

EWA SOKALSKA  
Uniwersytet Wrocławski

## PRAWNY CHARAKTER KOMPETENCJI PREZYDENTA RP W SFERZE WŁADZY SĄDOWNICZEJ

Władza sądownicza to specyficzny obszar działalności państwa, którego podstawowym czynnikiem jest niezawisłość sędziowska i niezależność sędziów. Żadne działania administracji publicznej nie powinny mieć wpływu na te strefy władzy sądowniczej. Niezawisłość sędziowska obejmuje pojęcia niezależności wobec organów pozasądowych, samodzielności sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależności od czynników politycznych, wewnętrznej niezależności sędziego oraz bezstronności w stosunku do uczestników postępowania<sup>1</sup>.

Prezydentowi RP przydane są pewne niezbywalne uprawnienia w zakresie władzy sądowniczej. Punktem wyjściowym przy rozważaniu tych kompetencji głowy państwa są zręby ustrojowe zawarte w ustawie podstawowej.

Przywrócenie jednoosobowego urzędu Prezydenta przepisami Konstytucji z 1997 r. miało na celu wzmocnienie nowego systemu państwowego. Prezydent miał być gwarantem stabilności i efektywności tego systemu<sup>2</sup>.

Konstytucja RP<sup>3</sup> statuuje, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 Konstytucji).

W odniesieniu do zasady trójpodziału władzy, art. 10 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż Prezydent należy do organów władzy wykonawczej<sup>4</sup>. Pozycja ustrojowa

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98.

<sup>2</sup> P. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 75.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>4</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. VII SAB/Wa 64/09 ogłaszając postanowienie z dnia 12 sierpnia 2009 r., motywował odrzucenie skargi na bezczynność Prezydenta tym, że skarga taka jest niedopuszczalna z uwagi na to, iż Prezydent nie jest organem administracji publicznej zobowiązanym do wydania któregośkolwiek z aktów czy do podjęcia czynności, o których mowa w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed

Prezydenta różni się jednak od innych organów władzy wykonawczej, gdyż nie jest on organem *stricte* posiadającym kompetencje właściwe władzy wykonawczej. Jego kompetencje przenikają do sfery władzy zarówno ustawodawczej, jak i sądowniczej. Prezydent podpisuje ustawy i ma prawo do inicjatywy ustawodawczej, posiada również szczególny wpływ na stan kadry wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>. Funkcje Prezydenta, jako organu władzy wykonawczej, należy rozpatrywać biorąc pod uwagę treść art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji — określającego zadania Rady Ministrów. Wydaje się, że na tle tych uregulowań ustrojodawca zakładał przyznanie Prezydentowi roli czynnika bardziej wspomagającego Radę Ministrów niż decyzyjnego<sup>6</sup>. Prezydent jednak nie jest organem konkurencyjnym względem innych organów władzy.

Prezydent — jako organ państwowy znajdujący się poza administracją rządową — posiada kompetencje, przez które realizuje zadania przypisane mu ustawowo. Prezydent ma realną władzę, konkretne uprawnienia, z których wiele wypełnia dyskrecyjnie (bez kontrasygnaty premiera)<sup>7</sup>. Samodzielność organu znajdującego się w strukturze administracji państwa nie jest samodzielnością prawną, gdyż organ nie działa w imieniu własnym, lecz zawsze w imieniu państwa, nie posiadając własnych praw i obowiązków. Działania organów mogą być również zgodne z prawem, gdy są podejmowane w sposób samodzielny, lecz w oparciu o ustawodawstwo<sup>8</sup>.

Prezydent w strukturze władz państwowych zajmuje ważną pozycję, od jego autorytetu, zdolności mediacyjnych i rozważliwej decyzji zależy funkcjonowanie naczelných władz państwa<sup>9</sup>.

Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach — na co wskazuje art. 126 ust. 3 Konstytucji.

Kompetencje są określonymi środkami działania przyznanymi danemu podmiotowi przez prawo i określonymi w normach prawnych, natomiast zadania organu państwowego to cele, do których organ państwowy ma obowiązek dążyć<sup>10</sup>.

