



SZEF  
KANCELARII PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Małgorzata Sadurska

BPU 0248.46.2016



RPW/57901/2016 P  
Data:2016-09-23

Warszawa, dnia 22 września 2016 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPŁ.	2016 -09- 23
ZAL. ....	NR .....

**Pan dr Adam Bodnar**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
Aleja Solidarności 77  
00 – 090 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 18 sierpnia 2016 r. (VII.511.25.2016.AJK), w sprawie skargi sędziego, któremu Prezydent RP postanowieniem z dnia 22 czerwca 2016 r., powołując się na art. 179 Konstytucji RP, odmówił powołania na stanowisko sędziego w sądzie wyższej instancji, uprzejmie przedkładam następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Powoływanie sędziów jest wyrazem konstytucyjnej zasady równowagi władz i znajduje się w orbicie prawa konstytucyjnego. Jest klasyczną prerogatywą Prezydenta RP, mającą długą tradycję historyczną, jest też rozwiązaniem typowym dla większości obowiązujących dziś konstytucji.

Uszczegółowieniem pozycji ustrojowej Prezydenta RP jest art. 144 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający zakres działań Prezydenta RP niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W nauce prawa konstytucyjnego uznaje się, że wskazane w tym przepisie uprawnienia Prezydenta RP mają charakter prerogatyw, co oznacza, że stanowią one uprawnienia osobiste, podejmowane przez Prezydenta

samodzielnie. Wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji prerogatywy należą do „całkowicie autonomicznych, osobistych, w pełni uznaniowych uprawnień Prezydenta” (por. uchwała siedmiu sędziów NSA z 6 listopada 1998 r. sygn. akt OPS 4/98). Ustanowienie uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów w formie prerogatywy oznacza, iż Prezydent RP nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, a akt powołania nie sprowadza się wyłącznie do potwierdzenia decyzji podjętej przez inny konstytucyjny organ państwa. Innymi słowy - wniosek KRS, podobnie jak w przypadku realizacji przez Prezydenta RP pozostałych konstytucyjnych i ustawowych uprawnień, nie ma charakteru samodzielnego i nie może przesądzać o treści rozstrzygnięcia podejmowanego przez Prezydenta RP.

Odnosząc się do przywołanych argumentów prawnych, uzasadniających potrzebę transparentności, w przypadku wydawania postanowień, na mocy których Prezydent RP odmawia powołania na urząd sędziego, w pierwszej kolejności zauważyć należy, że przywoływane w przedłożonym wystąpieniu RPO dyrektywy, wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kierowane są do ustawodawcy wykonującego funkcję ustawodawczą. Niewątpliwie odmienny jest charakter prawny aktów urzędowych Prezydenta RP, wydawanych na podstawie normy zawartej w samej Konstytucji. Interpretacja procesu stosowania norm prawnych, zawartych w Konstytucji, uwzględniać musi pozycję ustrojową Prezydenta RP. Zwrócić uwagę w tym miejscu należy w szczególności na art. 126 oraz art. 144 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów ustanawia Prezydenta RP najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej oraz określa jego zadania, drugi – jak wskazano już powyżej - stanowi o prerogatywach, a więc aktach urzędowych mających szczególny charakter właśnie ze względu na charakter urzędu Prezydenta RP.

Dodatkowo zauważyć należy, że wątpliwości prawnokonstytucyjne, podniesione w piśmie z dnia 18 sierpnia 2016 r., były już poruszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 2 czerwca 2009 r., w toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu, w sprawie skargi konstytucyjnej

sygn. akt SK 39/08 (stanowisko z dnia 16 czerwca 2009 r., RPO-595041-I/08/KŁ). Istotne przy tym jest, iż wystąpienie to dotyczyło postępowania, którego przedmiotem były zarzuty podnoszone wobec regulacji zawartych w przepisach ustawowych.

