

POSTANOWIENIE
z dnia 23 czerwca 2008 r.
Sygn. akt Kpt 1/08

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 czerwca 2008 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radą Sądownictwa, w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego,

p o s t a n a w i a:

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 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej, wnioskiem z 28 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 192 Konstytucji, wniósł o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki – zdaniem wnioskodawcy – zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radą Sądownictwa, „w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego”.

Jako okoliczność faktyczną leżącą u podstaw wystąpienia wnioskodawca wskazał postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M. P. Nr 4, poz. 38; dalej: postanowienie Prezydenta z 3 stycznia 2008 r.) odmawiające wymienionym w tym postanowieniu kandydatom powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego albo sądu rejonowego. Odmowa powołania na stanowisko nie została przez Prezydenta uzasadniona.

Wnioskodawca stwierdził, że na podstawie art. 189 i art. 192 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) posiada kompetencję w zakresie wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Koniecznym warunkiem dopuszczalności takiego wniosku jest, aby: 1) wystąpił on pomiędzy podmiotami będącymi centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, 2) dotyczył konkretnego działania bądź zaniechania, na podstawie którego organy te uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy, 3) wskazywał przepis Konstytucji lub przepis ustawy, który został naruszony.

W przekonaniu wnioskodawcy wszystkie wymienione trzy warunki zostały spełnione.

Jeśli chodzi o podmiotowy aspekt dopuszczalności wystąpienia sporu kompetencyjnego, to zarówno Prezydent, jak i Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) są organami konstytucyjnymi, jednostkowymi w skali państwa, posiadającymi kompetencje rozciągające się na cały jego obszar oraz dysponującymi własną, określoną w Konstytucji nazwą.

Jeśli chodzi o przedmiot sporu kompetencyjnego, to mając na względzie okoliczności faktyczne, leżące u podstaw wniosku, zasadne jest – zdaniem wnioskodawcy – sformułowanie hipotezy, że spór koncentruje się wokół wydania zarówno przez Prezydenta, jak i KRS rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, która dotyczy zaopiniowania wspomnianych wyżej kandydatów na stanowiska sędziowskie. W ocenie wnioskodawcy hipotezę tę potwierdzają ustalenia, że: 1) postanowienie Prezydenta dotyczące odmowy powołania na stanowisko sędziowskie może być w okolicznościach rozpatrywanej sprawy uznane za wyrażenie negatywnej opinii co do kandydatów przedstawionych przez KRS oraz 2) spór nie dotyczy abstrakcyjnej wykładni przepisów konstytucyjnych lub ustawowych (co nakazywałoby uznanie wniosku za niedopuszczalny).

Wnioskodawca opiera się na ustaleniach teorii prawa, że norma udzielająca kompetencji składa się w pełnym rozwinięciu z dwóch odrębnych części: z reguły, która pewnej czynności psychofizycznej lub jakiejś odpowiednio prostszej czynności konwencjonalnej dokonanej przez podmiot uzyskujący do tego kompetencję, nadaje sens dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju, oraz z normy konsekwencyjnej, nakazującej podmiotowi podlegającemu kompetencji odpowiednio zareagować na taką czynność, jako należycie dokonaną czynność konwencjonalną (zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 34-35). W następstwie przyjęcia tych ustaleń wnioskodawca uważa, że w rozpatrywanej sprawie chodzi nie o to, czy wykonanie przez KRS kompetencji w zakresie pozytywnego zaopiniowania określonych kandydatów na sędziów zobowiązuje Prezydenta – jako adresata wniosku – do ich uwzględnienia, lecz o to, czy kompetencja do opiniowania kandydatów na sędziów może być również wykonywana przez Prezydenta.

Zdaniem wnioskodawcy, z obowiązujących unormowań Konstytucji – m.in. art. 186, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) – art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz 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; dalej: rozporządzenie Prezydenta z 13 listopada 2007 r.) – rozdział 4 zatytułowany „Rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego” wynika jednoznacznie określony zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa co do oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, a także tryb, w jakim rozpatrzenie i ocena kandydata powinny nastąpić. To znaczy, że ocena kandydatów w zakresie wykraczającym

poza kwestie wynikające z powoływanych regulacji (jak również wydana z naruszeniem przepisów) jest niedopuszczalna. Wniosek taki potwierdza w zasadzie § 20 rozporządzenia Prezydenta z 13 listopada 2007 r., według którego w sprawach indywidualnych KRS podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania. Jeżeli chodzi o formę wyrażenia opinii (oceny) o kandydacie, to konieczne jest podjęcie uchwały.

W świetle bezspornych ustaleń faktycznych Rada, wobec wspomnianych wcześniej osób, pozytywnie zaopiniowała ich kandydatury na stanowiska sędziowskie, po czym skierowała do Prezydenta odpowiednie wnioski. Tymczasem 3 stycznia 2008 r. Prezydent odmówił powołania wspomnianych kandydatów bez wskazania jakiegokolwiek przyczyny.

Wnioskodawca dostrzega, iż *prima facie* mogłoby się wydawać, że pomiędzy zachowaniami obu organów nie zachodzi spór kompetencyjny w zakresie dotyczącym uprawnienia do opiniowania kandydatów. Można byłoby twierdzić, że o ile Rada wykonała kompetencję, opiniując pozytywnie kandydatów, o tyle Prezydent skorzystał z kompetencji (zakładając, że ją posiada) w sprawie ich powołania na stanowiska sędziowskie. Zdaniem wnioskodawcy twierdzenie takie byłoby prawdziwe jedynie wówczas, gdyby przyjąć, że przyczyna odmowy powołania na stanowiska sędziowskie znajdowała się poza sferą merytorycznej oceny kandydatów. Wnioskodawca przyznaje, że na podstawie postanowienia Prezydenta nie można, ze względu na brak podania przyczyny odmowy, jednoznacznie rozstrzygnąć wskazanego tu zagadnienia, jednakże – jego zdaniem – analiza prawnych regulacji pozwala na wskazanie przyczyn, które hipotetycznie mogły stanowić jej faktyczną podstawę. Jeżeli bowiem przyjęto, że kwestia oceny i trybu opiniowania została uregulowana prawnie, a zarówno KRS, jak i Prezydent działają na podstawie obowiązujących przepisów, to możliwe jest – zdaniem wnioskodawcy – wskazanie okoliczności, które powinny być brane pod uwagę w trakcie wyłaniania kandydatów na sędziów i powoływania ich na stanowiska. Wyznaczają one zarazem potencjalny (i normatywnie zdeterminowany) zakres faktycznych przyczyn, które mogą stanowić podstawę odmowy powołania.