---

sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270). Informacja ta pochodzi z „żółtych stron” „Rzeczypospolitej” — D. Frey, *Prezydenta RP nie można zobowiązać do wydania decyzji administracyjnej*, „Rzeczypospolita” 2009, wyd. nr 192, s. C-001. Orzeczenie było nieprawomocne.

<sup>5</sup> R. Michalska-Badziak, *Administracja centralna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 260.

<sup>6</sup> A. Chorażewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33–35.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 130.

<sup>8</sup> A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej — problem badawczy*, Przegląd Prawa i Administracji XXXVI, Wrocław 1997, s. 7–11.

<sup>9</sup> T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelných Rzeczypospolitej*, [w:] R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1985, s. 157–158.

<sup>10</sup> K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 354.

Kompetencje umożliwiają podejmowanie działań ze skutkiem prawnym wobec innych podmiotów, prowadzą do stanowienia lub aktualizacji obowiązków, kształtowania uprawnień, wyznaczenia nowego statusu prawnego czy też ograniczenia wolności<sup>11</sup>. Istotne jest, by prawidłowo odczytywać normy kompetencyjne przynależne organowi, wynikające z przepisów i odróżniać je od funkcji i zadań tego organu.

J. Ciapała wskazuje, że w odniesieniu do działań podejmowanych przez Prezydenta, nie powinno się używać słów „uprawnienie”, lecz „kompetencja”, gdyż twórcy Konstytucji RP posługują się tym pojęciem w kontekście organów władzy publicznej, a ponadto z pojęciem „uprawnienia” nie można łączyć obowiązku dokonania określonej czynności konwencjonalnej<sup>12</sup>.

Prezydent, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe (art. 144 ust. 1 Konstytucji). Akty urzędowe Prezydenta można podzielić na: akty prawotwórcze — rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, zarządzenia — oraz akty nieposiadające charakteru prawotwórczego — postanowienia. Oprócz aktów urzędowych Prezydent podejmuje różnego rodzaju czynności faktyczne, takie jak przemówienia, rozmowy dyplomatyczne itp.<sup>13</sup>

Znamienne dla działań podejmowanych przez Prezydenta jest to, iż część jego czynności wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. W klasycznym ustroju parlamentarno-gabinetowym wszystkie decyzje głowy państwa winny być kontrasygnowane<sup>14</sup>. Przez zatwierdzenie premiera czynności te stają się aktami władzy rządowej, a premier przejmuje odpowiedzialność polityczną za kontrasygnowany akt. Kontrasygnata w szczególności dotyczy: kompetencji w zakresie polityki zagranicznej i obronnej oraz stanów nadzwyczajnych. Inaczej jest z prezydenckimi prerogatywami, które wyłączone są spod kontroli parlamentarnej<sup>15</sup>. Są to kompetencje osobiste, które mogą być wykonywane także wbrew polityce rządu.

J. Ciapała wskazuje, że charakterystyka kompetencji Prezydenta może być dokonana według czterech kryteriów ich podziału. Pierwszym z nich jest uzyskanie kontrasygnaty premiera lub jej zbędność. Drugie kryterium to powiązanie lub brak powiązania kompetencji z określoną funkcją konstytucyjną. Następne związane jest z odniesieniem kompetencji Prezydenta do jego pozycji prawnej jako organu państwowego usytuowanego w ramach trójpodziału władz oraz posiadającego kompetencje wychodzące poza ten podział. Ostatnim kryterium odnoszącym się do kompetencji głowy państwa jest kryterium swobody lub obowiązku podjęcia działań i odpowiedzi na pytanie, czy Prezydent ma swobodę podejmowania

<sup>11</sup> K. Wojtyczek, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP, Rozdział V Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 93.

<sup>12</sup> J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 87, 2008, nr 4, s. 33.

<sup>13</sup> K. Wojtyczek, *Prezydent...*, s. 369–370.

<sup>14</sup> R. Głajcar, *Relacja prezydenta z Radą Ministrów*, Warszawa 2006, s. 142.

<sup>15</sup> K. Wojtyczek, *Prezydent...*, s. 354.

czynności konwencjonalnych i na ile jest związany przepisami prawa. Największą swobodę Prezydent posiada przy stosowaniu prawa łaski, i kolejno nadawania orderów i odznaczeń oraz przy mianowaniu na stanowisko sędziego<sup>16</sup>.