Odnosząc się do konstytucyjnych regulacji, dotyczących powoływania sędziów, należy wskazać, iż ustrojodawca w art. 179 Konstytucji, posługując się sformułowaniem „na wniossek”, wskazuje na niewiążący charakter wystąpienia przez Krajową Radę Sądownictwa. Nie ulega także wątpliwości, że prawo dostępu do służby publicznej nie oznacza istnienia po stronie zainteresowanego jakiegokolwiek roszczenia o wykonywanie określonego zawodu związanego ze służbą publiczną. Nie można więc wywodzić żadnego prawa podmiotowego do powołania na określone stanowiska, w tym również na stanowiska sędziowskie. Wszelkie zasady i gwarancje dotyczące prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach powinny być realizowane na etapie postępowania wewnętrznego przed organami sądów oraz Krajową Radą Sądownictwa. Pogląd powyższy jest wyrażony zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie (tak np. w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08 lub w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Wa 2138/07).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, postanowienie w sprawie powołania na urząd sędziego pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta RP. Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej (wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt K 18/09). W wyroku tym Trybunał wskazał także, że regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów.

Odwołując się do przytoczonego, w piśmie z dnia 18 sierpnia br., postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie sporu kompetencyjnego (sygn. akt Kpt 1/08), przywołać należy wynikające z niego ustalenia, dotyczące wykonywania przez Prezydenta RP prerogatywy w zakresie powoływania sędziów. Trybunał wskazał mianowicie, że konstytucyjna forma

postanowienia ogłaszanego w Monitorze Polskim sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej.

Podstawą rozstrzygnięcia Prezydenta RP jest, co nie ulega wątpliwości, sama norma konstytucyjna. Z tego właśnie względu, w opinii Kancelarii Prezydenta RP, ocena podniesionych w piśmie kwestii wymaga uwzględnienia równorzędnej mocy prawnej przepisów Konstytucji RP. Niewątpliwie w tym przypadku, dla treści uprawnienia Prezydenta RP, decydujące znaczenie mają art. 126 i art. 144 ust. 3 Konstytucji, określające pozycję ustrojową Prezydenta RP i jego zadania oraz statuujące akt powołania na urząd sędziego jako prerogatywę.

W opinii Kancelarii Prezydenta RP, wydanie przez Prezydenta RP postanowienia, stanowiącego o odmowie powołania na urząd sędziego w przyjętej formie, nie stoi w sprzeczności ze wskazanymi w korespondencji przepisami Konstytucji zawartymi w jej art. 2, art. 32 i art. 60.

Przywołany art. 2 Konstytucji i wywiedziona z niego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będąca dyrektywą dla ustawodawcy zwykłego, nie może być uznana, w przypadku realizacji przez Prezydenta RP jego konstytucyjnej kompetencji, za punkt odniesienia zobowiązujący do uzasadnienia postanowienia odpowiadającego powołaniu na urząd sędziego. Przemawiają za tym względy wskazane powyżej. Należy przy tym podkreślić, iż Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, wybieranym przez Naród w wyborach powszechnych. Wykonując swoje obowiązki Prezydent RP kieruje się zadaniami nałożonymi na niego Konstytucją i wartościami z niej wynikającymi. Konsekwentnie Konstytucja nie nakłada na Prezydenta RP obowiązku uzasadnienia zarówno uwzględnienia wniosku KRS, jak i odmowy uczynienia tego. Ustrojodawca, czyniąc tak, daje wyraźnie Prezydentowi RP pełną swobodę zarówno w podejmowaniu decyzji, jak i w określaniu jej przesłanek. Przesłanki postanowienia Prezydenta RP nie wynikają także z norm prawnych regulujących tryb powoływania sędziów (tak np. Bogusław Banaszak w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 795).

Należy również uznać, iż treść art. 60 Konstytucji, stanowiącego o prawie ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie stoi w kolizji z kompetencją do powołania osoby na urząd sędziego przez Prezydenta RP, jako organ legitymowany Ustawą Zasadniczą. Konstytucyjna swoboda gwarantowana przez art. 60 Ustawy Zasadniczej obejmuje prawo każdego, kto spełnia określone prawem warunki do zgłoszenia swojej kandydatury, która będzie rozpatrzona w takim samym trybie, jak kandydatury innych osób. Przywołane w wystąpieniu ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące wymogów wynikających z treści art. 60 Konstytucji, w zakresie przejrzystości i jawności reguł określających zasady dostępu do służby publicznej, odnosiły się do ustawodawcy i wymagań, jakie musi spełniać ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, w zakresie dotyczącym procedury rozpatrywania kandydatur zgłaszanych Radzie (wyrok z dnia 29 listopada 2007 r. sygn. akt SK 43/06). Nie znajduje uzasadnienia przenoszenie ich na rozstrzygnięcia podejmowane przez Prezydenta RP, będącego najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, rozstrzygnięcia, na mocy których osoba powołana na urząd sędziego, w ramach sprawowania władzy sądowniczej przez sądy, wydaje wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto również wskazać na orzeczenie Sądu Najwyższego, z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt III KRS 9/08, w którym SN zwrócił uwagę, że art. 60 Konstytucji zapewnia jedynie prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej i nie gwarantuje przyjęcia do tej służby.

