku wskazania uzasadnienia decyzji podjętych w ramach przysługujących mu kompetencji. W związku z powyższym podkreślić należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się teza, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (K. 25/95), Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, co ze względu na naturę objętej aktem regulacji może 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. Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (por. m.in. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., K. 37/97, 24 października 2000 r., SK 7/00 i z 24 października 2001 r., SK 22/01). Prowadzi to do wniosku, że norma zawarta w zaskarżonym przepisie może i powinna być zbadana pod kątem jej zgodności z Konstytucją.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, iż skoro omawiana kompetencja (prerogatywa) Prezydenta do powołania sędziów (określona w art. 179 Konstytucji RP i „uszczegółowiona” w art. 55 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych) ma *de facto* charakter władczy, to standardy demokratycznego państwa prawnego wynikające z art. 2 Konstytucji RP wymagają, aby Krajowa Rada Sądownictwa,

a także zainteresowani kandydaci na sędziów ubiegający się o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego dostęp do służby publicznej, czy też awans mogli zapoznać się z motywami uzasadniającymi podjęcie decyzji negatywnej przez Prezydenta. Brak uzasadnienia wydanego przez Prezydenta aktu urzędowego w formie postanowienia w sprawie indywidualnej powoduje, iż u obywateli powstaje stan niepewności i brak zaufania obywateli do państwa. Takie sposób korzystania z prerogatyw rodzi podejrzenie o arbitralność wydanej decyzji, jak również rodzi spekulacje na temat przyczyn jej wydania. W rezultacie kandydaci do pełnienia urzędu sędziowskiego, pomimo spełnienia przesłanek ustawowych do pełnienia funkcji sędziego i uzyskaniu pozytywnej oceny KRS, są nierówno traktowani w swym prawie dostępu do służby publicznej, poprzez brak jasności i przejrzystości procedur działania władzy publicznej, od decyzji której uzależnione jest pełnienie funkcji sędziego. W niniejszej sprawie Prezydentowi przysługuje osobiste uprawnienie do powoływania sędziów. Jeżeli z niego korzysta, po zapoznaniu się z dokumentami, przygotowanymi przez KRS poświadczającymi zdolność i kwalifikacje kandydata do pełnienia funkcji sędziego, powołuje sędziego poprzez obwieszczenie swego postanowienia w Monitorze Polskim. Prerogatywa oznacza więc kompetencje własne Prezydenta, który może z niej skorzystać, ale nie musi.

Korzystanie z przysługujących Prezydentowi uprawnień powinno mieć jednak na celu realizację konstytucyjnych zadań wyznaczonych przez art. 126 Konstytucji, stąd też korzystanie z prerogatyw nie powinno nosić cech działania dowolnego i arbitralnego. Z zasady zaufania obywateli do Państwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach należy wywieść wymóg, aby o motywach swego rozstrzygnięcia poinformować zainteresowanych, a więc KRS oraz przede wszystkim osoby kandydujące na stanowisko sędziowskie, których praw podmiotowych postanowienie wydane przez Prezydenta w istocie dotyczy. W szczególności zaś należałoby wskazać, z jakich powodów Prezydent nie skorzystał z przysługującej mu prerogatywy. W tym miejscu należy przypomnieć, że zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd, organ władzy

publicznej), czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka, wynikających z przepisów konstytucyjnych. Z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa, legitymizację osiąga się poprzez przejrzystość, a przejrzystości (transparentności) nie można osiągnąć bez informacji i na jej podstawie ukształtowanej wiedzy (wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Ujawnienie przyczyn i przesłanek, jakimi kierował się Prezydent RP wydając postanowienie o odmowie powołania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pomimo pozytywnego w tym przedmiocie wniosku KRS, pozwoliłoby, zgodnie z zasadą zaufania państwa do obywateli, na publiczną ocenę działań organu uprawnionego do powołania na stanowisko sędziowskie. Możliwość oceny przedstawionych przez Prezydenta RP motywów swojego rozstrzygnięcia, w świetle wartości konstytucyjnych na straży których stoi ten organ, jest bowiem wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa, w którym przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu.

Przedstawione powyżej rozważania wskazują w mojej ocenie na poważne wątpliwości, co do zgodności zaskarżonego przepisu art. 55 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość odmowy powołania przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, bez podania motywów tego rozstrzygnięcia z art. 60 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Janusz Kołodziej', written in a cursive style.