W odniesieniu do władzy sądowniczej kompetencje Prezydenta należy podzielić na: kompetencje względem sądów, wobec trybunałów i wobec Krajowej Rady Sądownictwa<sup>17</sup>. Na pierwszy plan wysuwają się prezydenckie kompetencje w zakresie nominacji na sędziów, a przez to ustalania sędziowskiego składu kadrowego sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Prezydent powołuje sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego.

Art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Przepisy ustaw określających ustrój poszczególnych rodzajów sądów powtarzają regulację zawartą w Konstytucji. Jedynie w odniesieniu do ustroju sądownictwa powszechnego — ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o krajowej szkole sądownictwa i prokuratury<sup>18</sup> — zostały wprowadzone zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych i został dookreślony termin podjęcia przez głowę państwa decyzji o powołaniu sędziego. Wynosi on jeden miesiąc od dnia przesłania Prezydentowi wniosku o powołanie sędziego<sup>19</sup>.

Powołując sędziego do sprawowania urzędu, Prezydent wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Skuteczność powołania na stanowisko sędziego zależy od złożenia przysięgi. „Odbieranie” przez Prezydenta przysięgi od powoływanych sędziów stanowi wyraz sprawowania przez niego funkcji najwyższego przedstawiciela państwa<sup>20</sup>.

W doktrynie jest przedstawiane stanowisko, że prezydenckie kompetencje powoływania sędziów nie stanowią uprawnień z zakresu administracji publicznej, są przejawem stosowania norm konstytucyjnych, a tzw. stosunek kreacyjny nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym i nie podlega kontroli sądowo-administracyjnej<sup>21</sup>. Stanowisko to potwierdza również judykatura sądów administracyjnych<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 34–35.

<sup>17</sup> P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 80.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 26, poz. 157.

<sup>19</sup> Prezydent 24 grudnia 2008 r. odmówił podpisania ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i wniósł o ponowne rozpoznanie sprawy przez Sejm. Sejm odrzucił weto Prezydenta. Następnie Prezydent złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności znowelizowanego przepisu art. 55 § 1 u.s.p. z Konstytucją.

<sup>20</sup> P. Czarny, *op. cit.*, s. 83.

<sup>21</sup> A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 1, s. 18.

<sup>22</sup> Niektóre osoby, których Prezydent nie powołał na stanowisko sędziowskie lub które oczyły bezskutecznie przez dłuższy czas na nominacje, złożyły skargi dotyczące braku powołania

Analizując tę kompetencję Prezydenta, należy wskazać, że nie może on powołać osoby nieprzedstawionej przez Krajową Radę Sądownictwa. Uzależnienie nominacji od wniosku KRS stanowi zawężenie działalności głowy państwa w tym zakresie<sup>23</sup>. Na prezydenta nie został jednak nałożony bezwzględny obowiązek powołania osób wskazanych przez Radę — jego rola po części ogranicza się do akceptowania lub nieakceptowania decyzji KRS<sup>24</sup>. Prezydentowi pozostawiona została pewna swoboda. Ponadto ta aktywność głowy państwa nie wymaga kontrasygnaty premiera. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej za te działania<sup>25</sup>.

W literaturze obecne są również poglądy, iż uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, stawiające wniosek o powołanie sędziego, są dla Prezydenta wiążące<sup>26</sup>. Trybunał Konstytucyjny również wyrażał stanowisko, iż kompetencje głowy państwa w kwestiach personalnych kadry sądownictwa mają charakter formalny. Prezydent nie ma bowiem prawa odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Orzeczenia trybunału dotyczą jednak okresu sprzed wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.<sup>27</sup>

Ze względu na luz decyzyjny Prezydenta RP w kwestii nominacji sędziów i możliwości odmowy desygnowania kandydatów przedstawionych przez KRS — pierwszy prezes Sądu Najwyższego złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpatrzenia sporu kompetencyjnego. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. uznał, że pomiędzy Prezydentem RP a Krajową