Idąc tym tokiem rozumowania, wnioskodawca na podstawie analizy odpowiednich postanowień Konstytucji i stosownych ustaw dochodzi do konstatacji, że wniosek sformułowany przez Radę w sprawie zgłoszenia kandydatów na stanowiska sędziowskie można byłoby rozpatrywać wyłącznie albo w kontekście wyrażenia oceny o kandydacie, albo w aspekcie prawidłowości postępowania prowadzącego do wyrażenia opinii. To z kolei pozwala na hipotetyczne przyjęcie, że jedną z przyczyn odmowy powołania na stanowiska sędziowskie kandydatów wskazanych przez KRS była ich negatywna ocena przez Prezydenta; zupełnie inną kwestią jest to, czy Prezydent jest z tych powodów uprawniony do takiej odmowy. Z punktu widzenia przedmiotowego sporu ważne jest jedynie hipotetyczne wskazanie przyczyn, które mogłyby tę odmowę uzasadniać. W tym świetle rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego oparte jest na założeniu, że postanowienie Prezydenta może być interpretowane jako wyrażenie negatywnej opinii o kandydatach zgłoszonych przez KRS. W takim razie zachowanie Prezydenta prowadzi do wydania rozstrzygnięcia w tej samej sprawie (oceny kandydata na urząd sędziowski), w której działania podjęła wcześniej KRS.

Mając na uwadze powyższe rozważania, możliwe jest – zdaniem wnioskodawcy – przyjęcie warunkowego istnienia sporu kompetencyjnego.

Jeśli chodzi o ustalenie, czy spór nie dotyczy abstrakcyjnej wykładni przepisów konstytucyjnych lub ustawowych (co nakazywałoby uznanie wniosku za niedopuszczalny) – zdaniem wnioskodawcy – rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w zakresie, w jakim został przedstawiony we wniosku, nie przesądza o istnieniu obowiązku albo kompetencji

Prezydenta co do powołania na sędziów kandydatów zgłaszanych przez KRS. Nie prowadzi zatem do abstrakcyjnej wykładni obowiązujących przepisów.

Wskazując przepisy Konstytucji lub ustawy, które zostały naruszone, wnioskodawca stwierdza, że zachowanie Prezydenta narusza art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS, wyrażający uprawnienie w zakresie rozpatrywania i oceny kandydatów na sędziów wyłącznie Radzie. Działanie Prezydenta można również uznać za naruszające art. 186 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w ten sposób ogranicza wykonywanie konstytucyjnego obowiązku KRS stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak również za niezgodne z zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) pismem z 21 maja 2008 r. zajął stanowisko w sprawie. Stwierdził, że wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radą Sądownictwa w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego”, nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Ponadto uznał, że akt urzędowy podejmowany przez Prezydenta na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w zakresie objętym wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, nie narusza art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS oraz art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Stanowisko Prezydenta zostało uzasadnione następującymi argumentami:

Przywołując poglądy wyrażone w doktrynie prawa konstytucyjnego, Prezydent podkreślił, że kwestia powołania określonej osoby na urząd sędziego nie może być, w świetle obowiązujących uregulowań ustawowych, przedmiotem sporu kompetencyjnego. Chodzi zatem nie o to, że Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prezydent uznają się za organy właściwe do powołania sędziego, ale o zakres swobody Prezydenta w ocenie kandydata na urząd sędziego. Tak sformułowany przedmiot sporu nie mieści się w granicach określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK (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, s. 83 i 84).

Ustalenie to stanowi, w ocenie Prezydenta, punkt odniesienia dla oceny dopuszczalności uznania sprawy będącej przedmiotem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego za spór kompetencyjny.

Okolicznością faktyczną leżącą u podstaw wystąpienia o rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego jest – jak wskazuje Prezydent – postanowienie, na mocy którego Prezydent odmówił powołania wskazanych w nim osób do pełnienia urzędu sędziego.

Akty urzędowe Prezydenta rozumieć należy jako uzewnętrznienie decyzji podjętych przez Prezydenta co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji. Istotne znaczenie dla wyjaśnienia charakteru norm kompetencyjnych określających zakres uprawnień Prezydenta ma pozycja ustrojowa tego organu.

Ustalenia nauki prawa wskazują samodzielność kompetencji Prezydenta, które wykonuje on we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. Podkreśla się, że samodzielność tego organu wzmacnia wybór w głosowaniu powszechnym. Samodzielność ta występuje również, gdy wykonywanie uprawnień przez Prezydenta uzależnione jest od inicjatyw określonych organów (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2004, s. 53).

Zdaniem Prezydenta, w doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntowany jest również pogląd uznający za dopuszczalne nieuwzględnienie przez Prezydenta kandydatury

przedstawionej przez KRS. „Powołanie sędziów jest osobistym uprawnieniem (prerogatywą) prezydenta, bo – z mocy art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji – dla ważności tego aktu nie jest wymagana kontrasygnata premiera (...). Ujęcie uprawnienia Prezydenta w formę prerogatywy akcentuje, że nie ma on prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, nie można więc jego pozycji sprowadzać tylko do roli <<notariusza>> potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (...) skoro art. 179 określa wystąpienie KRS mianem <<wniosku>>, to wskazuje jego niewiążący materialnie charakter, nawet jeżeli złożenie wniosku jest koniecznym elementem procedury” (L. Garlicki, komentarz do art. 179, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (red.) L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005).

