

63/6/A/2012

WYROK

z dnia 5 czerwca 2012 r.

Sygn. akt K 18/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 czerwca 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), 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), w zakresie, w jakim określa termin powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364 oraz z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192), **w części obejmującej wyrazy „w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”, jest niezgodny z art. 179 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 czerwca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 672.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 30 kwietnia 2009 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent albo wnioskodawca), działając w trybie kontroli następczej, zarzucił niezgodność art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: 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; dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.), w zakresie, w jakim określa termin powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Art. 55 § 1 u.s.p. w brzmieniu przed nowelizacją stanowił, że „sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Po zmianie dokonanej przez art. 60 pkt 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. przepis ten otrzymał następujące brzmienie: „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”. Zdaniem Prezydenta, przepis ten należy odnieść do art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieokreślony. Interpretując ten przepis, Prezydent powołał się na poglądy przedstawicieli doktryny, którzy rozumieją art. 179 Konstytucji jako kompletną normę kreacyjną, która nie ustanawia terminu, w jakim Prezydent powinien skorzystać z przyznanej mu kompetencji. Jeśli ustrojodawca, który zawsze działa świadomie, pomija w całości jakąś procedurę, to znaczy, że nie przewiduje wypadków jej zastosowania. W doktrynie wskazuje się również na samodzielność kompetencji, które Prezydent wykonuje we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność.

Prezydent uzasadnił, że art. 179 Konstytucji stanowi wyłączną podstawę wydania przez Prezydenta aktu urzędowego, jakim jest postanowienie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Przepis ten jest także podstawą podjęcia przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS) wniosku kierowanego do Prezydenta w sprawie powołania sędziów. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów przedstawicieli doktryny, nie budzi wątpliwości, że przepis ten określa odrębne dla obu organów kompetencje w zakresie wykonania czynności urzędowych, których zakresy przedmiotowe nie są tożsame. Powołanie sędziów jest z mocy art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji osobistym uprawnieniem (prerogatywą) Prezydenta, które dla swojej ważności nie wymaga kontrasygnaty premiera. Ujęcie kompetencji Prezydenta jako prerogatywy akcentuje, że nie ma on prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, a twierdzenia przeciwnie zmierzają do ograniczenia konstytucyjnych kompetencji Prezydenta. Zdaniem wnioskodawcy, uzasadnia to twierdzenie, że Prezydent nie jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku KRS o powołanie sędziego w żadnym, a tym bardziej w

ustawowo, a nie konstytucyjnie, określonym terminie. Prerogatywy Prezydenta wskazują na jego osobistą i samodzielną władzę i pozycję ustrojową w danym obszarze.

Zaskarżona norma, która określa termin powołania przez Prezydenta sędziów sądów powszechnych, pozostaje, w ocenie wnioskodawcy, w sprzeczności z wolą ustrojodawcy, który świadomie pozostawił poza zakresem przedmiotowym normy konstytucyjnej dotyczącej powoływania sędziów określenie terminu, w jakim powołanie takie ma nastąpić. Wnioskodawca wskazał, że art. 55 § 1 u.s.p. w brzmieniu pierwotnym w pełni uwzględniał stanowisko nauki prawa dotyczące sposobu realizacji przez Prezydenta kompetencji w zakresie powoływania sędziów. Wskazuje na to również uzasadnienie rządowego projektu ustawy (zob. druk sejmowy nr 1656 z 12 stycznia 2000 r.), który był podstawą prac legislacyjnych nad u.s.p. Wnioskodawca podkreślił, że dla ustawodawcy zwykłego ewidentny był brak możliwości ograniczania uprawnień Prezydenta przez przepis ustawy nakładający obowiązek powołania sędziego w określonym terminie. Zdaniem Prezydenta, nie są zrozumiałe motywy ustawodawcze przesądzające o wprowadzeniu przez ustawodawcę do porządku prawnego przepisu niemającego umocowania w Konstytucji.

Wnioskodawca, dla porównania, wskazał również sposób, w jaki Konstytucja określa inne kompetencje Prezydenta, wskazując w wielu przepisach termin ich wykonania (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji, przewidujący 21-dniowy termin podpisania ustawy przez Prezydenta, czy art. 123 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający 7-dniowy termin podpisania ustawy uchwalonej w trybie pilnym). Zdaniem Prezydenta, wskazuje to, że w wypadku, gdy ustrojodawca nie określił terminu wykonania konstytucyjnej kompetencji przez głowę państwa, nie może być on uregulowany przez ustawodawcę zwykłego.

1.2. W odniesieniu do wzorca konstytucyjnego, którym jest art. 8 ust. 2 Konstytucji, Prezydent wskazał, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji jest jedną z fundamentalnych zasad polskiego ustroju konstytucyjnego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów przedstawicieli doktryny, istota bezpośredniego stosowania określonych norm prawnych sformułowanych w Konstytucji polega na tym, że nie należy ich rozwijać w aktach niższego rzędu. Zdaniem Prezydenta, w wypadku art. 55 § 1 u.s.p. w zmienionym brzmieniu mamy do czynienia właśnie z taką sytuacją, w której w akcie niższego rzędu nie tylko rozwinięto, ale zmieniono normę wynikającą z art. 179 Konstytucji, którą ze względu na jej kompletność należy stosować bezpośrednio. W ten sposób ustawodawca, który mógł co najwyżej powtórzyć w regulacji ustawowej treść art. 179 Konstytucji, wprowadził ograniczenie uprawnienia Prezydenta polegające na nieuprawnionym związaniu realizacji konstytucyjnej kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji miesięcznym terminem, który biegnie od przesłania wniosku przez KRS.

1.3. Prezydent ma również wątpliwości co do użytego przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie sformułowania „przesłania tego wniosku”. Zdaniem Prezydenta, takie określenie nie wskazuje jednoznacznie, czy bieg terminu powołania sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim rozpoczyna się z dniem wysłania stosownego wniosku do Prezydenta przez KRS, czy też z dniem jego doręczenia Prezydentowi. W ocenie Prezydenta, brak precyzji ustawodawcy formułującego ten przepis uzasadnia zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie zasady określoności przepisów prawa.

2. W piśmie z 26 czerwca 2009 r. stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął jego Marszałek. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 55 § 1 u.s.p. jest zgodny z art. 179 w związku z art. 8 ust. 2, a także z art. 2 Konstytucji.

2.1. Analiza konstytucyjności zakwestionowanego przepisu została poprzedzona omówieniem wskazanych we wniosku wzorców kontroli ze szczególnym uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału oraz poglądów przedstawicieli doktryny.

Przechodząc do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 179 Konstytucji, Marszałek zwrócił uwagę, że powoływanie sędziów przez Prezydenta zostało unormowane w Konstytucji jako jedna z zasadniczych kompetencji głowy państwa, stanowiąca zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji jego prerogatywę, czyli osobiste uprawnienie, które dla swej ważności nie wymaga kontrasygnaty premiera. Marszałek podkreślił także, przywołując bogatą literaturę, że w nauce przedmiotem sporu pozostaje, czy kompetencja Prezydenta w zakresie powoływania sędziów jest ceremonialnym uprawnieniem, polegającym na prawnym obowiązku akceptowania kandydatur sędziów przedstawianych przez KRS, czy raczej Prezydentowi przysługuje w tym zakresie swoboda decyzyjna, co oznacza, że nie jest on zobligowany do uwzględniania wniosków KRS.

Marszałek zasadniczo zgodził się z poglądem wnioskodawcy o całościowym charakterze przepisów przyznających Prezydentowi kompetencję w zakresie powoływania sędziów, jednak, w jego ocenie, nie wynika z tego definitywna i całościowa utrata przez ustawodawcę uprawnień regulacyjnych w tej materii. Taki pogląd, zdaniem Marszałka, zaprzecza okoliczności, że Konstytucja w art. 126 ust. 3 przyznaje ustawodawcy generalne upoważnienie do określenia sposobu realizacji kompetencji konstytucyjnych Prezydenta. W tym sensie obowiązujące równocześnie z art. 179 Konstytucji przepisy ustawowe, w tym art. 55 § 1 u.s.p., uzupełniają regulację konstytucyjną i operacjonalizują ją w sytuacjach, które nie zostały jednoznacznie przesądzone na gruncie ustawy zasadniczej. O całościowym charakterze art. 179 Konstytucji można zatem mówić jedynie w aspekcie uregulowania prawnomaterialnego (Konstytucja ustanawia odrębną i wystarczającą podstawę prawną powołania kandydata na urząd sędziego przez Prezydenta, na wniosek KRS). Jeśli chodzi o zagadnienie szeroko pojętej procedury służącej urzeczywistnianiu tej kompetencji głowy państwa, przepisy Konstytucji pozostawiają ustawodawcy pewien margines swobody, aby – w zgodzie z nią – kształtował elementy postępowania nominacyjnego. Na tej podstawie ustawodawca sprecyzował między innymi, że akt urzędowy Prezydenta musi wskazywać miejsce służbowe sędziego (art. 55 § 3 u.s.p.), co nie wynika z przepisów Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 8 ust. 2 Konstytucji, Marszałek wskazał, że ustalenie, iż Konstytucja może być stosowana bezpośrednio, nie prowadzi do wniosku, że w związku z tym ustawodawca traci całkowicie kompetencje prawodawcze, jeśli materia w jakikolwiek sposób odnosi się do prerogatywy Prezydenta, ujętej w przepisie Konstytucji, który może być stosowany bezpośrednio. Zdaniem Marszałka, ustawodawca zawsze ma prawo skonkretyzować unormowanie konstytucyjne, jednakże zakres jego swobody regulacyjnej zależy od stopnia precyzji i zakresu tego unormowania. Swoboda ustawodawcy w wypadku przepisów stosowanych bezpośrednio, a zatem tych, które cechuje dostateczna konkretność, będzie względnie mniejsza.