---

na stanowisko sędziego lub bezczynności Prezydenta w tym zakresie. Skargi były rozpatrywane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który odrzucił je, motywując to głównie tym, że Prezydent, wydając akt prawny w sprawie powołania sędziego, działa jako głowa państwa polskiego wykonująca kompetencje arbitrażu i równoważenia władz, polegające na personalnym ukształtowaniu władzy sądowniczej. W ocenie Sądu ta działalność nie mieści się w sferze działalności administracji publicznej — do której kontrolowania właściwe są sądy administracyjne. Zagadnieniem tym WSA w Warszawie zajmował się w szczególności na początku 2008 r. — chodzi o sprawy o sygn. akt II SAB/Wa/15/08, II SAB/Wa/16/08, II SAB/Wa/18/08, II SAB/Wa/20/08, II SAB/Wa/21/08.

<sup>23</sup> R. Radek, *Rola i pozycja prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 154.

<sup>24</sup> R. Głajcar, *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Toruń 2005, s. 259.

<sup>25</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 2 czerwca 2009 r. poparł skargę do Trybunału Konstytucyjnego jednego z sędziów w kwestii odmowy nominacji sędziowskiej, wskazując, iż postanowienie odmawiające nominacji winno mieć uzasadnienie. Brak uzasadnienia rodzi stan niepewności i braku zaufania do państwa ze strony obywateli. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych budzi wątpliwości, co do swej zgodności z art. 60 w zw. z art. 2 Konstytucji RP (sygn. akt SK 39/08). Treść pochodzi ze strony: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1369512>.

<sup>26</sup> J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11/12, s. 26.

<sup>27</sup> Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K 11/03); uchwała TK z 6 listopada 1991 r. (sygn. akt W 2/91).

Radą Sądownictwa nie istnieje spór kompetencyjny, pomimo istnienia pewnych luk prawodawczych, i umorzył postępowanie<sup>28</sup>.

Do 22 stycznia 2009 r. Prezydent miał możliwość dokonywania awansu poziomego sędziów sądów powszechnych (sędzia otrzymywał awans do wyższej instancji, ale miejsce jego orzekania pozostawało bez zmian). Jednakże na skutek nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych ta możliwość została mu odebrana<sup>29</sup>.

Prezydent powołuje organy kierownicze sądów: pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesów Sądu Najwyższego, prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego a także prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>28</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 różne akty będące wykonaniem odmiennych kompetencji, które związane są z racjonalizacją działań (w procesie decyzyjnym). W wypadku Krajowej Rady Sądownictwa ta racjonalizacja uzewnętrznia się w kolegialnie formułowanej ocenie kandydata na urząd sędziego i — ostatecznie — 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. Dalej Trybunał uzasadniał, że w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji jest uprawnieniem osobistym (prerogatywą) Prezydenta (a zarazem: sferą jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności). Rola ustrojowa Prezydenta, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego. Istotnym dla sprawy jest 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. Brak tego rodzaju unormowań nie prowadzi do zaistnienia sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jakimi są Prezydent oraz Krajowa Rada Sądownictwa — postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08).

<sup>29</sup> Nowelizacja nastąpiła ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 Nr 1, poz. 4), co wywołało falę krytyki w środowisku sędziowskim. Prezydent Lech Kaczyński zapowiedział, że w jego kancelarii trwają prace nad zmianami w ustawie przywracającymi możliwość poziomego awansowania sędziów. Ponadto, pomimo uchylecia przepisów, wnioski złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegały rozpoznaniu na podstawie przepisów dotychczasowych. Prezydent dokonywał dalszych nominacji pomimo likwidacji tej instytucji. Zob. K. Wytrykowski, *Awans poziomy sędziów: czy aby na pewno zniesiony*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 25, s. C-006; A. Łukaszewicz, *Prezydent chce przywrócić awanse poziome*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 48, s. C-001; A. Łukaszewicz, *Prezydent zgadza się z sędziami*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 151, s. C-001; K.R. Kozłowski, *Awanse poziome sędziów: są, chociaż ich nie ma*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 177, s. C-001; A. Stempniak, *Awans poziomy sędziów nie mógł być zniesiony*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 184, s. C-001.

Zgodnie z ustawą o SN<sup>30</sup> Pierwszego Prezesa SN na 6-letnią kadencję powołuje Prezydent spośród dwóch kandydatów, będących sędziami SN w stanie czynnym, przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Natomiast prezesów Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, spośród sędziów Sądu Najwyższego — również w stanie czynnym.