Prezydent wskazał, że brak takiego obowiązku podkreślany jest również przy analizie ustawowych uprawnień KRS. Podnosi się bowiem, że w praktyce Prezydent uwzględnia wnioski Rady (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 516).

Prawne formy realizacji przez Prezydenta jego kompetencji określa art. 142 Konstytucji, który wyróżnia rozporządzenia i zarządzenia (akty normatywne będące aktami stanowienia prawa) oraz postanowienia (akty indywidualne będące aktami stosowania prawa).

Ocena stanu prawnego dotyczącego trybu powoływania sędziów, niezbędna dla ustalenia ewentualnej tożsamości czynności urzędowych podejmowanych przez Prezydenta i KRS, wymaga – w pierwszej kolejności – odniesienia się do przepisów rangi konstytucyjnej. Art. 179 Konstytucji stanowi dla Prezydenta wyłączną podstawę wydania aktu urzędowego – postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Ten sam przepis Konstytucji jest podstawą podjęcia przez Radę wniosku skierowanego do Prezydenta w sprawie powołania sędziów. Normatywna treść art. 179 Konstytucji obejmuje odrębne dla obu organów kompetencje. Kompetencją Prezydenta jest powołanie sędziów, kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa natomiast – wystąpienie z wnioskiem o powołanie sędziów do Prezydenta.

Prezydent oraz Krajowa Rada Sądownictwa podejmują czynności konwencjonalne odpowiadające treści normy prawnej zawartej w art. 179 Konstytucji. Nie ma zatem w tym zakresie tożsamości kompetencji oraz ich tytułu prawnego na poziomie norm kompetencyjnych mających rangę konstytucyjną.

Zdaniem Prezydenta, w świetle regulacji zawartej w art. 179 Konstytucji, spór kompetencyjny między KRS a Prezydentem mógłby zaistnieć tylko w razie powołania przez KRS sędziów lub wystąpienia przez Prezydenta do samego siebie z wnioskiem o powołanie sędziów.

Prezydent podkreślił też, że wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zakłada istnienie sporu kompetencyjnego, który nie dotyczy kompetencji wskazanych w art. 179 Konstytucji. W świetle konstytucyjnego modelu wykonywania przez Prezydenta konstytucyjnych i ustawowych kompetencji (wynikającego z art. 142 Konstytucji) założenie takie trudno jest zaakceptować. Jediną czynnością urzędową podejmowaną przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji jest wydanie aktu urzędowego o charakterze indywidualnym (postanowienia), niezależnie od charakteru takiego aktu. Jest tak zarówno w wypadku aktu urzędowego, na podstawie którego następuje powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jak i w wypadku odmowy powołania.

Kompetencja KRS uzasadniająca uznanie rozpatrywanej sprawy za spór kompetencyjny określona jest wyłącznie w akcie rangi ustawowej. Na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS Rada rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego. Dopełnieniem tego przepisu jest art. 2 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którym Rada

przedstawia Prezydentowi wnioski o powołanie sędziów. Przepisy rangi ustawowej regulują wyłącznie podejmowanie czynności urzędowych przez KRS. W żaden sposób nie określają natomiast praw i obowiązków Prezydenta w procedurze powoływania sędziów. Akty urzędowe Prezydenta oraz KRS wydawane są na podstawach prawnych mających różne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Wyłączną podstawą prawną aktu urzędowego Prezydenta jest Konstytucja, a akt taki stanowi prerogatywę. Akt urzędowy Prezydenta – postanowienie wydane na podstawie art. 179 Konstytucji – ma charakter władczy. Kompetencja Rady wynikająca z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS jest ściśle związana z wystąpieniem przez ten organ ze stosownym wnioskiem do Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji. Jest to w świetle wskazanego uprzednio charakteru prawnego aktu urzędowego Prezydenta, wydanego na podstawie art. 179 Konstytucji, odrębny rodzaj kompetencji. Kompetencja Rady do oceny kandydatur na urząd sędziego wiąże się ściśle z konstytucyjną kompetencją Rady występowania z wnioskiem o powołanie sędziów do Prezydenta. Istotą oceny i opiniowania jest niewładczy charakter takich czynności.

Kompetencja (uprawnienie) Rady do oceny kandydatur na urząd sędziego jest powiązana z konstytucyjnym uprawnieniem Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest występowanie do Prezydenta z wnioskiem o powołanie sędziów. Właśnie ta ustawowa kompetencja KRS przesądza, że wystąpienie Rady do Prezydenta jest jej realnym uprawnieniem. To właśnie Rada, w drodze uchwały, decyduje o tym, które z kandydatur będą objęte wnioskiem. Na tym rozstrzygnięciu kończy się – zdaniem Prezydenta – ustawowo i konstytucyjnie określona funkcja KRS w procedurze powoływania sędziów. Stanowisko Rady w sferze uprawnień kreacyjnych ma ustawowo charakter wiążący, jeśli chodzi o powoływanie przez Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów (art. 23 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), a mianowicie negatywna opinia Rady jest wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości. Prezydent podkreślił, że Rada nie jest jedynym organem, który opiniuje (dokonuje oceny) kandydatów na stanowiska sędziów. Takie kompetencje mają również kolegia sądów oraz zgromadzenia ogólne sędziów.

Zdaniem Prezydenta Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego za istotną z punktu widzenia przedmiotu sporu uznał kompetencję Prezydenta określoną w art. 12 ust. 6 ustawy o KRS do wydania rozporządzenia określającego tryb działania Rady i postępowania przed Radą, uznając, że – z jednej strony – Rada jest upoważniona do rozpatrywania i oceny kandydatur, z drugiej zaś – Prezydent posiada kompetencję do skonkretyzowania w rozporządzeniu trybu postępowania Rady w tym zakresie.