W ocenie Marszałka, nowelizacja, ustanawiając termin wydania przez Prezydenta aktu urzędowego, nie zmienia kompetencji głowy państwa, ale ma wymiar proceduralny, ustanawia dodatkową regułę porządkową i modyfikuje praktykę podejmowania przez Prezydenta rozstrzygnięć dotyczących nominacji sędziów. Termin zawarty w art. 55 § 1 u.s.p. ma przy tym charakter instrukcyjny, co znaczy, że jego istota prawna nie wykracza poza funkcje porządkowe i nie należy go traktować jako nowości normatywnej, która ustala wyjątek od przepisów Konstytucji. Tym samym, w ocenie Marszałka, ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie zależy od uprzedniego przesądzenia, który z

potencjalnych modeli powoływania sędziów – Prezydent jako „notariusz” albo organ autonomicznie oceniający celowość powołania sędziego – jest najbliższy regulacji konstytucyjnej. Konsekwencją nowelizacji jest bowiem jedynie wyrażony wprost obowiązek wydania aktu urzędowego przez Prezydenta, lecz bez przesądzania treści w nim zawartej (powołanie albo odmowa powołania). Jak zwrócił uwagę Marszałek, obowiązku tego nie kwestionuje zresztą sam wnioskodawca, który uważa, że Prezydent powinien swoje kompetencje wykonywać niezwłocznie. Akceptując ten pogląd, Marszałek uznał, że w zmienionym art. 55 § 1 u.s.p. ustawodawca doprecyzował, jak należy rozumieć wymóg „niezwłoczności” wydania przez Prezydenta stosownego aktu urzędowego.

2.3. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji, Marszałek przyznał, że na gruncie wykładni językowej dopuszczalne jest dwojake rozumienie wyrażenia „dzień przesłania wniosku”. Jedno z nich oznacza dzień wysłania (nadania) wniosku przez KRS, drugie zaś dzień jego doręczenia Prezydentowi. Jednakże wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że moment, od którego zaczyna biec termin wydania przez Prezydenta aktu urzędowego o powołaniu sędziego, to chwila skutecznego (czyli urzędowego) doręczenia wniosku KRS Prezydentowi. W ocenie Marszałka, chociaż technika legislacyjna zastosowana w wypadku art. 55 § 1 u.s.p. może budzić zastrzeżenia, to nie mają one takiego charakteru, aby uzasadniać stwierdzenie niezgodności tego unormowania z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 28 września 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 55 § 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 60 pkt 4 ustawy z 23 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim określa termin powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 179 Konstytucji. Ponadto Prokurator wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – w części dotyczącej badania zgodności art. 55 § 1 u.s.p. z art. 8 ust. 2 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność orzekania, a w części dotyczącej zgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji – ze względu na zbędność orzekania.

3.1. Prokurator, omawiając pozycję ustrojową Prezydenta, podkreślił, że powoływanie sędziów sądów powszechnych, jako prerogatywa prezydencka, służy wypełnianiu przez Prezydenta zadania wskazanego w art. 126 ust. 1 Konstytucji, którym jest zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej, a zatem także władzy sądowniczej. Ustrojodawca powierzył ochronę tej wartości Prezydentowi, dlatego wyposażył go w możliwość nie tylko podejmowania autonomicznej decyzji co do powołania bądź niepowołania osoby wskazanej we wniosku KRS na stanowisko sędziowskie, ale także co do czasu, w którym ma to nastąpić. Brak określenia w art. 179 Konstytucji (który kilkakrotnie omyłkowo został powołany w piśmie jako art. 176 Konstytucji) terminu, w którym Prezydent powinien powołać na stanowisko sędziego osobę wskazaną we wniosku KRS, pozwala uznać Prezydenta za samodzielnego i rzeczywistego gwaranta władzy sądowniczej i jego ocenę przez pryzmat tej wartości przez społeczeństwo. Zdaniem Prokuratora, ustawodawca, wprowadzając miesięczny termin podjęcia decyzji o powołaniu bądź niepowołaniu proponowanej przez KRS osoby na stanowisko sędziowskie, ingeruje w istotę konstytucyjnego uprawnienia do samodzielnego korzystania przez Prezydenta z przysługującej mu prerogatywy, obejmującej także termin, w którym to powinno nastąpić.

Prokurator zwrócił ponadto uwagę, że wyznaczenie określonego terminu, nawet jeśli ma on charakter instrukcyjny, powoduje określone skutki prawne w wypadku jego niedotrzymania. Mamy bowiem wówczas do czynienia z beczynnością organu, rodzącą

prawo do skargi. Zdaniem Prokuratora, wyznaczenie Prezydentowi terminu załatwienia sprawy sugeruje, że ustawodawca potraktował Prezydenta tak jak organ administracji publicznej, a wydany przez Prezydenta akt urzędowy – jako decyzję administracyjną. W konsekwencji można dojść do wadliwego wniosku, że niepowołanie w terminie miesiąca sędziego rodzi prawo do skargi na bezczynność organu. W ocenie Prokuratora, prowadzi to do zatarcia różnicy między wypadkiem bezczynności organu administracji publicznej, którego działalność poddana została kontroli sądów administracyjnych, a bezczynnością Prezydenta RP, który takiej kontroli nie podlega.

Dodatkowo Prokurator wskazał, że w wypadku innych kompetencji nominacyjnych dotyczących władzy sądowniczej Konstytucja ani żadna z ustaw nie wyznacza Prezydentowi terminu wydania aktu urzędowego. Wyznaczenie terminu w art. 55 § 1 u.s.p. należy zatem, zdaniem Prokuratora, potraktować jako wprowadzenie wyjątku, niemającego uzasadnienia.

3.2. W odniesieniu do wzorca z art. 8 ust. 2 Konstytucji Prokurator uznał, że wyrażona w nim zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie jest właściwym wzorcem do kontroli zaskarżonego przepisu. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie zawiera w swej treści zakazu normowania przez ustawodawcę materii uregulowanej w Konstytucji przez akty normatywne niższej rangi. Na tej podstawie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.3. Ze względu na uznanie, że art. 55 § 1 u.s.p. jest niezgodny z art. 179 Konstytucji, bezprzedmiotowe jest, zdaniem Prokuratora, badanie zaskarżonego przepisu w zakresie zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji, jeśli chodzi o określenie początku biegu terminu powołania sędziów przez Prezydenta. Z tego względu Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na zbędność orzekania.

3.4. Jeśliby Trybunał nie podzielił stanowiska o niezgodności art. 55 § 1 u.s.p. z art. 179 Konstytucji, w odniesieniu do art. 2 Konstytucji Prokurator zajął także stanowisko merytoryczne, uznając za nietrafny zarzut wnioskodawcy o naruszeniu przez zaskarżony przepis zasady określoności.

Prokurator argumentował, że nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu uzasadnia stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Zgodził się z wnioskodawcą, że użyty w art. 55 § 1 u.s.p. zwrot określający miesięczny bieg terminu powołania bądź niepowołania sędziego na stanowisko od dnia przesłania wniosku Prezydentowi przez KRS jest nieprecyzyjny pod względem językowym, jednak zastosowanie innych metod interpretacji pozwala na ustalenie jego jednolitej wykładni. Zdaniem Prokuratora, z punktu widzenia celowościowego trudno byłoby przyjąć, że bieg terminu rozpoczął się wcześniej, aniżeli jego adresat się o tym dowiedział. Z punktu widzenia wykładni systemowej w każdej z procedur stosowanych w obowiązującym systemie prawa przyjmuje się, że wyznaczone adresatom terminy biegają od dnia doręczenia pisma. Tym samym możliwe jest ustalenie znaczenia terminu „przesłanie wniosku” dla wyznaczenia momentu, od którego zaczyna biec termin powołania sędziego przez Prezydenta.

4. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2011 r. Szef Kancelarii Prezydenta w piśmie z 18 kwietnia 2011 r. wyjaśnił, że postępowania nominacyjne sędziów prowadzone są sprawnie, a wnioski KRS rozpatrywane są bezzwłocznie, sukcesywnie od momentu ich wpłynięcia do Kancelarii. Jeśli chodzi o

dochowanie terminu, o którym mowa w art. 55 § 1 u.s.p., to nie w każdym wypadku jest możliwe jego dotrzymanie, ale przekroczenia są kilkudniowe. Ich przyczyną jest przede wszystkim trudność zorganizowania w terminie miesiąca od przedstawienia wniosku uroczystości z udziałem Prezydenta z uwagi na jego liczne obowiązki związane z pełnieniem tej funkcji. Inne powody to konieczność wyjaśnienia dodatkowych okoliczności dotyczących kandydatów, na przykład, czy zakończono toczące się wobec danej osoby postępowanie dyscyplinarne.

5. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) w piśmie z 9 grudnia 2011 r. przedstawił opinię w rozpatrywanej sprawie. Nie podzielił zarzutów sformułowanych we wniosku.

Zdaniem Ministra, art. 179 Konstytucji jest typową normą kreacyjną, która przyznaje kompetencje bezpośredniego powoływania i odwoływania innych organów konstytucyjnych państwa oraz osób wchodzących w ich skład. Z natury swej nie jest ona kompletna (nie wyczerpuje wszystkich znamion normy proceduralnej *sensu stricto*) i dlatego nie określa między innymi terminu, w którym Prezydent realizuje swą kompetencję. Tym samym art. 179 Konstytucji wymaga uzupełnienia i konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym, co nastąpiło między innymi w art. 55 § 1 u.s.p. Przepis ten nie zmienia normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 179 Konstytucji i nie ingeruje w materialnoprawną kompetencję Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Jest natomiast, w ocenie Ministra, skonkretyzowaniem konstytucyjnej normy kreacyjnej i ma niebagatelny wpływ na prawidłowość funkcjonowania i dobro wymiaru sprawiedliwości.

Odnosząc się do kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji, Minister rozróżnił jej bezpośrednie stosowanie *sensu stricto* (samoistne) i współstosowanie. Na tym tle wskazał, że norma wynikająca z art. 179 Konstytucji nie może być stosowana samoistnie, lecz może być jedynie współstosowana z regulacjami ustawowymi, w tym z art. 55 § 1 u.s.p.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa, to, w ocenie Ministra, użyte w art. 55 § 1 u.s.p. pojęcie „przesłanie” (wniosku) należy interpretować nie jako „wysłanie”, lecz „otrzymanie” albo „doręczenie”. Interpretacja taka uwzględnia szczególną pozycję Prezydenta w procedurze powoływania sędziów i eliminuje ryzyko skrócenia terminu powołania sędziów, który nie może zależeć od okresu między wysłaniem wniosku przez KRS a momentem jego otrzymania przez Prezydenta.