Odnośnie do sądownictwa administracyjnego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na 6-letnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kandydatów na stanowisko Prezesa NSA wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa NSA. Wiceprezesa NSA powołuje i odwołuje Prezydent RP na wniosek Prezesa NSA, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA<sup>31</sup>.

Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród dwóch kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Kandydatów na stanowisko Prezesa lub wiceprezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów<sup>32</sup>.

Odnośnie do kompetencji powoływania organów sądów i trybunałów powstaje problem związany z ograniczeniem liczby kandydatów przedstawianych Prezydentowi na stanowiska kierownicze sądów, do dwóch osób, czy ustawa nie ogranicza konstytucyjnie przyznanej głowie państwa swobody w tym zakresie, albowiem Konstytucja RP nie wskazuje liczby kandydatów, jaka ma zostać przedstawiona Prezydentowi w procesie nominacji, czy więc liczba kandydatów nie powinna być większa<sup>33</sup>.

Oprócz kompetencji w zakresie nominacji sędziów Prezydent w ramach władzy sądowniczej posiada uprawnienia prawotwórcze. Zgodnie z art. 142 Konstytucji Prezydent wydaje rozporządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93 Konstytucji, które mogą konkretyzować ustawowe uregulowania władzy sądowniczej.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, ustala w drodze rozporządzenia liczbę stanowisk sę-

<sup>30</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

<sup>33</sup> P. Czarny, *op. cit.*, s. 84.

dziowskich w Sądzie Najwyższym, w tym liczbę prezesów Sądu Najwyższego<sup>34</sup>. Prezydent ma również prawo wydać rozporządzenie regulujące kwestie wysokości wynagrodzeń sędziów w Sądzie Najwyższym<sup>35</sup>.

Odnośnie do sądownictwa administracyjnego Prezydent posiada najszerszy krąg uprawnień prawodawczych. Podobnie jak w wypadku Sądu Najwyższego, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustala w drodze rozporządzenia liczbę stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczbę wiceprezesów tego Sądu. Ponadto na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego tworzy i znosi wojewódzkie sądy administracyjne oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości, a także może tworzyć i znosić, poza siedzibą sądu, wydziały zamiejscowe tych sądów<sup>36</sup>. Ma kompetencję do określenia szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych przez organy i osoby do tego wyznaczone<sup>37</sup>. Uregulowania te mają spowodować, że nadzór ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych sądowi. Prezydent określa także kwalifikacje urzędników sądowych oraz pracowników sądowych, szczegółowe zasady wynagradzania i tabele wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość dodatku z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji referendarzy sądowych, innych urzędników oraz pracowników sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych<sup>38</sup>.

Omawiając powyższe kwestie, należy wspomnieć, że ustawy o ustroju sądów nakazują poszczególnym organom złożenie Prezydentowi informacji z ich działalności. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego corocznie składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej informację o działalności Sądu Najwyższego oraz o wynikających z niej istotnych problemach. Prezes NSA informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o działalności sądów administracyjnych. Również Minister Sprawiedliwości ma obowiązek informowania o działalności sądów wojskowych.

<sup>34</sup> Rozporządzenie z dnia 18 marca 2005 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym oraz liczby prezesów (Dz.U. Nr 53, poz. 470).

<sup>35</sup> Rozporządzenie z dnia 27 lutego 2003 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wysokości mnożnika ustalającego wynagrodzenie zasadnicze sędziego Sądu Najwyższego oraz stawek dodatku funkcyjnego (Dz.U. Nr 41, poz. 344).

<sup>36</sup> Rozporządzenie z dnia 18 lutego 2004 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów (Dz.U. Nr 26, poz. 228).

<sup>37</sup> Rozporządzenie z dnia 18 września 2003 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1645).

<sup>38</sup> Rozporządzenie z dnia 18 września 2003 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników i innych pracowników sądowych oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, innych urzędników i pracowników sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1647).

W ostatnich dwóch przypadkach nie jest nałożony obowiązek periodycznego przekazywania informacji. Oznacza to, że Prezydent może żądać tego typu informacji w dowolnym czasie. Należy przyjąć, iż informacje winny dotyczyć tylko zagadnień ogólnych, a nie sposobu rozstrzygnięcia konkretnych spraw. Prezydent na podstawie tych informacji może podjąć kroki w celu zapewnienia właściwego wykonywania przez sądy ich konstytucyjnych zadań<sup>39</sup>.

Kolejną ważną prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wobec władzy sądowniczej jest prawo łaski określone w art. 139 Konstytucji. Jest to kompetencja, która swym zakresem wchodzi w sferę orzekania i wykonania kary. Treść i znaczenie tego prawa, a także charakter i zakres czynności Prezydenta, nie zostały w ustawie zasadniczej zdefiniowane, stanowi ono zatem jedno z pojęć „zastanych”, których znaczenie zależy od poglądów doktryny i kształtu praktyki. Wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia [...] w prawie dotychczas obowiązującym”<sup>40</sup>. Akt łaski jest aktem urzędowym pozbawionym konieczności uzyskania kontrasygnaty premiera. Jest to kompetencja, przy której Prezydent posiada największą swobodę działania — niepodlegającą żadnej kontroli czy nadzorowi. Zaliczana jest do kompetencji władczych<sup>41</sup>. Prezydent poddany jest jedynie kontroli opinii publicznej<sup>42</sup>.

Akt łaski stanowi całkowite lub częściowe darowanie skazanemu skutków kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. Nie stanowi on uchylenia wyroku ani niewinnienia — odnosi się jedynie do skutków wyroku sądowego<sup>43</sup>. Ułaskawienie może mieć jedynie miejsce po uprawomocnieniu się wyroku<sup>44</sup>.

Obecnie procedura ułaskawienia ustawowo jest uregulowana przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.). Natomiast należy podkreślić, że materialną podstawą prawną podjęcia postępowania o ułaskawienie jest tylko art. 139 Konstytucji<sup>45</sup>. Procedura ułaskawienia może zostać wszczęta przez Prezydenta z urzędu lub na wniosek. Prokurator Generalny może również przedstawić Prezydentowi na jego żądanie akta sprawy lub wszcząć z urzędu postępowanie o ułaskawienie w każdym wypadku, gdy głowa państwa wyrazi wolę podjęcia takich działań. Sam Prezydent może być również inicjatorem tego postępowania. Przepisy proceduralne nie wiążą go w sposób formalny<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> P. Czarny, *op. cit.*, s. 89.

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 24/04.

<sup>41</sup> A. Chorażewska, *op. cit.*, s. 249.

<sup>42</sup> I. Kacprzak, *Prezydent ułaskawił, gangster ozdrowiał*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 72, s. A-009.

<sup>43</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 142.

<sup>44</sup> T. Słomka, *op. cit.*, s. 124.

<sup>45</sup> A. Chorażewska, *op. cit.*, s. 252.

<sup>46</sup> R. Radek, *op. cit.*, s. 193.

Jedynym konstytucyjnym ograniczeniem prawa łaski jest to, że nie stosuje się go do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Ma to uniemożliwić dokonywanie ułaskawień w sprawach politycznych<sup>47</sup>.

W doktrynie istnieją różne stanowiska, część teoretyków przyjmuje, że prawo łaski dotyczy przede wszystkim dolegliwości orzeczonych w procesie karnym, nie obejmuje dolegliwości orzekanych w postępowaniu dyscyplinarnym czy w procesie cywilnym (samoistnym lub adhezyjnym w ramach procesu karnego). Również ciężary nakładane przez organy administracyjne w ramach realizowania przez nie ustawowych zadań państwa (np. wymiar podatku), nawet potwierdzone wyrokiem sądu administracyjnego, nie mogą być przedmiotem prawa łaski, gdyż nie są one karą nałożoną za złamanie prawa<sup>48</sup>. Drudzy są zdania, że Prezydent, stosując prawo łaski, nie jest skrupowany żadnymi ograniczeniami przedmiotowymi wyłączającymi z tej kompetencji niektóre przestępstwa lub kary, ponieważ brak jest takich ograniczeń w Konstytucji<sup>49</sup>.