Odnosząc się do tej kwestii, Prezydent stwierdził, że upoważnienie zawarte w art. 12 ust. 6 ustawy o KRS zawiera delegację do wydania rozporządzenia (aktu stanowienia prawa), które treściowo zdeterminowane jest całkowicie postanowieniami ustawy. Powierzenie właśnie Prezydentowi takiej kompetencji jest pochodną jego pozycji ustrojowej. Kwestia ta nie może przesądzać o zasadności wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Podobnie Prezydent odniósł się do wskazanych we wniosku celów, jakimi są: konieczność zapewnienia efektywnej ochrony swobody wolności wyboru zawodu kandydatów na sędziów oraz potrzeba wyraźnego rozdzielenia zakresów kompetencji Prezydenta i KRS. O spełnieniu kryteriów prawnych sporu kompetencyjnego nie może, w ocenie Prezydenta, przesądzać wskazanie zasad i wartości konstytucyjnych, które w opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powinny być chronione.

Prezydent nie podzielił również poglądu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zakładającego istnienie warunkowego (hipotetycznego) sporu kompetencyjnego, którego uzasadnieniem byłoby odwołanie się do praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego

obejmującej wydawanie wyroków interpretacyjnych. Wyrok interpretacyjny w swojej istocie jest zawsze wyrokiem stwierdzającym niezgodność z Konstytucją określonego zakresu normatywnego kontrolowanego przepisu. Skutkiem wyroku interpretacyjnego jest eliminacja tego spośród możliwych wariantów interpretacyjnych przepisu, który jest niezgodny z Konstytucją. Wyrok taki oznacza uznanie określonego zakresu ocenianego przepisu za niezgodny z Konstytucją (uznanie za zgodny z Konstytucją tego wariantu przepisu, który został wskazany w sentencji wyroku).

Odnosząc się do zarzutu naruszania przez akt rządowy Prezydenta art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS oraz art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, Prezydent podkreślił, że zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o TK wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego powinien wskazywać kwestionowane działanie lub zaniechanie oraz przepis Konstytucji lub ustawy, który został naruszony. Wniosek w zakresie zarzutu naruszenia art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymogu formalnego zawartego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, zgodnie z którym wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Również ze względu na okoliczność niespełnienia kryteriów sporu kompetencyjnego nie można – zdaniem Prezydenta – stwierdzić naruszenia art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS. W świetle art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji oraz prawnych form działania Prezydenta określonych w art. 142 Konstytucji nie można wyróżnić określonej prawem odrębnej kompetencji Prezydenta odpowiadającej uprawnieniom Rady wynikającymi z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS.

W świetle uprawnienia Prezydenta ujętego w art. 179 Konstytucji, będącego wyrazem nominacyjnego modelu powoływania sędziów, oraz wskazanych wyżej ustaleń odnoszących się do kompetencji, w ocenie Prezydenta, zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia.

Regulacja zawarta w art. 186 ust. 1 Konstytucji określa w sposób ogólny zadania KRS przez wskazanie, że Rada „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Ustrojodawca określił ogólny zakres działania Rady, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu określenie jej kompetencji. Realizacja przez Prezydenta uprawnień o charakterze nominacyjnym, mających tytuł prawny w odrębnej normie konstytucyjnej, nie narusza art. 186 ust. 1 Konstytucji, który określa zadania Rady. Przepis ten nie ma charakteru normy kompetencyjnej. Zatem i ten zarzut Prezydent uznaje za niezasadny.

3. Pismem z 23 kwietnia 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa; wniósł o uwzględnienie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: Rada lub KRS) zostało uzasadnione następującymi argumentami:

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Sposób powoływania na urząd sędziego, z punktu widzenia trójpodziału władzy, ma – w ocenie KRS – zasadnicze znaczenie, ponieważ w procesie podejmowania tych decyzji muszą być uwzględniane zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności rozumiany jest przez Komitet Ministrów Rady Europy jako nakaz powierzenia decyzji dotyczących powoływania i awansowania sędziów organom niezależnym od władzy wykonawczej.

Zgodnie z zaleceniem nr R(94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z dnia 13 października 1994 r. dotyczącego niezawisłości, efektywności i roli sędziów: rekrutacja i awansowanie sędziów powinny dokonywać się na podstawie ich

osiągnąć, z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności, a organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i administracji.

Zdaniem KRS system nominacyjny sędziów, przewidziany w art. 179 Konstytucji, doznaje pewnego ograniczenia; powierzając powołanie sędziów Prezydentowi, wymaga jednocześnie, by Prezydent działał na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Takie rozwiązanie zapewnia jednak – w ocenie KRS – właściwą równowagę między kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa a zasadą niezależności sądów jako odrębnej władzy.

Krajowa Rada Sądownictwa – jako konstytucyjny organ wnioskujący – dokonuje wnikliwej oceny kandydatów na urząd sędziego. Konstytucja nie przesądza, jakie wymagania muszą spełnić kandydaci na sędziów ani jakie stadia postępowania mają poprzedzać złożenie przez KRS wniosku w sprawie powołania sędziów. Z ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o KRS wynikają znaczące kompetencje Rady w stosunku do kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego, na wszystkich stanowiskach sędziowskich. W świetle tych przepisów Rada rozpatruje i ocenia formalnie i merytorycznie wszystkie zgłoszone kandydatury. Do Rady należy ostateczna decyzja o zwróceniu się kandydata z wnioskiem do Prezydenta o powołanie na stanowisko sędziego.

Tym samym w ocenie Rady należy przyjąć, że przedstawione rozwiązania mieszczą zasadnicze ograniczenia kompetencji nominacyjnej Prezydenta. Wynika z nich bowiem jednoznacznie, że nie można powołać na stanowisko sędziowskie osoby, wobec której Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania.

KRS podnosi, że co prawda w doktrynie prawa konstytucyjnego występują rozbieżne poglądy dotyczące problemu możliwości uwzględnienia bądź nieuwzględnienia przez Prezydenta wniosku KRS przy nominacji sędziów, jednak zasadnicze znaczenie w tej sprawie należy przypisać uregulowaniom konstytucyjnym.

Konstytucja powierza KRS prawo do występowania z wnioskiem – zatem przygotowania go w sposób zbiektywizowany. Prezydent nie ma ustawowego umocowania do procedowania w zakresie wniosku, gdyż zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji – Prezydent wykonuje „swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Skoro ani Konstytucja, ani u.s.p. nie zawierają żadnych postanowień regulujących sposób weryfikowania przez Prezydenta wniosków KRS, to znaczy, że Prezydent nie może przeprowadzać żadnych czynności mających na celu weryfikację takiego wniosku.

KRS podkreśliła też, że – w jej ocenie – Prezydent nie może utworzyć w Kancelarii Prezydenta specjalnego zespołu do ponownej oceny kandydata, badania akt osobowych kandydata, ponownego analizowania opinii i dokumentów, na których opierała się, składając wniosek, Rada. Wymagałoby to określonej i odrębnej ustawy. Zdaniem KRS za wystarczający nie może być również uznany akt prawa wewnętrznego Kancelarii Prezydenta, ponieważ akt ten jako dotyczący powoływania sędziów mógłby podważyć odrębność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej.

W ocenie KRS odmowa powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a tym samym nieskorzystanie przez Prezydenta z prerogatywy w tym zakresie, stanowi o arbitralnej odmowie Prezydenta. Brak uzasadnionych przyczyn odmowy powołania sędziów, jak również długie okresy oczekiwania kandydatów na nominacje (sięgające nawet 12-15 miesięcy po wpłynięciu wniosku Rady do Prezydenta) świadczyć mogą, że w praktyce miało miejsce podwójne badanie i ocena kandydata (kandydatów) przez KRS i przez Prezydenta.

W konkluzji Rada stwierdza, że taka praktyka może stanowić naruszenie

Konstytucji, ponieważ Prezydent nie ma kompetencji do prowadzenia tego rodzaju badań. Gdyby czynności te były wykonywane na podstawie Konstytucji lub ustawy, oznaczałoby to, że ustawodawca dopuszcza podwójne badanie akt. Takie rozwiązanie byłoby niezgodne z trójpodziałem władz i stanowiłoby wkroczenie w sferę organizacji władzy sądowniczej, a przecież jej relacje z pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie separacji.

Zdaniem KRS wydanie aktu urzędowego, na mocy którego Prezydent odmówił powołania osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, świadczy też o wykorzystaniu kompetencji w zakresie opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie (badanie akt osobowych kandydatów na sędziów i ich oceny). To znaczy, że Prezydent znajduje się w sporze w tej sprawie z KRS, której Konstytucja, jako organowi stojącemu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powierzyła uprawnienia do składania wniosku o powołanie na urząd sędziego.

W ocenie Rady tylko „Krajowa Rada Sądownictwa «wyposażona» jest w sferę rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego”. Postępowanie wyłaniające kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, poprzedzające przedstawienie wniosków o powołanie Prezydentowi, jest postępowaniem szczególnym, toczącym się według specjalnej procedury, ustalonej przez Prezydenta na drodze rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu działania Rady oraz postępowania przed Radą. W świetle tych przepisów Rada ma kompetencje do badania akt osobowych objętych wnioskami. Co prawda, Prezydent nie ingeruje w kompetencje KRS, bo nie bada akt osobowych przed podjęciem przez Radę stosownej uchwały, jednak bada akta kandydatów na sędziów proponowanych przez Radę przed ich powołaniem, wtedy kiedy wpłynie stosowny wniosek. W ocenie Rady, czyni to, nie mając do tego podstawy prawnej; analizując akta osób objętych wnioskiem – Prezydent wykonuje kompetencje, które zastrzeżone są dla KRS.

4. Pismem z 10 czerwca 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny; uznał, że sprawa podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Ocena wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wymaga – zdaniem Prokuratora Generalnego – rozważenia, czy w zaistniałej sytuacji rzeczywiście powstała kolizja kompetencyjna, mogąca uzasadniać inicjatywę wszczęcia sporu, podlegającego rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy bowiem przyjąć, że kolizja w wykonywaniu kompetencji, mogąca uzyskać status pozytywnego sporu kompetencyjnego, podlegającego rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, polega na:

a) uznaniu przez centralny konstytucyjny organ państwa, że w zakresie jego uprawnień mieści się dokonanie aktu, co do którego inny konstytucyjny centralny organ państwa uznaje swój zakres uprawnień, i organy te dają wyraz takiemu uznaniu w akcie określającym swoje uprawnienie,

b) dokonaniu przez centralny konstytucyjny organ państwa aktu, tożsamego przedmiotowo z aktem dokonany przez inny centralny konstytucyjny organ państwa.

W ocenie Prokuratora Generalnego w przedmiotowej sprawie zachodzi konieczność oceny, czy akt Prezydenta, polegający na odmowie powołania na stanowiska sędziowskie osób, które zostały pozytywnie ocenione przez Krajową Radę Sądownictwa, zakresem przedmiotowym chociażby częściowo pokrywa się z aktem tej Rady.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Ta norma konstytucyjna, będąca wyrazem systemu nominacyjnego sędziów, określa dwie oddzielne kompetencje w procesie powoływania sędziów, przyznając KRS wyłączną kompetencję do występowania

z wnioskiem o powołanie konkretnej osoby na stanowisko sędziowskie, zaś Prezydentowi wyłączną kompetencję w zakresie powoływania sędziów. W rezultacie Prokurator Generalny podnosi, że nie można w stanie faktycznym, leżącym u podstaw wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, dostrzec wkroczenia Prezydenta w kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, określone na poziomie ustawy zasadniczej.

Sama Konstytucja nie określa sposobu i zasad dochodzenia przez KRS do wyboru kandydatów, co do których składa wnioski do Prezydenta o ich powołanie na stanowiska sędziowskie. Materia ta została uregulowana w ustawach ustrojowych dotyczących sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego, sądownictwa wojskowego i Sądu Najwyższego, a także w ustawie regulującej działanie KRS, tj. ustawie o KRS. Ustawa o KRS w art. 2 ust. 1 pkt 2 wyposaża Radę w kompetencję rozpatrywania i oceniania kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego na wszystkich stanowiskach sędziowskich. Nie ulega wątpliwości, że kompetencja ta została przyznana KRS w celu umożliwienia jej wykonywania kompetencji w zakresie określonym w art. 179 Konstytucji. Postępowanie przed KRS, obejmujące rozpatrywanie i ocenianie kandydatur do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, jest zatem uprzednie w stosunku do podjęcia decyzji (w formie uchwały) o wystąpieniu z wnioskiem o powołanie sędziego, a tym samym uprzednie w stosunku do złożenia tego wniosku Prezydentowi.

Proces wyłaniania kandydatów na sędziów, rozpatrywanych przez Radę, jest więc wieloetapowy i obejmuje wielokrotne opiniowanie i ocenianie. Proces ten zamyka złożenie Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego. Ocenianie kandydatów, bezpośrednio poprzedzające podjęcie uchwały KRS, zawierającej decyzję co do złożenia Prezydentowi wniosku o powołanie danej osoby do służby na określonym stanowisku sędziowskim, stanowi wszakże wyłączną kompetencję tej Rady, choć przyznaną na poziomie ustawy zwykłej.

Ani Konstytucja, ani ustawa zwykła nie określają trybu i zakresu postępowania Prezydenta, prowadzącego do podjęcia aktu urzędowego, związanego z powołaniem sędziego. Jedynym uzupełnieniem normy zawartej w art. 179 Konstytucji jest zaliczenie, w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów do prerogatyw, czyli aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty. Sam akt urzędowy Prezydenta jest merytorycznie odmienny od oceny kandydata dokonywanej przez Radę. Ta różnica przede wszystkim dotyczy skutków, jakie oba akty wywołują. O ile bowiem ocena kandydata, dokonana przez KRS, wywołuje jedynie taki skutek, że stanowi jedną z przesłanek decyzji tej Rady o złożeniu wniosku o powołanie sędziego, o tyle akt urzędowy Prezydenta – jak dzieje się w praktyce – albo kształtuje ostatecznie prawa osoby, która na jej podstawie staje się sędzią i uzyskuje określoną w akcie powołania inwestyturę, albo, gdy jest negatywna, nie wywołuje takich skutków prawnych, natomiast oznacza, że konkretna osoba nie zostaje powołana na określone stanowisko sędziowskie. Nie podlega ocenie w niniejszej sprawie zakres dopuszczalnego działania Prezydenta w wykonywaniu prerogatywy powoływania sędziów. Zagadnienie, czy w świetle przywołanych wcześniej postanowień Konstytucji kompetencja Prezydenta do powoływania sędziów obejmuje również uprawnienie do odmowy powołania do służby sędziowskiej, różnie ujmowane jest w piśmiennictwie. Przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym pole samodzielności decyzyjnej Prezydenta, w zakresie powoływania sędziów, obejmuje także nieuwzględnienie wniosku Rady, jako wniosku niewiążącego.

Rozstrzygnięcie tego problemu nie stanowi przesłanki przyjęcia, czy w stanie faktycznym, jaki poprzedził skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w rozpoznawanej sprawie, doszło do konfliktu kompetencyjnego między Prezydentem a KRS.

W świetle wyżej przedstawionych rozważań, konflikt taki nie zaszedł, bez względu na to, jakie przesłanki spowodowały podjęcie przez Prezydenta aktu negatywnego. Nawet gdyby założyć – jak czyni to wnioskodawca – że przesłanką decyzji Prezydenta była ocena kandydatów, co do których KRS złożyła wnioski, odmienny od oceny dokonanej przez Radę, to nie ma podstaw do przyjęcia, że w ten sposób Prezydent wkroczył w zakres kompetencji KRS, ze względu na zakres przedmiotowy podjętego aktu urzędowego, należącego do prerogatywy Prezydenta, także przy uwzględnieniu elementu czasowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego spór co do kompetencji określonej w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS mógłby powstać, gdyby Prezydent dokonał oceny osoby kandydującej do objęcia urzędu na stanowisku sędziowskim przed podjęciem uchwały przez KRS o złożeniu wniosku o powołanie tej osoby na stanowisko sędziowskie. Przed tym aktem urzędowym Rady, kompetencje do oceny kandydatów do służby sędziowskiej zostały udzielone na różnych etapach postępowania kwalifikacyjnego innym niż Prezydent podmiotom, w tym – w ostatniej kolejności – KRS.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdza, że nie ma podstaw do uznania, że w rozpatrywanej sprawie zachodzi spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 189 Konstytucji, co w konsekwencji powoduje niedopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny i uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Również rozważania dotyczące ewentualnej kolizji aktu Prezydenta, odmawiającego powołania sędziów, z art. 10 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji stają się zbędne. Wnioskodawca ocenę działania Prezydenta w odniesieniu do tych norm konstytucyjnych podejmuje wyłącznie dla wzmocnienia potrzeby rozpoznania sporu kompetencyjnego, a zatem miałyby one znaczenie w sprawie tylko wówczas, gdyby przyjąć, za wnioskodawcą, istnienie tego sporu. Tymczasem przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny może być tylko kwestia istnienia bądź nieistnienia kompetencji. Nie ma natomiast w tej procedurze możliwości rozpatrywania innych aspektów działania organów – co do ich zgodności z prawem.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej przyznane zostało Trybunałowi Konstytucyjnemu na podstawie art. 189 Konstytucji z 1997 r., zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”. Postanowienia Konstytucji rozwijają m. in. art. 53 i art. 54 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.1. „Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o TK ze sporem kompetencyjnym mamy do czynienia, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w sprawie rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)” (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 311). Sformułowanie „uznały się za właściwe” w kontekście sformułowania „wydały rozstrzygnięcie” należy rozumieć w ten sposób, że pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa występuje spór co do właściwości rzeczowej. Spór co do właściwości miejscowej pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa nie może zaistnieć,

ponieważ kompetencje centralnego konstytucyjnego organu państwa rozciągają się na terytorium całego państwa. „Przedmiotowo (...) spór musi być rzeczywisty, a nie teoretyczny, u podłoża którego mogłaby leżeć chęć – wyprzedzającego spór – uzyskania wiążącej wykładni TK” (zob. *tamże*, s. 313).