6. W piśmie z 13 grudnia 2011 r. Przewodniczący KRS, w odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r., przedstawił opinię KRS w rozpatrywanej sprawie. KRS nie podzieliła stanowiska Prezydenta.

W ocenie KRS, art. 55 § 1 u.s.p. w zakwestionowanym zakresie nie ogranicza prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, bo nie ingeruje w materialną treść uprawnienia Prezydenta. Zawiera normę procesową o instrukcyjnym charakterze, która wskazując termin załatwienia wniosku KRS, służy realizacji dyrektywy zawartej w preambule do Konstytucji, aby działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność. Zaskarżona zmiana art. 55 § 1 u.s.p. nastąpiła w wyniku negatywnej oceny przez ustawodawcę praktyki wielomiesięcznego załatwiania przez Prezydenta wniosków KRS: powodowało to dezorganizację pracy sądów i godziło w prawo do sądu.

KRS nie zgodziła się również z twierdzeniem, że art. 55 § 1 u.s.p. narusza art. 8 ust. 2 Konstytucji. Art. 179 Konstytucji został bowiem rozwinięty w ustawodawstwie zwykłym, co świadczy o tym, że odnosi się on do materialnej strony uprawnienia nominacyjnego, a elementy proceduralne mogą być regulowane w drodze ustawowej.

Zakwestionowany przepis nie narusza także zasady określoności przepisów prawa, gdyż dzień, od którego należy liczyć miesięczny termin powołania sędziego, może być ustalony w drodze wykładni. Nie można zatem uznać, że sposób sformułowania art. 55 § 1 u.s.p., pomimo braku precyzji jego redakcji, uniemożliwia prawidłowe ustalenie wynikającej z niego normy prawnej.

II

Na rozprawę 5 czerwca 2012 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Uczestnicy postępowania podtrzymali pisemne stanowiska zajęte w sprawie. Przedstawiciel wnioskodawcy zwrócił ponadto uwagę, że art. 55 § 1 u.s.p. to *lex imperfecta*, gdyż nie zawiera żadnej sankcji za przekroczenie przez Prezydenta miesięcznego terminu powołania sędziego, a to może się zdarzyć, jeśli Prezydent na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o KRS zwróci się do KRS o ponowne rozpatrzenie wniosku o powołanie sędziego. To znaczy, że zgodna z prawem realizacja przez Prezydenta jego prerogatywy spowoduje naruszenie przez niego art. 55 § 1 u.s.p., narażając go na odpowiedzialność przez Trybunałem Stanu. Przedstawiciel wnioskodawcy, ustosunkowując się do stanowiska przedstawiciela Sejmu, argumentował także, że skoro termin określony w art. 55 § 1 u.s.p. jest terminem instrukcyjnym i jego niedotrzymanie przez Prezydenta nie wywołuje żadnych skutków, nie było sensu go wprowadzać. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, takie działanie ustawodawcy godzi w art. 2 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.). Zgodnie z zakwestionowanym 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. Wnioskodawca kwestionuje nie cały przepis, lecz jedynie normę określającą termin powoływania sędziów przez Prezydenta. Norma ta została dodana na podstawie art. 60 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157; dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.). W brzmieniu przed nowelizacją art. 55 § 1 u.s.p. nie określał żadnego terminu powołania sędziów przez Prezydenta.

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana norma, wprowadzając ustawowy termin powołania sędziów, narusza art. 179 Konstytucji przez nieuzasadnioną ingerencję w prerogatywę Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Jest ponadto sprzeczna z nakazem bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażonym w art. 8 ust. 2 Konstytucji, przez to, że rozwija i zmienia normę zawartą w art. 179 Konstytucji, która, jako kompletna, podlega bezpośredniemu stosowaniu. Godzi również w zasadę określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, bo uniemożliwia określenie początku biegu terminu powołania sędziego przez Prezydenta.

2. Obsadzanie stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problematyka obsadzania stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych była już kilkakrotnie poruszana w związku z kontrolą konstytucyjności regulujących tę kwestię przepisów u.s.p. oraz ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.), która została uchylona przez ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714; dalej: ustawa o KRS). W szczególności należy wskazać wyrok z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130), w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu powierzającego Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) kompetencje w zakresie ustalania kryteriów oceny kandydatów na sędziów ze względu na brak w ustawie jakichkolwiek kryteriów, mogących być podstawą do selekcji kandydatów przez KRS. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63), Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją brak możliwości odwołania się do Sądu Najwyższego od uchwał KRS wydawanych w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziowskie. Rozważania dotyczące powoływania sędziów zawarte są także w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), w którym Trybunał badał konstytucyjność powierzania asesorum czynności sędziowskich, oraz w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), w którym Trybunał wypowiedział się na temat różnych przepisów u.s.p., w szczególności dotyczących zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów oraz delegowania sędziów. W wyroku z 19 listopada 2009 r., sygn. K 62/07 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 149), stwierdzono zaś niekonstytucyjność przepisów ustawy o KRS z 27 lipca 2001 r., które upoważniały Prezydenta do uregulowania w drodze rozporządzenia procedury nominacyjnej toczącej się w KRS. Istotne kwestie dotyczące roli Prezydenta i KRS w procedurze powoływania sędziów zostały ponadto poruszone w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97), dotyczącym sporu kompetencyjnego w zakresie opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego.

Trybunał uznał za celowe – na potrzeby obecnie rozpatrywanej sprawy – przypomnienie podstawowych kwestii dotyczących powoływania sędziów.

Procedura nominacji sędziowskich rozpoczyna się od przydzielenia przez Ministra Sprawiedliwości stanowiska sędziowskiego do danego sądu, o czym Minister niezwłocznie obwieszcza w Monitorze Polskim (art. 56 u.s.p.). W ciągu miesiąca od obwieszczenia osoba, która spełnia warunki objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego, może zgłosić prezesowi sądu (okręgowego – jeśli zgłoszenie dotyczy stanowiska sędziego w sądzie rejonowym, apelacyjnego – jeśli dotyczy pozostałych sądów) swoją kandydaturę na jedno wolne stanowisko (art. 57 § 1 i § 2 u.s.p.). Prezes właściwego sądu, po stwierdzeniu spełniania przez kandydata warunków oraz wymogów formalnych zgłoszenia, zarządza dokonanie oceny kwalifikacji kandydata. Oceny kwalifikacji dokonuje sędzia wizytator wyznaczony przez prezesa danego sądu. Zgodnie z art. 57b u.s.p. ocena dokonywana jest w oparciu o kryteria określone w art. 106a § 2 i 4 u.s.p. (w przepisach tych wymienia się między innymi sprawność i efektywność podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw, kulturę urzędowania, w tym poszanowanie praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw – z uwzględnieniem rodzaju i stopnia złożoności przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji) oraz obejmuje badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa. Prezes sądu, do którego wpłynęło zgłoszenie, zapoznaje kandydata z oceną kwalifikacji. Kandydat ma prawo, w terminie 14 dni od daty zapoznania się z oceną, złożyć prezesowi pisemne uwagi do oceny kwalifikacji. Prawidłowo wniesione uwagi są rozpatrywane przez trzech sędziów wizytatorów, którzy mogą podtrzymać ocenę kwalifikacji danego kandydata albo dokonać

oceny odmiennej (art. 57a § 4-8 u.s.p.). Następnie kandydatury są przedstawiane przez prezesów danych sądów do zaopiniowania kolegiom właściwych sądów, po czym ich oceny dokonują zgromadzenia ogólne sędziów sądów okręgowych (w wypadku kandydatur na stanowiska sędziów sądów rejonowych) albo apelacyjnych (w wypadku kandydatur na pozostałe stanowiska). W wypadku zgłoszenia nie jednej kandydatury na wolne stanowisko, lecz większej liczby kandydatur, rozpatrzenie ich wszystkich odbywa się na tym samym posiedzeniu zgromadzenia, które ocenia je w drodze głosowania i przekazuje prezesowi sądu wszystkie zgłoszone kandydatury ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów, który następnie przedstawia je KRS (art. 58 u.s.p.).

Dalsze postępowanie odbywa się przed KRS i jest uregulowane w ustawie o KRS. W celu przygotowania kandydatur do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu KRS jej Przewodniczący wyznacza zespół składający się z 3 do 5 członków Rady (art. 31 ustawy o KRS). Zespół przyjmuje stanowisko bezwzględną większością głosów w obecności wszystkich członków na jawnym posiedzeniu (chyba że zespół podejmie większością głosów uchwałę o tajnym głosowaniu). Stanowisko wymaga uzasadnienia (art. 34 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, kierując się podczas ustalania kolejności przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia oraz opinię kolegium właściwego sądu i ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ustawy o KRS). Liczba rekomendowanych kandydatów może być mniejsza, większa od liczby wolnych stanowisk lub jej równa. Zespół może też nie rekomendować żadnego z kandydatów (§ 17 ust. 6 załącznika do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa; M. P. Nr 72, poz. 712; dalej: regulamin KRS).

W sprawach indywidualnych (a taką jest sprawa dotycząca rozpatrzenia kandydatury na stanowisko sędziego) KRS podejmuje uchwałę po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. KRS w uzasadnionych wypadkach może żądać osobistego stawienia uczestnika lub złożenia przez niego pisemnych wyjaśnień, a także uzupełnienia materiałów sprawy (art. 33 ustawy o KRS). Uczestnikiem postępowania w sprawach indywidualnych jest osoba, której praw lub obowiązków ma dotyczyć uchwała Rady. Uczestnik jest informowany o terminie posiedzenia, na którym będzie rozpatrywana jego sprawa przez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej KRS (art. 29 ustawy o KRS w związku z § 11 regulaminu KRS). Przepisy nie wyznaczają KRS żadnego terminu podjęcia uchwały o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Stanowią jedynie, że uchwała ta zapada co do zasady na jawnym posiedzeniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu KRS (art. 21 ustawy o KRS) i wymaga uzasadnienia, które sporządza się w terminie miesiąca od jej podjęcia (art. 42 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosiło się więcej kandydatów niż jeden, KRS rozpatruje i ocenia wszystkie kandydatury łącznie i podejmuje uchwałę dotyczącą wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. W takiej sytuacji głosowanie przeprowadza się odrębnie w stosunku do każdego kandydata, a za wybranych do przedstawienia wniosku o powołanie uznaje się tych kandydatów, którzy uzyskali kolejno najwięcej głosów spośród osób, które otrzymały bezwzględną większość głosów (§ 12 ust. 2 regulaminu KRS). W wypadku gdy żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów lub liczba kandydatów, którzy uzyskali bezwzględną większość, jest mniejsza niż liczba wolnych stanowisk, przeprowadza się jednorazowo ponowne głosowanie, z udziałem tych kandydatów, na których oddano największą liczbą głosów „za”. KRS głosuje nad

kandydatami w liczbie wolnych stanowisk sędziowskich powiększonej o jedną osobę lub o liczbę kandydatów mających taką samą liczbę głosów co ta osoba. Jeśli zaś dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą, bezwzględną liczbę głosów, a uznanie wszystkich kandydatów za wybranych spowodowałoby przekroczenie liczby wolnych stanowisk sędziowskich, w stosunku do tych kandydatów przeprowadza się jednorazowo ponowne głosowanie. Uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie sędziów są ostateczne, lecz uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały z prawem w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia uchwały (art. 44 ustawy o KRS).

Pozytywna ocena kandydata wyrażona w uchwale KRS skutkuje przedstawieniem Prezydentowi wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w trybie art. 179 Konstytucji i art. 55 § 1 u.s.p.

3. Rola organów konstytucyjnych w procedurze nominacyjnej sędziów.

3.1. Sędziowie, zgodnie z art. 179 Konstytucji, są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje mandatem pośrednim (zob. J. Sułkowski, *Procedura w przedmiocie nominacji sędziów sądów powszechnych w Republice Czeskiej i w Polsce – uwarunkowania konstytucyjnoprawne*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1. *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 484 i n.), choć należy zwrócić uwagę, że posłów i senatorów w dwudziestopięciuosobowej KRS jest tylko sześciu (czterech posłów i dwóch senatorów). Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (tak zwana prerogatywa). Taka kwalifikacja jest jednak nie tyle wzmocnieniem samodzielnej pozycji ustrojowej Prezydenta, ile zaakcentowaniem niezależności sądownictwa od rządu i podległych mu organów. Wymóg kontrasygnaty oznaczałby bowiem przyznanie premierowi prawa weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS (zob. L. Garlicki, uwaga 7 do art. 179 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 1999-2007).

3.2. KRS, zgodnie z art. 186 Konstytucji, stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co najogólniej można skonkretyzować jako czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008). Kompetencje KRS w tym zakresie zostały uszczegółowione w ustawie o KRS, zgodnie z którą Rada między innymi rozpatruje i ocenia kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów SN oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz przedstawia Prezydentowi wnioski o powołanie sędziów w tych sądach (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS). W procedurze powoływania sędziów KRS ma z jednej strony gwarantować prawidłowy dobór kandydatów, z drugiej przejrzystość kryteriów decydujących o powołaniu na stanowisko sędziego (zob. tamże). W wyroku o sygn. SK 7/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „celem udziału KRS w procedurze

powoływania sędziów jest (...) analiza, czy kandydat przedstawiony Radzie nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania w przyszłym pełnieniu funkcji sędziego zasady niezawisłości sędziowskiej”.

3.3. Konstytucja, powierzając kompetencje w zakresie powołania sędziów Prezydentowi, przyjmuje zatem system nominacyjny sędziów, ale o ograniczonym charakterze. Akty nominacji sędziowskich nie wymagają wprowadzić kontrasygnaty, jednakże konstytucyjny wymóg wniosku KRS stanowi znaczące zawężenie swobody działania Prezydenta w tej sytuacji. Prezydent nie może bowiem powołać dowolnej osoby spełniającej wymagania stawiane kandydatom na sędziów, lecz wyłącznie osobę, której kandydatura została rozpatrzona i wskazana przez KRS (zob. L. Garlicki, uwaga 5 do art. 179 Konstytucji, *op. cit.*; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 74; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, komentarz do art. 55, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009).

Procedura nominacyjna sędziów jest przedmiotem dyskusji w orzecznictwie sądowym, trybunalskim i w doktrynie prawa. Jeden z problemów dotyczy rozgraniczenia kompetencji związanych z procedurą nominacyjną między Prezydentem i KRS. Kwestia ta była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje postanowienie o sygn. Kpt 1/08, wydane w sprawie zainicjowanej wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki, w ocenie wnioskodawcy, zaistniał między Prezydentem i KRS w zakresie dotyczącym opiniowania kandydatur na stanowiska sędziowskie. Okolicznością faktyczną, leżącą u podstaw wystąpienia z wnioskiem, była odmowa Prezydenta powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego kandydatów przedstawionych przez KRS. Odmowa nie została uzasadniona. W ocenie wnioskodawcy, spór kompetencyjny koncentrował się wokół wydania przez Prezydenta i KRS rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, która dotyczy zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, uznając, że w sprawie nie zachodzi spór kompetencyjny. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia dokonał jednak analizy uprawnienia Prezydenta do powoływania sędziów i wzajemnych relacji między Prezydentem a KRS w procedurze nominacyjnej. Trybunał podkreślił, że „nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji. Niewątpliwie, w sensie prakseologicznym, każdy z tych aktów poprzedzony jest pewną racjonalizacją (w procesie decyzyjnym), która w wypadku Krajowej Rady Sądownictwa uzewnętrznia się w kolegialnie formułowanej ocenie kandydata na urząd sędziego i – finalnie – w treści przedkładanego Prezydentowi wniosku (lub, alternatywnie, w postaci braku takiego wniosku), natomiast w wypadku Prezydenta – w postaci postanowienia w sprawie skorzystania (lub nieskorzystania) z kompetencji powoływania na urząd sędziego”. Trybunał zwrócił także uwagę, że nie bez znaczenia dla sposobu funkcjonowania Prezydenta w omawianym zakresie jest okoliczność, że kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji traktowana jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności), a także rola ustrojowa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Kontrowersje budzi także kwestia, czy Prezydent może nie uwzględnić wniosku KRS i odmówić powołania danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim. W świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że co prawda swoboda działania Prezydenta ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec kandydata zaproponowanego przez KRS, jednakże ujęcie kompetencji w zakresie powoływania sędziów w formę prerogatywy podkreśla, że Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, przy czym odmowa powinna mieć miejsce tylko w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta (zob. m.in. L. Garlicki, uwaga 7 do art. 179 Konstytucji, *op. cit.*; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sędziowskiej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 174; P. Tuleja, *op.cit.*, s. 207; J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sędziowskiej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Trzecia ...*, s. 368 i n.; odmiennie: J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 11-12/1994; J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2008, s. 31). Jeśli chodzi o praktykę ustrojową, to do 2007 r. nie zdarzył się wypadek odmowy uwzględnienia wniosku KRS przez Prezydenta. Praktyka ta uległa zmianie, gdy Prezydent postanowieniem z 3 stycznia 2008 r. (M. P. Nr 4, poz. 38) odmówił powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego dziewięciu osób wskazanych we wniosku KRS.

Jak już wspomniano, procedura nominacyjna stanowi także przedmiot zainteresowania sądów. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt III KRS 9/08 (OSNP nr 7-8/2011, poz. 114; zob. także J. Sułkowski, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2009 r. [sygn. akt III KRS 9/08]*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5/2010, s. 226), w którym SN wyraził pogląd, że w razie zgłoszenia się na wolne stanowisko sędziowskie kilku z najlepszych kandydatów do objęcia tego stanowiska, KRS nie powinna ograniczać liczby zgłaszanych Prezydentowi wniosków o mianowanie na wolne stanowisko sędziowskie jedynie do wakujących stanowisk sędziowskich. W ocenie SN, KRS nie ma bowiem decyzyjnego wpływu na obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, bo o mianowaniu sędziów decyduje Prezydent i powinien mieć możliwość swobodnej decyzji w tym zakresie. KRS jedynie rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego oraz przedstawia Prezydentowi wnioski o powołanie sędziowskie, w związku z czym regulacja zawarta w § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623; aktualnie kwestia ta jest uregulowana w § 12 regulaminu KRS), która może przemawiać za ograniczeniem liczby przedstawianych do nominacji wniosków do liczby wolnych wakatów sędziowskich, powinna być interpretowana w zgodzie z konstytucyjnym prawem dostępu do służby sędziowskiej na jednakowych zasadach wszystkich najlepszych kandydatów zgłoszonych w takim postępowaniu konkursowym. Skoro Prezydent nie akceptuje wszystkich wniosków KRS o powołanie przedstawionych przez nią kandydatów w liczbie równej ogłoszonym wakatom sędziowskim, to, zdaniem SN, racjonalne i zgodne z prawem będzie przedstawianie Prezydentowi przez KRS większej liczby (niż równej liczbie wolnych stanowisk sędziowskich) z najlepszych kandydatów do objęcia wolnego urzędu sędziego, a także pozostawienie Prezydentowi ostatecznej i suwerennej decyzji o nominacji wybranych kandydatów.

W postanowieniu z 23 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 2139/07 (Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa Nr 2/2009, poz. 21, zob. R. Suwaj,

Dopuszczalność skargi w przedmiocie niepowołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu sędziego, glosa do postanowienia WSA z dnia 23 stycznia 2008 r., I SA/Wa 2139/07, tamże) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że skarga w sprawie niepowołania przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego jest niedopuszczalna z uwagi na to, że przedmiot sprawy nie należy do właściwości sądu administracyjnego, gdyż nie ma ona charakteru sprawy sądowoadministracyjnej.

4. Geneza art. 55 § 1 u.s.p. Przebieg prac legislacyjnych i *ratio legis* nowelizacji art. 55 § 1 u.s.p. ustawą z 23 stycznia 2009 r.

Odpowiednikiem obecnego art. 55 § 1 u.s.p. był art. 4 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.), zgodnie z którym „sędziów powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. W rządowym projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 12 stycznia 2000 r. (zob. Sejm III kadencji, druk nr 1656) przepis ten (oznaczony jako art. 54 § 1) miał brzmienie: „Sędziowie sądów powszechnych są powoływani na urząd sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Konstytucja zawiera liczne normy dotyczące statusu sędziego, przesądzając w ten sposób o podstawowym kształcie regulacji zwykłej ustawy ustrojowej” i pozostawiając „względną swobodę regulacji dla zwykłego ustawodawcy”. Podkreślono, że Konstytucja jako zasadę przyjęła powoływanie sędziego przez Prezydenta i że jest to jego wyłączna prerogatywa niewymagająca kontrasygnaty premiera. Zwrócono także uwagę, że „Prezydent jest – zgodnie z Konstytucją – uprawniony do odmowy powołania danej osoby na urząd sędziego”. W projekcie pierwotnie przyjęto, że konstytucyjna zasada powoływania sędziów przez Prezydenta jest rozumiana jako powołanie na urząd, z pozostawieniem wyznaczenia stanowiska sędziowskiego oraz siedziby (miejsca służbowego) Ministrowi Sprawiedliwości. Wyrazem tego było proponowane brzmienie art. 54 § 3 u.s.p., zgodnie z którym „stanowisko sędziowskie oraz miejsce służbowe (siedzibę) sędziego sądu powszechnego wyznacza Minister Sprawiedliwości”. Ostatecznie w wyniku prac legislacyjnych po rozpatrzeniu stanowiska Senatu projektowany art. 54 został oznaczony jako art. 55 w brzmieniu odpowiadającym treści art. 55 u.s.p. sprzed nowelizacji ustawą z 23 stycznia 2009 r. Warto zwrócić uwagę, że w trakcie prac legislacyjnych nie była w ogóle poruszana kwestia terminu wykonania przez Prezydenta jego kompetencji, co sugeruje, że projektodawcy nie zakwalifikowali tego zagadnienia jako wymagającego doprecyzowania w przepisach ustawy.

Propozycja nowelizacji art. 55 § 1 u.s.p. przez uzupełnienie jego dotychczasowego brzmienia o miesięczny termin powołania sędziów przez Prezydenta pojawiła się w rządowym projekcie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 60 pkt 4; zob. Sejm VI kadencji, druk nr 946). Uzasadnienie projektu nie zawierało żadnej argumentacji odnoszącej się do proponowanej zmiany. Dyskusja w tej kwestii toczyła się w trakcie prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Na posiedzeniu 23 października 2008 r. (zob. Biuletyn nr 1406/VI) pojawiła się wątpliwość, wynikająca z dotychczasowej praktyki w tym zakresie, czy termin miesiąca jest wystarczający na podjęcie przez Prezydenta decyzji co do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Zgłoszona została poprawka (poseł A. Dera), żeby był to termin trzymiesięczny, z uzasadnieniem, że będzie to bezpieczny okres na podjęcie rzetelnej i uczciwej decyzji. Komisja nie przyjęła tej poprawki. Ustawa ze zmienionym art. 55 § 1 u.s.p. (w brzmieniu zaproponowanym w projekcie) została przyjęta po rozpatrzeniu poprawek Senatu na posiedzeniu 5 grudnia 2008 r. i przekazana Prezydentowi, który odmówił jej podpisania i

zwrócił się z umotywowanym wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie przez Sejm (zob. Sejm VI kadencji, druk nr 1530). Argumentacja zawarta we wniosku była zbliżona do tej zaprezentowanej w wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego; wskazano między innymi, że zmiana art. 55 § 1 u.s.p. pozostaje bez związku z celem przyjętej przez Sejm ustawy, a ponadto jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, w którym ustrojodawca świadomie nie ustanowił terminu, w jakim Prezydent powinien korzystać z przyznanej mu kompetencji. Wniosek Prezydenta był rozpatrywany na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 22 stycznia 2009 r. (zob. Biuletyn nr 1793/VI). W dyskusji podkreślano, że pomysł, by wprowadzić termin powołania sędziów przez Prezydenta, wziął się z uwagi na liczne „przypadki zaniedbania” przez ówczesnego Prezydenta wykonywania uprawnień zawartego w art. 179 Konstytucji. Argumentowano, że zarzuty niekonstytucyjności są bezzasadne, gdyż art. 179 Konstytucji jako ogólna norma kreacyjna nie jest kompletny i dlatego wymaga uszczegółowienia w ustawie. Zatem zmiana art. 55 § 1 u.s.p. uszczegóławia i dodaje procedurę do obowiązku Prezydenta powoływania sędziów. Przedstawiciel Prezydenta argumentował, że przedłużające się nominacje i kilka odmów stanowią wypadki wyjątkowe, a Prezydent ma konstytucyjnie gwarantowane prawo zastanowić się nad każdą kandydaturą i ją rozważyć. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wniosła o ponowne uchwalenie ustawy w tym samym brzmieniu, co nastąpiło na posiedzeniu Sejmu 23 stycznia 2009 r. Ustawa została podpisana przez Prezydenta 30 stycznia 2009 r. i weszła w życie 4 marca 2009 r., a niektóre jej przepisy, w tym art. 60 pkt 4-5 maja 2009 r. Kilka dni przed tą datą, 30 kwietnia 2009 r., Prezydent skierował zmieniony art. 55 § 1 u.s.p. do kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

5. Art. 179 Konstytucji jako podstawa nominacji sędziów.

Zasadniczy zarzut sformułowany we wniosku dotyczy naruszenia art. 179 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, art. 179 Konstytucji stanowi kompletną normę kreacyjną, będącą dla Prezydenta wyłączną podstawą wydania aktu urzędowego – postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Ustrojodawca świadomie pozostawił poza jej zakresem określenie terminu, w jakim powołanie ma nastąpić. Kompetencja Prezydenta w zakresie powoływania sędziów jest jego prerogatywą i „nie jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku KRS o powołanie sędziego ani w ogóle, ani tym bardziej w ustawowo – a nie konstytucyjnie – określonym terminie” (s. 7 wniosku). A zatem, w ocenie Prezydenta, norma ustawowa zawarta w art. 55 § 1 u.s.p. pozostaje w sprzeczności z wolą ustrojodawcy.

5.1. W dotychczas poczynionych uwagach Trybunał odniósł się kilkakrotnie do treści art. 179 Konstytucji i wynikającej z niego kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Odnosząc te rozważania do argumentacji zawartej we wniosku, Trybunał przypomniał, że kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji prerogatywą Prezydenta, to znaczy jego osobistym uprawnieniem, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiążą go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać. Uszczegółowienie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów znajduje się w art. 179 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS, na czas nieoznaczony, precyzyjnie określa kompetencje zarówno Prezydenta, jak i KRS. Do KRS należy złożenie wniosku o powołanie sędziów (wskazanie kandydatów na określone stanowiska sędziowskie). Prezydent zaś dopiero po złożeniu wniosku może podjąć działania mające na celu

powołanie sędziów. Art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowystarczalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów.

5.2. Rozwinięcie normy wynikającej z art. 179 Konstytucji nastąpiło w przepisach u.s.p. i ustawy o KRS. Należy jednak zwrócić uwagę na charakter materii uregulowanej w tych przepisach. Przepisy u.s.p. dotyczą przede wszystkim procedury obsadzania stanowisk sędziowskich w zakresie zgłaszania kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie, oceny i weryfikacji kandydatów przez zgromadzenia ogólne sędziów poszczególnych sądów oraz cenzusu sędziowskiego, czyli wymagań, jakim powinien odpowiadać kandydat na sędziego sądu określonego szczebla. W ustawie o KRS (a także w regulaminie KRS) zostały natomiast szczegółowo unormowane rozpatrywanie i ocena kandydatur na stanowiska sędziowskie przez KRS, postępowanie przed Radą w sprawie podjęcia uchwały o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego, wymogi formalne uchwały, czy prawo odwołania do SN od uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego. Należy podkreślić, że żaden z przepisów u.s.p. czy ustawy o KRS nie określa terminów podejmowania określonych działań ani przez zgromadzenia ogólne sędziów danych sądów, ani prezesów danych sądów, ani KRS. Tylko dwa przepisy odnoszą się bezpośrednio do kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów: art. 55 u.s.p. i art. 45 ust. 2 ustawy o KRS. Ten ostatni przepis umożliwia Prezydentowi wystąpienie do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w wypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej w przedstawionym Prezydentowi wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. Art. 55 u.s.p. natomiast powtarza normę zawartą w art. 179 Konstytucji, uzupełnioną o miesięczny termin, w jakim Prezydent ma powołać sędziego. Przepis ten określa także stanowiska, na jakie powoływani są sędziowie sądów powszechnych (art. 55 § 2 u.s.p.: „Sędziowie sądów powszechnych są powoływani na stanowiska: 1) sędziego sądu rejonowego, 2) sędziego sądu okręgowego, 3) sędziego sądu apelacyjnego”). Zgodnie z art. 55 § 3 u.s.p., powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Zmiana miejsca służbowego może być dokonana bez zmiany stanowiska w przypadkach i w trybie określonych w art. 75 u.s.p. Rozwiązanie zawarte w tym przepisie wynika z tego, że nominacja sędziowska nie jest aktem abstrakcyjnym i już w samym akcie powołania określa się stanowisko sędziowskie, na którym indywidualnie oznaczona osoba będzie pełniła swój urząd (zob. 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).

5.3. Podsumowując ten wątek rozważań, należy zwrócić uwagę, że w przepisach ustawowych doprecyzowane zostały kwestie proceduralne, które nie dotyczą bezpośrednio kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, lecz odnoszą się do uprawnień właściwych organów sądów powszechnych oraz KRS. Tym samym należy przyjąć, że art.

179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta (w postanowieniach Prezydenta w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jako podstawa prawna tego aktu powoływany jest art. 179 Konstytucji, z dodaniem „w związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa”).

6. Termin powołania sędziów przez Prezydenta.

Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Trybunał ocenił, czy określenie w art. 55 § 1 u.s.p. terminu, w jakim powinno nastąpić powołanie sędziego przez Prezydenta, jest jedynie ustawowym doprecyzowaniem normy konstytucyjnej zawartej w art. 179 Konstytucji, czy jej modyfikacją, wkraczającą w istotę prerogatywy Prezydenta w zakresie powoływania sędziów.

6.1. W ocenie Trybunału, termin wykonania określonej kompetencji, w tym wypadku kompetencji w zakresie powoływania sędziów, jest jej istotnym elementem. Jego ustanowienie w przepisach rangi ustawowej nie jest tylko i wyłącznie dopuszczalnym doprecyzowaniem normy konstytucyjnej, lecz jej modyfikacją, wkraczającą w istotę prezydenckiej prerogatywy. Brzmienie art. 55 § 1 u.s.p. nie pozostawia bowiem wątpliwości, że zawiera on dwie przesłanki powołania sędziego przez Prezydenta: wniosek KRS oraz miesięczny termin od dnia przesłania wniosku. W konsekwencji należy przyjąć, że Prezydent nie może powołać osoby na stanowisko sędziowskie bez wniosku KRS i nie może tego zrobić po upływie miesięcznego terminu od dnia przesłania wniosku. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem zawartym w piśmie Sejmu, że termin ten ma tylko i wyłącznie charakter instrukcyjny i nie ingeruje w prawo materialne, to jest w treść kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Przeczy temu kategoryczna i jednoznaczna treść art. 55 § 1 u.s.p. Należy podkreślić, że powyższe stanowisko nie oznacza, że prerogatywy Prezydenta nie mogą być uszczegóławiane w ustawach – takie założenie byłoby sprzeczne z art. 126 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Należy jednak pamiętać, że przepis ten nie przyznaje ustawodawcy prawa do modyfikowania istoty konstytucyjnych uprawnień Prezydenta. Nie przewiduje on bowiem wprost możliwości uregulowania kompetencji Prezydenta w ustawie (w odróżnieniu przykładowo od art. 72 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że ustawa określi kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka), czy sposobu wykonywania przez niego zadań. Ustawowe regulacje dotyczące zakresu lub zasad wykonywania przez Prezydenta jego zadań ustanawiane na podstawie art. 126 ust. 3 Konstytucji muszą pozostawać w zgodzie z zasadą nadrzędności Konstytucji i podlegają interpretacji przez pryzmat jej postanowień. To znaczy, że w ustawach mogą być zawarte nawet rozbudowane regulacje uszczegóławiające sposób realizacji prerogatyw Prezydenta, o ile pozostają one w zgodzie z wolą ustrojodawcy. Jak słusznie zwrócił uwagę Prokurator Generalny (s. 7 pisma), czym innym bowiem jest wprowadzanie procedur, od których spełnienia zależy wykonywanie przez Prezydenta jego kompetencji (np. uprzednie wystąpienie przez uprawniony organ ze stosownym wnioskiem w określonej formie i trybie), a czym innym zobowiązanie Prezydenta do wydania aktu urzędowego w określonym terminie.

6.2. Trybunał zwrócił uwagę, że nieokreślenie wprost terminu, w jakim Prezydent ma wykonać swoją kompetencję, nie oznacza, że art. 179 Konstytucji w ogóle nie odnosi się do tej kwestii. Należy go bowiem odczytywać jako obowiązek Prezydenta działania

niezwłocznego (bez zbędnej zwłoki). Interpretacja taka znajduje uzasadnienie między innymi w treści art. 126 Konstytucji. Przepis ten w ustępie 1 stanowi o charakterze urzędu Prezydenta, w ustępie 2 określa jego funkcje, zaś w ustępie 3 stanowi o sposobie działania Prezydenta i wskazuje, że kompetencje Prezydenta wynikają z dalszych przepisów konstytucyjnych bądź też z ustaw, uzupełniających te przepisy. Pozwala to na zrekonstruowanie następującego mechanizmu: Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej, winien czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, posługując się w realizacji tych zadań kompetencjami ujętymi w Konstytucji i ustawach (zob. P. Sarnecki, uwaga 4 do art. 126 Konstytucji, [w:] *Konstytucja ...*, t. 1). Elementem tego mechanizmu jest więc także prawidłowa realizacja kompetencji w zakresie powoływania sędziów, polegająca na sprawnym działaniu Prezydenta w terminie niezwłocznym, którego długość będzie każdorazowo zależała od konkretnego postępowania nominacyjnego. Taka interpretacja dopuszcza możliwość zaistnienia w realizacji przez Prezydenta jego kompetencji uzasadnionego opóźnienia, mogącego powstać na przykład w wyniku analizy kandydatur przedstawionych we wniosku KRS, czy konieczności wstrzymania procedury nominacyjnej ze względu na toczące się w sprawie danego kandydata postępowanie dyscyplinarne. Tym samym pozwala na prawidłową realizację przez Prezydenta jego prerogatywy, umożliwiając mu dokonanie rzetelnej oceny kandydatur przedstawionych we wniosku KRS. Jest spójna z ugruntowanym poglądem, że rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli „notariusza”, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (zob. L. Garlicki, *op. cit.*), lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatur i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja (zob. P. Sarnecki, uwaga 10 do art. 126 Konstytucji, *op. cit.*).

Warto dodać, że powyższy kierunek interpretacji art. 179 Konstytucji w zakresie terminu powoływania sędziów potwierdza obecna praktyka ustrojowa. Z pisma Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 kwietnia 2011 r. wynika, że „postępowanie nominacyjne inicjowane wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa i finalizowane wręczeniem aktu nominacji oraz odebraniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowania od osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego prowadzone jest sprawnie, zaś wnioski KRS są rozpatrywane bezzwłocznie, sukcesywnie od momentu ich wpłynięcia do Kancelarii Prezydenta RP”.

6.3. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że Konstytucja w niektórych przepisach dotyczących prerogatyw Prezydenta wyraźnie określa terminy ich wykonania, jak na przykład: w art. 122 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 6, zgodnie z którym Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia jej przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw; w art. 123 ust. 3 *in fine*, zgodnie z którym termin podpisania przez Prezydenta ustawy uchwalonej w trybie pilnym wynosi 7 dni; w art. 98 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 1, na podstawie którego Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Jednocześnie inne przepisy określające prerogatywy Prezydenta nie zawierają żadnych terminów, na przykład: art. 137 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji, na podstawie którego Prezydent nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego; art. 138 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 16 Konstytucji, zgodnie z którym

Prezydent nadaje ordery i odznaczenia; art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, będący podstawą stosowania przez Prezydenta prawa łaski. Zakładając racjonalność działania ustrojodawcy, należy przyjąć, że brak określenia w poszczególnych przepisach terminu, w którym Prezydent ma realizować swoje kompetencje, jest działaniem świadomym. Jednocześnie nie oznacza to przyzwolenia dla ustawodawcy na określenie terminów w przepisach ustaw zwykłych. Na przykład można wskazać regulację odnoszącą się do stosowania przez Prezydenta prawa łaski, do której odwołał się także w piśmie Sejmu jego Marszałek, zawartą w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Przepisy k.p.k. szczegółowo normują sądowe postępowanie w sprawie prośby o ułaskawienie, ale jeśli chodzi o realizację prerogatywy Prezydenta w tym zakresie stanowią jedynie, że jeżeli prośbę o ułaskawienie choćby jeden sąd zaopiniował pozytywnie, Prokurator Generalny przedstawia ją Prezydentowi wraz z aktami sprawy i swoim wnioskiem, zaś prośbę o ułaskawienie skierowaną bezpośrednio do Prezydenta przekazuje się Prokuratorowi Generalnemu w celu nadania jej biegu zgodnie z art. 561 albo art. 567 k.p.k., a także, że postępowanie o ułaskawienie może wszcząć z urzędu Prokurator Generalny, który może żądać przedstawienia sobie akt sprawy z opiniami sądów albo przedstawić akta Prezydentowi bez zwracania się o opinię, oraz że Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej akta sprawy lub wszczyna z urzędu postępowanie o ułaskawienie w każdym wypadku, kiedy Prezydent tak zadecyduje (zob. art. 565 i art. 567 k.p.k.). Z powołanych przepisów wynika, że nieokreślenie w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji terminu realizacji przez Prezydenta prerogatywy w zakresie prawa łaski nie dało podstawy do uregulowania tej kwestii w k.p.k., w którym dookreślone zostały jedynie proceduralne aspekty stosowania prawa łaski.

Innym przykładem jest ustawowe uregulowanie prerogatywy Prezydenta w zakresie nadawania orderów i odznaczeń. W ustawie z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. Nr 90, poz. 450, ze zm.) wskazane zostały podmioty uprawnione do przedstawiania Prezydentowi wniosków o nadanie orderów i odznaczeń, szczegółowo unormowany został tryb wręczania orderów i odznaczeń (przepisy określają między innymi, jaką formułę wypowiada Prezydent przed wręczeniem orderu czy odznaczenia), a także przewidziane zostało, że Prezydent może podjąć decyzję o ich pozbawieniu na wniosek właściwego organu albo z własnej inicjatywy. Po przeanalizowaniu tych przepisów można zauważyć, że ustawodawca nie unormował szczegółowo kwestii związanych z samym podjęciem decyzji o nadaniu orderu lub odznaczenia przez Prezydenta, w szczególności nie określił terminu, w jakim Prezydent miałby zrealizować swoją kompetencję. Przewidziano jedynie możliwość zwrócenia się przez Prezydenta przed podjęciem decyzji do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej o przekazanie informacji na temat istnienia w archiwum Instytutu dokumentów stanowiących podstawę zamieszczenia danych osobowych tej osoby w katalogu zawierającym dane osób, wobec których zachowały się dokumenty o ich współpracy ze służbami bezpieczeństwa.

7. Nie bez znaczenia dla oceny zasadności zarzutów wnioskodawcy jest także kwestia skutków przekroczenia przez Prezydenta terminu określonego w zaskarżonym przepisie. Ustawodawca nie wskazał ani bezpośrednio w art. 55 § 1 u.s.p., ani nie wynika to z uzasadnienia projektu nowelizacji tego przepisu, ani też z przebiegu prac legislacyjnych nad nowelizacją, jakie konsekwencje powoduje niedochowanie miesięcznego terminu powołania sędziów. W piśmie Marszałka Sejmu, jak również w opinii przedstawionej przez KRS zostało podkreślone, że termin ten ma charakter instrukcyjny, w związku z czym „nie wykracza poza funkcje porządkowe (organizacyjne) i nie należy go traktować jako nowości normatywnej” (pismo Sejmu, s. 12). Abstrahując od

poprawności takiej interpretacji (zob. punkt 6.1. tej części uzasadnienia), zasadne jest pytanie – przy założeniu racjonalnego działania ustawodawcy – w jakim celu został ustanowiony termin, którego niedochowanie nie wywołuje żadnych skutków. Dodanie w art. 55 § 1 u.s.p. terminu powołania sędziego bez określenia sankcji za jego niedochowanie przez Prezydenta czyni bowiem z tego przepisu *lex imperfecta*, co podkreślił na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy. Tym samym żadna z wartości, której zapewnienie ochrony mógł mieć na względzie ustawodawca, wprowadzając ten termin, w rzeczywistości nie będzie chroniona. W konsekwencji wskazywać to może na zbędność tej regulacji. Tworzenie regulacji zbędnych jest zaś naruszeniem zasad poprawnej legislacji, wynikających z art. 2 Konstytucji.

Poza tym, jeśli nawet przyjąć, że termin powołania sędziów ma charakter instrukcyjny i jego upływ nie ma żadnych skutków związanych z możliwością realizacji kompetencji przez organ, to i tak jego niedotrzymanie może powodować określone skutki prawne. Zasadne jest bowiem pytanie, czy przekroczenie tego terminu rodzi odpowiedzialność Prezydenta w postępowaniu wszczętym w trybie skargi na bezczynność organu. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że Prezydent, powołując sędziów, nie jest organem administracji rozstrzygającym sprawy indywidualne, a postępowanie nominacyjne nie opiera się na przepisach k.p.a. (zob. postanowienie WSA w Warszawie, sygn. akt I SA/Wa 2139/07, *op. cit.*). Jest ono odrębną procedurą, której podstawą jest Konstytucja, u.s.p. i ustawa o KRS. Tymczasem wyznaczenie Prezydentowi instrukcyjnego terminu powołania sędziów sugeruje zrównanie Prezydenta z organem administracji publicznej, a wydany przez Prezydenta akt – z decyzją administracyjną. Prowadzić to może do wniosku, że przekroczenie terminu przez Prezydenta uprawnia do skargi na bezczynność organu, co oznacza poddanie działania Prezydenta wykonującego swoją prerogatywę kontroli sądu administracyjnego.

Podsumowując, nieokreślenie przez ustawodawcę skutków przekroczenia przez Prezydenta terminu powołania sędziów jest działaniem naruszającym art. 2 Konstytucji w zakresie zasady określoności przepisów prawa i zasad poprawnej legislacji.

8. Dokonując oceny zasadności zarzutów wnioskodawcy, Trybunał zbadał ponadto, jak uregulowane są kompetencje nominacyjne Prezydenta w zakresie szeroko rozumianej władzy sądowniczej, to jest w odniesieniu do powoływania sędziów sądów administracyjnych, wojskowych, SN i Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego, wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja (art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17 i 20-23) nie określa, w jakich terminach Prezydent ma wykonać te uprawnienia. Przepisy ustawowe regulujące wymienione wyżej kwestie także nie określają terminów wykonania przez Prezydenta jego prerogatyw nominacyjnych. Jeśli chodzi o sądy administracyjne, to zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.) sędziów sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent, na wniosek KRS (§ 1). Sędziowie sądów administracyjnych są powoływani na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) sędziego, albo na stanowisko sędziego NSA (§ 2). Jeśli chodzi o ustawową regulację odnoszącą się do prerogatywy wymienionej w art. 144 ust. 3 pkt 22 Konstytucji, to, zgodnie z art. 44 p.u.s.a., Prezesa NSA powołuje Prezydent na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Kandydatów na stanowisko Prezesa NSA wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA spośród sędziów NSA, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę

głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa NSA. W razie opróżnienia stanowiska w trakcie kadencji wyboru kandydatów dokonuje się w terminie miesiąca. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.) stanowi w art. 23, że sędziowie sądów wojskowych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS. Sędziowie sądów wojskowych są powoływani na stanowiska sędziego wojskowego sądu garnizonowego albo sędziego wojskowego sądu okręgowego. Powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN) przepisy odnoszące się do uprawnień nominacyjnych Prezydenta stanowią, że do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN powołuje Prezydent, na wniosek KRS (art. 21), oraz że Prezydent, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, ustala, w drodze rozporządzenia, liczbę stanowisk sędziowskich w SN, w tym liczbę Prezesów SN. Rozwinięciem prerogatywy Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji jest zaś art. 10 ustawy o SN, zgodnie z którym Pierwszy Prezes SN jest powoływany przez Prezydenta na sześcioletnią kadencję spośród sędziów SN w stanie czynnym, a także pośrednio art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, na podstawie którego w kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN leży dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN i przedstawianie ich Prezydentowi. Jeśli zaś chodzi o uszczegółowienie prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji, to zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne, a jedyny termin, który nie odnosi się jednak do uprawnienia Prezydenta, został określony w art. 15 ust. 2 zdanie drugie i trzecie ustawy o TK, zgodnie z którym wybór kandydatów na stanowisko prezesa lub wiceprezesa Trybunału powinien być dokonany przez Zgromadzenie Ogólne nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego prezesa lub wiceprezesa, a w razie opróżnienia stanowiska wyboru kandydatów dokonuje się w terminie miesiąca.

Reasumując, z powołanych wyżej przepisów wynika, że żadna z ustaw nie wyznacza Prezydentowi terminu wydania aktu urzędowego powołującego sędziów sądów administracyjnych, wojskowych i SN, a także powołującego sędziów do pełnienia określonych funkcji. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca uznał, że konstytucyjna regulacja uprawnień nominacyjnych Prezydenta w odniesieniu do sędziów tych sądów jest kompletna, także jeśli chodzi o termin – a ściślej jego brak – w jakim Prezydent wykonuje swoje kompetencje. W tym świetle art. 55 § 1 u.s.p. w zakresie, w jakim określa termin powołania sędziów sądów powszechnych przez Prezydenta, wprowadza wyjątek, który nie znajduje systemowego uzasadnienia na tle obowiązujących przepisów. Takie działanie ustawodawcy, powodujące niespójność systemową, należy uznać za nieracjonalne i przez to naruszające art. 2 Konstytucji. Ponadto prowadzi do zróżnicowania procedury nominacyjnej w obrębie władzy sądowniczej, i to w jej bardzo istotnym aspekcie, jakim jest termin powołania na urząd sędziego. Tym samym zróżnicowana została sytuacja kandydatów na stanowiska sędziowskie, a to nie znajduje uzasadnienia w treści art. 179 Konstytucji, stanowiącego, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony.

9. Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe odniesienie się do sytuacji, która stała się przyczyną nowelizacji art. 55 § 1 u.s.p. Kwestia ta została już wspomniana przy okazji omawiania prac legislacyjnych nad zmianą tego przepisu. W ocenie inicjatorów

nowelizacji, wprowadzenie terminu w art. 55 § 1 u.s.p. stało się konieczne z uwagi na „zaniedbania po stronie Prezydenta (...) odnośnie do wykonywania normy konstytucyjnej zawartej w art. 179” (zob. stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 22 stycznia 2009 r.). Ustawodawca uznał zatem, że jedyną odpowiedzią na zaistniałą sytuację jest zmiana przepisu, który, co należy podkreślić, do tego momentu funkcjonował prawidłowo. Wydaje się jednak, że doraźne zmiany w prawie nie gwarantują osiągnięcia zamierzonego celu, którym jest – zgodnie z intencjami projektodawców – prawidłowe wykonywanie przez Prezydenta kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji. Niezbędne do tego jest współdziałanie organów uczestniczących w procedurze powoływania sędziów – Prezydenta i KRS, do czego zobowiązuje władze Rzeczypospolitej preambuła do Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), współdziałanie zobowiązuje do „wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze (...). Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji”.

10. Stwierdzenie niezgodności art. 55 § 1 u.s.p., w części obejmującej wyrazy „w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”, z art. 179 oraz z art. 2 Konstytucji prowadzi do derogowania zaskarżonego fragmentu przepisu, co czyni zbędnym badanie zgodności tej normy z pozostałym wzorcem kontroli, to jest art. 8 ust. 2 Konstytucji. W związku z tym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność orzekania.

11. Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 55 § 1 u.s.p., w części obejmującej wyrazy „w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”, jest utrata mocy jedynie tej części przepisu. W konsekwencji art. 55 § 1 u.s.p. obowiązuje nadal jako ustawowa podstawa kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów sądów powszechnych bez powołanego wyżej fragmentu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 czerwca 2012 r.,
sygn. akt K 18/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), w części obejmującej wyrazy „w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”, jest niezgodny z art. 179 oraz art. 2 Konstytucji.

Niekonstytucyjność art. 55 § 1 u.s.p., moim zdaniem, polega przede wszystkim na tym, że określony w tym przepisie termin jest zbyt krótki. Biorąc pod uwagę ogół funkcji, zadań i kompetencji Prezydenta oraz czas potrzebny dla ich realizacji, nie można wymagać, by Prezydent w ciągu jednego miesiąca rozpatrywał wnioski KRS. Termin ten uniemożliwia Prezydentowi prawidłowe wykonywanie obowiązków i przez to narusza art. 179 Konstytucji. Uważam jednak, że co do zasady ustawodawca może wprowadzić termin określający obowiązek rozpatrzenia przez Prezydenta wniosku KRS o powołanie sędziego. Argumenty przywołane w uzasadnieniu wyroku nie znajdują oparcia w Konstytucji, a konkluzja wyprowadzona z nich przez Trybunał Konstytucyjny prowadzi do nadmiernego zawężenia przewidzianego przez Konstytucję zakresu ustawodawstwa.

Podstawowy argument wskazany w uzasadnieniu wyroku sprowadza się do stwierdzenia, że art. 179 Konstytucji wyraża kompletną normę kreacyjną i dlatego ustawodawca nie może jej doprecyzowywać przez wprowadzenie terminu. Według mnie, pogląd taki jest nietrafny z dwóch powodów.

Po pierwsze, dekodowanie normy konstytucyjnej określającej sposób rozpatrywania wniosków KRS przez Prezydenta nie opiera się wyłącznie na art. 179 Konstytucji. Dekodowanie to wymaga odwołania się również do innych przepisów Konstytucji, m.in. art. 173, art. 175, art. 178 ust. 1, art. 45 i art. 60. Po drugie, art. 179 Konstytucji nie rozstrzyga o istotnej kwestii związanej z powoływaniem sędziów, a mianowicie o konieczności wskazania w akcie powołania określonego miejsca służbowego, w którym sędzia będzie wymierzał sprawiedliwość. Obowiązek wskazania takiego miejsca w akcie powołania wynika *implicite* z przywołanych przepisów Konstytucji, a *explicite* jest wyrażony dopiero w art. 55 § 3 u.s.p. Wskazanie miejsca służbowego, a więc konkretnego sądu, w którym sędzia ma wymierzać sprawiedliwość, należy do istoty powołania (szerzej zob. wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48). Trudno więc mówić, że art. 179 Konstytucji wyraża normę kompletną, skoro jedna z podstawowych kwestii nie została w nim wprost unormowana i została przesadzona w ustawie. Mając powyższe na względzie, za nietrafne należy uznać rozróżnienie na kwestie proceduralne, które mogą być doprecyzowane przez ustawodawcę, i kwestie należące do istoty prerogatywy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, które jakoby nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym ustawy. Jeżeli tak by było, to konsekwentnie należałoby uznać art. 55 § 3 u.s.p. za niezgodny z art. 179 Konstytucji, co już na pierwszy rzut oka wydaje się oczywiście bezzasadne.

Trybunał Konstytucyjny wychodzi z błędnego założenia, w myśl którego art. 55 § 1 u.s.p. jedynie doprecyzowuje kompetencję Prezydenta wskazaną w art. 179 Konstytucji. Moim zdaniem, przepis ten wraz z innymi przepisami u.s.p. powinien pełnić przede wszystkim rolę gwarancyjną względem art. 178 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji. Innymi słowy ustawodawca może konkretyzować obowiązki Prezydenta związane z powoływaniem sędziów, jeżeli uzna, że jest to konieczne dla ochrony sędziowskiej niezawisłości i gwarantowania prawa dostępu do służby publicznej. Patrząc z tej perspektywy, nie można zaakceptować wniosku, że art. 55 § 1 u.s.p., przez określenie terminu, wykracza poza dopuszczalny zakres doprecyzowania normy konstytucyjnej i godzi w istotę prezydenckiej prerogatywy. Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnia na czym polega ta istota. Równocześnie, odwołując się do niej, uzasadnia tezę, w myśl której tylko kwestie proceduralne związane z powoływaniem sędziów mogą być doprecyzowane w ustawie. Posługując się takim rozumowaniem, Trybunał Konstytucyjny uniemożliwia ustawodawcy realizowanie funkcji gwarancyjnej względem zasady niezawisłości sędziowskiej oraz prawa jednakowego dostępu do służby publicznej.

Poszczególne prerogatywy i sposób ich wykonywania mają różny wpływ na realizację zasad i wartości konstytucyjnych. Dlatego proste porównanie sposobu konkretyzacji tych prerogatyw przez ustawodawcę nie ma bezpośredniego znaczenia dla wykładni Konstytucji. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie *ratio legis* danej prerogatywy i charakteru postanowień Konstytucji, które mogą być naruszone przez Prezydenta wykonującego prerogatywę. Z tego punktu widzenia prerogatywa z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji ma szczególne znaczenie. Ustawodawca, dokonując jej konkretyzacji, ma nie tylko dookreślić kwestie proceduralne, tak by stworzyć odpowiednie podstawy prawne dla działań Prezydenta. Ustawodawca może i powinien również wskazać ograniczenia prerogatywy, jeżeli wymagają tego zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. W sytuacji, gdy Prezydent władczym aktem wkracza w sferę władzy sądowniczej lub praw człowieka, Konstytucja nie stwarza dla niego domniemania kompetencji tylko z tego powodu, że jego akt przyjmuje postać prerogatywy.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając skutki nowelizacji art. 55 § 1 u.s.p., wskazuje, że żadna z wartości, którą miał na względzie ustawodawca wprowadzając termin, nie będzie w rzeczywistości chroniona. Taka argumentacja rodzi dwojakiego rodzaju zastrzeżenia. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny przyjął wadliwą metodę obalania domniemania konstytucyjności ustawy. To w odniesieniu do ograniczania praw człowieka, w szczególności w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustawodawca powinien wykazać, że wprowadzane ograniczenie jest uzasadnione ze względu na konieczność ochrony innych praw lub zasad konstytucyjnych o przedmiotowym charakterze. Co do zasady ustawodawca działa natomiast w oparciu o swobodną kompetencję prawodawczą znajdującą podstawę w art. 4 ust. 2, art. 87 ust. 1 oraz wszystkich tych przepisach Konstytucji, które są podstawą obowiązywania zasady wyłączności ustawy. Obowiązek konkretyzacji Konstytucji może wynikać właśnie z tych przepisów. W niniejszej sprawie, to nie ustawodawca powinien wykazywać, że uzasadnione jest wprowadzenie terminu wskazanego w art. 55 § 1 u.s.p., lecz Trybunał Konstytucyjny powinien wykazać, że wprowadzenie takiego przepisu jest konstytucyjnie zakazane. Trybunał Konstytucyjny podstaw obowiązywania takiego zakazu w niniejszej sprawie nie wskazał. Nie mogą być uznane za takie podstawy wywody o istocie prerogatywy ani próba ograniczenia zakresu przedmiotowego ustawy do kwestii proceduralnych. Również ustalanie, czy przyjęte rozwiązanie zrealizuje, czy też nie założony przez ustawodawcę cel nie jest w tym wypadku rolą Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wkracza w ocenę celowości działań ustawodawcy, od czego się wielokrotnie odżegnywał.

Niezależnie od powyższego trudno odmówić ustawodawcy racjonalności i celowości, z punktu widzenia zagwarantowania prawidłowego trybu powoływania sędziów, przy wprowadzaniu terminu do rozpoznania wniosków KRS i nieobwarowaniu go żadną sankcją. Racjonalność polega na tym, że ustawodawca wprowadził termin, by zagwarantować: niezależność sądów i niezawisłość sędziów, prawa osób ubiegających się o dostęp do służby publicznej oraz ustrojową pozycję KRS na wypadek, gdyby Prezydent uznał, że nie jest związany żadnym terminem przy rozpatrywaniu wniosków KRS i może te wnioski rozpatrywać nawet kilkanaście miesięcy. Równocześnie ustawodawca uznał, że Prezydent jako strażnik Konstytucji związany art. 126 ust. 3 Konstytucji będzie przestrzegał przepisów ustawy wydanych w celu zagwarantowania realizacji konstytucyjnych zasad. Jak pokazuje praktyka, założenie to było trafne.

Na marginesie należy zauważyć, że rozważania o skutkach ewentualnego przekroczenia przez Prezydenta ustawowego terminu są, z punktu widzenia problemu zgodności art. 55 § 1 u.s.p. z art. 179 Konstytucji, irrelewantne. Z kolei odwołanie się do innych ustaw regulujących działanie Prezydenta dla wykazania niekonstytucyjności art. 55

§ 1 u.s.p. przybiera postać kontroli poziomej i nie może stanowić uzasadnienia rozstrzygnięcia Trybunału.

Na tle niniejszej sprawy mamy do czynienia z problemem o istotnym znaczeniu konstytucyjnym. Powstaje bowiem pytanie, jaki jest dopuszczalny zakres związania Prezydenta ustawą, w sytuacji, gdy wydaje on akty władcze o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zasady podziału i równoważenia władz oraz wolności i praw człowieka? Zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowisko wskazuje, że ustawodawca może jedynie subsydiarnie, w kwestiach proceduralnych doprecyzować postanowienia Konstytucji. Takie stanowisko byłoby uzasadnione, gdybyśmy mieli do czynienia z Prezydentem wykonującym jedynie funkcje reprezentacyjne, symboliczne i unifikujące. Prezydentem, którego władza ogranicza się do „nienaruszalnego minimum” funkcji sprawowanych przez głowę państwa (por. A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 373). W takim przypadku inicjatywa wydawania aktów władczych oraz odpowiedzialność za nie spoczywa z reguły na premierze lub ministrach, a nie na prezydencie. Polska Konstytucja wyraża jednak inny model prezydentury. Wyposaża Prezydenta w wiele kompetencji pozwalających mu współkształtować politykę państwa, wpływać w istotny sposób na działanie innych organów władzy publicznej oraz kształtować sytuację prawną jednostki. Uzasadnia to zwiększenie roli ustawy w określeniu podstaw prawnych działania Prezydenta. Przewiduje to zresztą wprost art. 126 ust. 3 Konstytucji. Dla harmonijnego realizowania wszystkich zasad konstytucyjnych konieczne jest przyjęcie następującej zależności: w im większym stopniu Konstytucja dopuszcza oddziaływanie Prezydenta na władzę sądowniczą, a Prezydent korzysta z takiej możliwości oddziaływania, tym bardziej uzasadniona jest ustawowa konkretyzacja podstaw jego działania. Nieprzyjęcie takiego założenia oznaczałoby, że w państwie funkcjonuje organ władzy wykonawczej mogący wkraczać w działania władzy sądowniczej i w sferę praw jednostki w sposób arbitralny. Ochronę przed taką arbitralnością może zapewnić tylko związanie Prezydenta ustawą.