Prezydent aktywnie korzysta z przyznanego mu prawa łaski<sup>50</sup>. Wytworzona praktyka stosowania prawa łaski, mimo szerokiego unormowania konstytucyjnego, przemawia za węższym rozumieniem tego prawa oraz tym, że prawo łaski zostało ustawowo uregulowane tylko w Kodeksie postępowania karnego<sup>51</sup>.

Częste korzystanie z ułaskawienia oraz mało przejrzyste procedury postępowania głowy państwa w zakresie podejmowania tego typu decyzji — może spotkać się z zarzutem, że Prezydent dezawuuje pozycję wymiaru sprawiedliwości lub że korzysta ze swej kompetencji nazbyt partykularnie<sup>52</sup>.

Przedstawiając kompetencje Prezydenta w zakresie władzy sądowniczej, nie można pominąć jego kompetencji odnośnie do Krajowej Rady Sądownictwa, która stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Prezydent powołuje i odwołuje jednego członka Rady. Kadencja tego członka jest nieograniczona czasowo. Prezydent może również go odwołać w każdym czasie. Kompetencja ta dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Premiera. Ustawa o KRS<sup>53</sup> określa ponadto, że mandat osoby powołanej przez głowę państwa wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta. Regulacja ta wydaje się zbędna, albowiem nowy Prezydent ma i tak prawo powołania nowego przedstawiciela<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> Zob. T. Słomka, *op. cit.*, s. 124; R. Radek, *op. cit.*, s. 194–196.

<sup>48</sup> Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 139 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.

<sup>49</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 612.

<sup>50</sup> <http://www.prezydent.pl/x.search?previousQuery=&targetNodeId=3843&pageNumber=1&resultsPerPage=30&query=prawo+%B3aski>.

<sup>51</sup> R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica*” 45, 2006, s. 166.

<sup>52</sup> J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 308.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.).

<sup>54</sup> P. Czarny, *op. cit.*, s. 90.

Ponadto Prezydent ma prawo do wnoszenia pod obrady Rady spraw dotyczących sędziów i sądów. Rada ma obowiązek zająć się sprawą przedstawioną przez Prezydenta. Nie jest jasne, czy zwrócenie się Prezydenta do Rady o zajęcie stanowiska jest czynnością faktyczną, czy też aktem urzędowym stanowiącym wypełnienie ustawowej kompetencji głowy państwa, czy wymaga kontrasygnaty premiera, czy też nie<sup>55</sup>.

Prezydent posiada kompetencje prawotwórcze względem Rady. Prezydent w drodze rozporządzenia określa szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed nią<sup>56</sup>. Uzyskał też uprawnienie do określenia w drodze rozporządzenia wysokości diet członków Rady<sup>57</sup>.

Również KRS przedstawia Prezydentowi informację ze swojej rocznej działalności oraz postulaty co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Ma to uczynić do 31 maja każdego roku (art. 2 ustawy o KRS).

Istotnymi — moim zdaniem — kompetencjami Prezydenta w zakresie władzy sądowniczej są te związane z procesem ustawodawczym, możliwością przewidzianego prawem oddziaływania na kształt ustaw — w tym i ustaw kształtujących oblicze wymiaru sprawiedliwości. Prezydent jest strażnikiem przestrzegania Konstytucji: przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie sprawdzenia zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent nie może jednak odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego to mimo to może ustawę przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia wraz z umotywowanym wnioskiem, wskazującym na przyczyny braku podpisu. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Prezydent może wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją czy innym wnioskiem, o którym mowa w art. 188 Konstytucji.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej posiada szeroki wachlarz kompetencji o różnych charakterze prawnym w odniesieniu do władzy sądowniczej. Najwięcej dyskusji budzi stosowanie przez Prezydenta prawa łaski oraz kompetencje w zakresie powoływania sędziów, gdyż oddziałują one w największym stopniu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz mają szeroki wydzźwięk społeczny i medialny. Prezydent przy wykonywaniu tych kompetencji przejawia największą swobodę działania, jednak nie można uznać, że jest to swoboda niczym nieskrępowana.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> Rozporządzenie z dnia 16 lutego 2004 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wysokości diet dla członków Krajowej Rady Sądownictwa (Dz.U. Nr 26, poz. 227).