W sporze kompetencyjnym podlegającym rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny mogą brać udział tylko centralne konstytucyjne organy państwa, a to znaczy, że spierające się organy muszą spełniać dwa warunki: 1) muszą być organami „konstytucyjnymi”, a więc ich byt i kompetencja do określonych działań muszą bezpośrednio wynikać z Konstytucji, 2) muszą należeć do kategorii organów „centralnych”, co z kolei wyklucza spory pomiędzy organami różnego szczebla w tej samej strukturze organizacyjnej (zob. *tamże*, s. 312). W konsekwencji spór kompetencyjny, w rozumieniu art. 189 Konstytucji, nie może wystąpić pomiędzy centralnymi organami państwa, z których choćby jeden nie jest organem konstytucyjnym (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 176-177). Nie może też wystąpić spór kompetencyjny, w znaczeniu art. 189 Konstytucji, między konstytucyjnymi organami państwa, z których choćby jeden nie jest organem centralnym.

Z wnioskiem w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego – stosownie do art. 192 Konstytucji – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Art. 192 Konstytucji określa zatem legitymację czynną w postępowaniu w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych. Wyliczenie w nim zawarte należy traktować jako enumeratywne określenie kręgu podmiotów (organów) uprawnionych do inicjowania tego rodzaju postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Żaden podmiot niewymieniony w sposób wyraźny w art. 192 Konstytucji nie może mieć takiego uprawnienia. Dotyczy to także centralnych organów konstytucyjnych państwa, które nie zostały objęte wyliczeniem zawartym w art. 192 Konstytucji. Organom tym przysługuje, legitymacja bierna, a więc zdolność do występowania w charakterze strony w postępowaniu dotyczącym sporu kompetencyjnego (co ma, nawiasem mówiąc, miejsce w rozpoznawanej sprawie). Unormowanie to nie zawiera przy tym ograniczeń dotyczących zakresu, którego dotyczyć może wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego składany przez poszczególne organy wymienione w art. 192 Konstytucji, w tym wymogu powiązania sfery, jakiej domniemany spór dotyczy, z podstawowym zakresem działania organu zwracającego się z wnioskiem o rozpatrzenie sporu.

1.2. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego musi odpowiadać rygorom wskazanym w art. 53 ust. 2 ustawy o TK. Wniosek powinien zatem wskazywać: a) kwestionowane działanie lub b) zaniechanie oraz c) przepis Konstytucji lub przepis ustawy, który został naruszony. Działanie, o którym mowa wyżej, to formalne wszczęcie postępowania w sprawie przewidziane odpowiednimi procedurami lub wydanie rozstrzygnięcia, natomiast zaniechanie to odmowa wszczęcia postępowania lub wydania rozstrzygnięcia (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 177).

W sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o TK). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego zapada w formie postanowienia (art. 70 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK).

2. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że w rozpoznawanej sprawie dwie kwestie nie budzą wątpliwości. Po pierwsze, występuje zgoda co do zasady, jeżeli chodzi o kompetencje w zakresie dotyczącym powoływania sędziów, w jakie zostali wyposażeni przez odpowiednie przepisy Konstytucji, ustaw i innych aktów normatywnych Prezydent oraz KRS. Po drugie, poza polem rozbieżności są również okoliczności faktyczne leżące u podstaw wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości dotyczą natomiast sposobu, w jaki obie te kwestie połączył wnioskodawca, oraz konsekwencji – jakie z tego połączenia wyprowadził. Ponadto wnioskodawca nie wskazał jednoznacznie konkretnych unormowań konstytucyjnych, z których literalnie wynikałaby istotna w rozpatrywanej sprawie kompetencja Prezydenta „do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego”. Jest to – podkreślić należy – okoliczność znacząca, gdyż wnioskodawca za „pole” występującego – jego zadaniem – sporu kompetencyjnego uznaje „zakres dotyczący kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziego”.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji „sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Powoływanie sędziów należy do aktów urzędowych Prezydenta, które nie wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W świetle powyższych postanowień uprawnienie Prezydenta do powoływania sędziów nie może budzić wątpliwości.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konkretyzacja ustrojowej pozycji KRS nastąpiła w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Realizowanie przez Radę celów określonych w Konstytucji (art. 1 ust. 1 ustawy o KRS) polega m.in. na wykonywaniu uprawnienia do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS). Szczegółowe reguły postępowania w zakresie dotyczącym trybu opiniowania określa obecnie rozporządzenie 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; dalej: rozporządzenie Prezydenta z 13 listopada 2007 r.), rozdział 4 zatytułowany „Rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego”. Z regulacji tych wynika zarówno przedmiotowy zakres opiniowania, jak i jego tryb.

Jeżeli chodzi o przedmiotowy zakres opiniowania, to Rada bierze pod uwagę: 1) dokumenty związane ze zgłoszeniem kandydata, w szczególności kartę zgłoszenia; 2) ocenę kwalifikacji kandydata sporządzoną przez prezesa lub innego sędziego właściwego sądu albo sędziego wizytatora; 3) opinię kolegium właściwego sądu oraz 4) wyciąg z protokołu właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (§ 23 rozporządzenia Prezydenta z 13 listopada 2007 r.). Natomiast, jeżeli chodzi o tryb przedstawiania wniosków o powołanie sędziów, to zastosowanie mają tutaj § 16-21 ust. 1 powoływanego już rozporządzenia Prezydenta z 13 listopada 2007 r. W świetle przedstawionych unormowań kompetencja Rady do oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, a także jej zakres nie mogą budzić wątpliwości.

Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny, ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziego dokonywana we wskazanym tu zakresie przez Krajową Radę Sądownictwa następuje przed podjęciem uchwały w sprawie skierowania wniosku do Prezydenta. Wniosek ten stanowi zwieńczenie wspomnianej tu oceny, a zarazem finalną czynność urzędową Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu związanym w powoływaniem na stanowisko sędziego.

2.1. W związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań 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.

Spór kompetencyjny mógłby powstać, gdyby Prezydent oficjalnie odrzucił opinię KRS odpowiednim aktem (byłby to jednak akt wydany bez wyraźnej podstawy prawnej) albo oświadczył (potwierdził), że przy powołaniu skorzystał z innych opinii. Dokonanie takich czynności przez Prezydenta, podobnie jak podjęcie aktu powołania sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, musiałoby skutkować ich nieważnością.

Okolicznością faktyczną leżącą u podstaw wystąpienia z wnioskiem w rozpoznawanej sprawie było wydanie przez Prezydenta postanowienia z dnia 3 stycznia 2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M. P. Nr 4, poz. 38; dalej: postanowienie Prezydenta z 3 stycznia 2008 r.), którym Prezydent odmówił wymienionym w tym postanowieniu kandydatom powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu okręgowego i sądu rejonowego. Odmowa powołania na stanowisko nie została przez Prezydenta uzasadniona. Brak też jakichkolwiek danych o ewentualnych czynnościach podjętych przez Prezydenta w związku z oceną kandydatów dokonaną przez KRS.

Na podstawie powyższych ustaleń wnioskodawca sformułował ostrożną hipotezę, że wydając postanowienie o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów sądów okręgowych i rejonowych określonych osób, Prezydent mógł dokonać czynności należących do kompetencji KRS w zakresie opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego. Jednak jest to tylko hipoteza – co wielokrotnie podkreśla się we wniosku. Wnioskodawca zarazem nie kwestionuje, że odmawiając powołania, Prezydent wykonywał w istocie swoją konstytucyjną kompetencję, której wnioskodawca nie kwestionuje, zdając sobie zarazem sprawę, że ocena wykonywania tej kompetencji wykracza poza ramy kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie (obejmującej rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa).

Zasadnicza wątpliwość, jaką nasuwa rozumowanie zawarte we wniosku, polega na tym, że wbrew zwerbalizowanym intencjom wnioskodawcy nie prowadzi ono do stwierdzenia okoliczności wydania przez KRS i Prezydenta rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, tj. w sprawie, która polega na zaopiniowaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie, a więc nie prowadzi do uzasadnienia wystąpienia realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem i Radą, a jedynie do zakwestionowania sposobu wykonywania przez Prezydenta jego konstytucyjnej kompetencji w zakresie powoływania sędziów. Jednak ta kwestia nie może być przedmiotem rozważań i orzekania Trybunału Konstytucyjnego w ramach rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami

państwa, gdyż brak w rozpatrywanej sytuacji tego rodzaju sporu. Na marginesie dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny nie jest konstytucyjnie uprawniony do rozstrzygania „hipotetycznych sporów kompetencyjnych”, które to określenie zostało użyte w treści wniosku. Przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt) kompetencji”. Nie ma natomiast w tej procedurze „możliwości kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem” (por. M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 25). Zgodnie z Konstytucją zachowania Prezydenta, podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, nie podlegają – jako takie – ocenie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Wnioskodawca zdaje się sugerować, że postanowienie Prezydenta w sprawie odmowy powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego kandydatów wskazanych przez Radę może być zakwalifikowane jako wykonywanie kompetencji w zakresie opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie (i *de facto* uzewnętrznienie negatywnej opinii o kandydatach objętych odmową powołania).

Sugestia ta oparta jest na bliżej niesprecyzowanym toku wnioskowania, który – w ocenie Trybunału – nie jest zresztą konsekwentnie przestrzegany w treści rozpatrywanego wniosku. Nadto mieści elementy swoistej ekstrapolacji interpretacyjnej. Na s. 10 wnioskodawca sam twierdzi, że „jedną z przyczyn odmowy powołania na stanowisko sędziów kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa” mogła być – hipotetycznie – ich negatywna ocena przez Prezydenta. Tym samym wnioskodawca dopuszcza wystąpienie innych przyczyn wspomnianej odmowy, których to przyczyn w tym miejscu (i gdzie indziej) nie określa i nie wskazuje. Następuje tu zatem wspomniana ekstrapolacja, z dopuszczenia potencjalnego zaistnienia jednej z przyczyn wnioskodawca wyprowadza wniosek o występowaniu tej przyczyny jako elementu procesu decyzyjnego o odmowie powołania (i to we wszystkich wypadkach zaistniałej odmowy). Tymczasem, wobec braku uzasadnień wszystkich postanowień Prezydenta odmawiających powołania na stanowiska sędziowskie, Trybunał Konstytucyjny (ani inna instytucja orzekająca) nie jest w stanie wiarygodnie zidentyfikować (zrekonstruować), jaka przesłanka (czy przesłanki) legła u podstaw odmów powołania osób wskazanych we wnioskach KRS do pełnienia urzędu sędziego. Nie bez znaczenia dla sposobu funkcjonowania Prezydenta w tym zakresie pozostaje okoliczność, że w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności) oraz że Prezydent jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Wspomniana tu rola ustrojowa Prezydenta, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego. Nadto okolicznością istotną pozostaje brak określenia cech aktu urzędowego powołania na stanowisko sędziowskie w ustawach regulujących ustrój sądów i status sędziów objętych zakresem aktów powołania przez Prezydenta. Konstytucyjna forma „postanowienia Prezydenta”, ogłaszanego w „Monitorze Polskim”, sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości wnioskodawcy tłumaczą do pewnego stopnia luki (pominięcia), jakie pozostawił ustawodawca w regulacji dotyczącej potencjalnych następstw wykonywania przez Prezydenta jego kompetencji w zakresie powołania (bądź niepowołania) na stanowisko sędziowskie. Brak tego rodzaju unormowań, niewątpliwie pożądaných z punktu widzenia zupełności systemu prawnego i

poprawności legislacyjnej, nie musi wprost prowadzić – i w niniejszej sprawie nie prowadzi – do zaistnienia sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jakimi są Prezydent oraz Krajowa Rada Sądownictwa.

Brak podstaw do uznania, że w przedmiotowej sprawie zachodzi spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 189 Konstytucji, nie pozwala na merytoryczne rozpoznanie sprawy i dlatego zachodzi konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.