W przedłożonym wystąpieniu podniesione zostały również kwestie wiążące się z zagadnieniem równości. Ten bowiem wzorzec konstytucyjny (nakaz równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji) wskazany został jako kryterium oceny treści postanowienia Prezydenta RP w sprawie powołania sędziego. Zauważyć należy, że w odniesieniu do wszystkich osób objętych wnioskiem KRS, kierowanym do Prezydenta RP, treść postanowienia, w przypadku odmowy powołania na urząd sędziego, jest jednolita. Zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie danej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną powinny być traktowane równo. Niezależnie od okoliczności, jaką jest szczególnie

charakter prawny aktu wydawanego przez Prezydenta RP (postanowienie podjęte bezpośrednio na podstawie normy Konstytucji, stanowiącej prerogatywę), odnosząc treść rozstrzygnięć Prezydenta RP do statuowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa, podkreślić należy, że treść postanowień Prezydenta RP nie różnicuje poszczególnych osób wskazanych we wniosku KRS.

Należy również stwierdzić, iż przez to, że odmowa powołania osoby przedstawionej przez KRS na stanowisko sędziego wynika z logiki konstytucyjnych regulacji, dotyczących powoływania sędziów, trudno uznać postanowienie odmowne za naruszające - wskazaną w wystąpieniu Pana Rzecznika - normę art. 47 Konstytucji.

W opinii Kancelarii Prezydenta RP, sposób realizacji przez Prezydenta RP kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji, mający umocowanie bezpośrednio w Ustawie Zasadniczej, nie narusza odrębności i niezależności judykatury oraz zasady trójpodziału władz.

Rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, co do zasady, odpowiada założeniu, akceptowanemu w państwach demokratycznych, zgodnie z którym podstawową gwarancją bezstronności w ocenie profesjonalnych, prawnych i etycznych walorów sędziego jest rozdzielenie funkcji powołujących między różne organy państwa (Rett R. Ludwikowski, Prawo konstytucyjne porównawcze). Ustrojodawca powierzył to uprawnienie Prezydentowi RP, który - zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji - jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Takie rozwiązanie przewidywała również Mała Konstytucja. Powoływanie sędziów nie jest więc kompetencją przysługującą samej władzy sądowniczej, a organ reprezentujący władzę sądowniczą uprawniony jest do występowania do Prezydenta RP z wnioskiem w sprawie powołania sędziego.

Na marginesie powyższych rozważań dodać należy, iż Prezydent RP - przy wykonywaniu prerogatywy, dotyczącej powoływania sędziów - dokonuje szczegółowej analizy materiałów, przedstawianych mu przez KRS i jedynie w wyjątkowych wypadkach, w których brak jest wystarczających przesłanek do

akceptacji wniosku KRS, podejmuje decyzję o nieskorzystaniu z możliwości powołania kandydata na stanowisko sędziowskie. Warto zauważyć, iż od początku kadencji Pana Prezydenta Andrzeja Dudy Prezydent RP podjął ponad 500 rozstrzygnięć o powołaniu na stanowiska sędziowskie zgodnie z wnioskami KRS, a jedynie w 10 przypadkach Prezydent RP odmówił powołania na stanowiska sędziowskie w zakresie wnioskowanym przez KRS.

*Z wyrazami szacunku*  
*Melgorzata Jodowska*



KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

22

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -09- 23

ZAL. .... NR .....

BPU.0748.46.2016



117727 2016-09-23 50

Pan Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa