



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18/08/2016

Adam Bodnar

VII.511.25.2016.AJK

Pani
Małgorzata Sadurska
Szef Kancelarii Prezydenta RP
Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga 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. Skarżący nie został przy tym poinformowany przez Kancelarię Prezydenta RP, jaka okoliczność stanowiła przyczynę odmowy dla jego powołania. Stanowisko w sprawie odmowy powołania przez Prezydenta RP kandydatów na urząd sędziego skierowane zostało również do Biura Rzecznika przez Stowarzyszenie Sędziów THEMIS. W obu wskazanych pismach wyrażono troskę o brak transparentności opisanych powyżej działań Prezydenta RP wynikający z braku uzasadnienia wydanych postanowień oraz zwrócono się do Rzecznika z prośbą o wyjaśnienie przedmiotowej sprawy. W związku z powyższym pozwalam sobie przedłożyć Pani Minister pod rozagę przedmiotowe zagadnienie.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej jako: KRS), na czas nieoznaczony. Powoływanie sędziów należy do aktów urzędowych głowy państwa, które nie wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP), a więc stanowią prerogatywę Prezydenta RP. Natomiast stosownie do art. 126 Konstytucji RP, „Prezydent RP, będąc najwyższym przedstawicielem państwa

i gwarantem ciągłości władzy państwowej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium”, realizując te zadania przy pomocy ujętych w Konstytucji RP oraz ustawach kompetencji. Określenie charakteru i funkcji urzędu Prezydenta jest niezwykle istotne, albowiem pozwala na wyznaczenie dyrektyw interpretacyjnych dla ustalenia treści przepisów kompetencyjnych, dotyczących urzędu Prezydenta RP. Jak wskazuje doktryna, swoje szczegółowe kompetencje Prezydent RP realizować może jedynie dla osiągnięcia wskazanych w Konstytucji RP celów (por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.) „Komentarz do Konstytucji RP”, Warszawa 2003, nota 4 do art. 126).

Jak wskazano powyżej, powoływanie sędziów jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP. Akty urzędowe Prezydenta stanowią formę uzewnętrznienia decyzji podjętych przez Prezydenta RP co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji. Istotne znaczenie dla wyjaśnienia charakteru norm kompetencyjnych określających zakres uprawnień Prezydenta RP ma więc pozycja ustrojowa tego organu (por. postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r. o sygn. akt Kpt 1/08). W literaturze wskazuje się, iż prerogatywa Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji RP nie ma jednoznacznego charakteru prawnego. Według jednego poglądu, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, stawiające wniosek o powołanie sędziego, są dla Prezydenta wiążące (J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych* „Przeгляд Sądowy” z 1994 r., nr 11/12, s. 26). Natomiast według innych poglądów, ujęcie uprawnienia Prezydenta w formę prerogatywy akcentuje, iż nie ma on prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS. Skoro art. 179 Konstytucji RP określa wystąpienie KRS mianem „wniosku”, wskazuje to na jego niewiążący materialnie charakter. Zwolennicy tego poglądu podkreślają iż odmowa uwzględnienia wniosku KRS mogłaby nastąpić tylko w sytuacji nadzwyczajnej i powinna być poprzedzona przedstawieniem Radzie zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta (zob. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.) *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2003, nota 7 do art. 179).

Przy ocenie charakteru prawnego wskazanej kompetencji Prezydenta RP należy uwzględnić zasadę trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP), z których płynie wymóg harmonijnej współpracy

władzy wykonawczej i sądowniczej. Fakt powoływania sędziów przez Prezydenta RP i jednocześnie zwolnienie tego aktu z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z jednej strony podkreśla doniosłość władzy sądowniczej, z drugiej wyłącza ją spod wpływu władzy wykonawczej i czynników politycznych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. o sygn. akt P 16/04 oraz w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r. o sygn. akt K 8/99, **zasada podziału władzy wyznacza nie tylko granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu zakresu kompetencji organów władzy publicznej, ale również sposób korzystania przez te organy z przyznanych im kompetencji.** Władza wykonawcza, która posiada określone uprawnienia w stosunku do władzy sądowniczej, powinna z nich korzystać w sposób pozwalający na zachowanie odrębności i niezależności judykatury.

Przepis art. 179 Konstytucji RP nie przewiduje wprost możliwości niepowołania wskazanego we wniosku KRS sędziego na stanowisko. Niezależnie jednak od sporów doktrynalnych odnośnie do sposobów wykonywania przez Prezydenta swojej prerogatywy Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że **ewentualna odmowa powołania na stanowisko sędziowskie nie może nosić cech działania arbitralnego.** Zasada demokratycznego państwa prawnego i wywiedziona z niej zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) **sprzeciwiają się bowiem takiej interpretacji norm kompetencyjnych organów władzy publicznej, które podważałyby przejrzystość i przewidywalność ich działań.** Zasada zaufania - wywodzona z art. 2 Konstytucji RP - oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd, organ władzy publicznej), czytelności, transparentności oraz poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka, wynikających z przepisów konstytucyjnych.

Za przyjęciem tezy o potrzebie uzasadnienia przez Prezydenta RP postanowień w sprawie odmowy powołania sędziego na wniosek KRS przemawia również art. 32 oraz art. 60 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to obowiązek ustawodawcy ustanowienia obiektywnych kryteriów doboru kandydatów do tej służby oraz takiego ukształtowania zasad i procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez

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

i jawności. Z prawami tymi koresponduje obowiązek informacyjny względem osób, które nie zostały powołane przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego, wynikający z art. 61 Konstytucji, tak aby wiedziały one, jakich wymogów prawnych, zdaniem organu powołującego, nie spełniają.

Należy także zwrócić uwagę, że negatywna decyzja Prezydenta RP w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego - bez podania uzasadnienia takiej decyzji - może wyrzucić efekt stygmatyzujący osobę sędziego w odbiorze społecznym. Taka sytuacja może prowadzić do naruszenia czci i dobrego imienia sędziego, którego prawną ochronę przewiduje art. 47 Konstytucji RP.

Aktualnie skarżący nie otrzymali informacji, jakie przesłanki, w ocenie Prezydenta RP, uzasadniały odmowę powołania ich na stanowiska sędziowskie, i to pomimo pozytywnie zakończonej procedury kwalifikacyjnej przed KRS. Prowadzi to do niepożądanego w demokratycznym państwie prawnym sytuacji, w której działania głowy państwa decydujące o sytuacji prawnej jednostki, formalnie zakotwiczone w konstytucyjnej prerogatywie, opierałyby się wyłącznie na pozaprawnych, arbitralnych przesłankach przyjętych przez każdorazowego piastuna urzędu Prezydenta RP (por. zdanie odrębne sędziego TK Piotra Tulei do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. o sygn. akt SK 37/08). Ujawnienie przyczyn i przesłanek, jakimi kierował się Prezydent RP wydając postanowienie o odmowie powołania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pomimo pozytywnego w tym przedmiocie wniosku KRS, pozwoliłoby, zgodnie z zasadą zaufania państwa do obywateli, na publiczną ocenę działań organu uprawnionego do powołania na stanowisko sędziowskie. Możliwość oceny przedstawionych przez Prezydenta RP motywów swojego rozstrzygnięcia, w świetle wartości konstytucyjnych na straży których stoi ten organ, jest bowiem wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa, w którym przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu. Z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa, legitymizację osiąga się poprzez przejrzystość, a przejrzystości (transparentności) nie można osiągnąć bez informacji i na jej podstawie ukształtowanej wiedzy (wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt SK 30/05).

Z uwagi na powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż skoro

omawiana prerogatywa Prezydenta RP do powołania sędziów ma *de facto* charakter władczy, to **standardy demokratycznego państwa prawnego** wynikające z **art. 2 Konstytucji RP** wymagają, aby zainteresowani kandydaci na sędziów ubiegający się o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego, dostęp do służby publicznej, czy też awans mogli zapoznać się z motywami uzasadniającymi podjęcie **decyzji negatywnej przez Prezydenta RP**. Brak uzasadnienia wydanego przez Prezydenta RP aktu urzędowego w formie postanowienia w sprawie indywidualnej powoduje, iż u obywateli powstaje stan niepewności i brak zaufania obywateli do państwa. Takie sposób korzystania z prerogatyw rodzi podejrzenie o arbitralność wydanej decyzji, jak również rodzi spekulacje na temat przyczyn jej wydania. W rezultacie kandydaci do pełnienia urzędu sędziowskiego, pomimo spełnienia przesłanek ustawowych do pełnienia funkcji sędziego i uzyskaniu pozytywnej oceny KRS, są nierówno traktowani w swym prawie dostępu do służby publicznej, poprzez brak jasności i przejrzystości procedur działania władzy publicznej, od decyzji której uzależnione jest pełnienie funkcji sędziego. Korzystanie z przysługujących Prezydentowi RP uprawnień powinno mieć na celu realizację konstytucyjnych zadań wyznaczonych przez art. 126 Konstytucji RP, stąd też korzystanie z prerogatyw nie powinno nosić cech działania dowolnego i arbitralnego.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie oraz przedstawienie wyjaśnień.

Z wyrazami szacunku,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'B. Cichy'.