

Olga Kazalska
Uniwersytet Warszawski

**ZWOLNIENIE Z KONSTYTUCYJNEGO WYMOGU
KONTRASYGNATY – ROZWAŻANIA NA TLE
NIEKONTRASYGNOWANYCH OBWIESZCZEŃ
PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
O WOLNYCH STANOWISKACH SĘDZIEGO
W SĄDZIE NAJWYŻSZYM I NACZELNYM
SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM**

**1. OBWIESZCZENIA PREZYDENTA RP O WOLNYCH
STANOWISKACH SĘDZIOWSKICH**

W dniu 29 czerwca 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zostało ogłoszone obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym¹. Podstawę do jego wydania stanowił art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym², na mocy którego Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego. Zgodnie z treścią opublikowanego obwieszczenia do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego są łącznie 44 wakaty sędziowskie (7 stanowisk w Izbie Cywilnej, 1 stanowisko w Izbie Karnej, 20 stanowisk w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, 16 stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej).

Ponieważ na mocy art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³ w sprawach nieuregulowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, Prezydent RP jest także umocowany do obwieszczania w „Monitorze Polskim” liczby wolnych sta-

¹ M.P. z 2018 r., poz. 633.

² Dz.U. z 2018 r., poz. 5, z późn. zm. (dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2188, z późn. zm.

nowisk sędziiego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziiego w Naczelny Sądzie Administracyjnym⁴, zgodnie z którym w Izbie Finansowej NSA przewidziano dwa wolne stanowiska sędziowskie, opublikowano tego samego dnia, tj. 29 czerwca 2018 r.

Wydane przez Prezydenta RP w dniach 24 i 28 maja 2018 r. obwieszczenia zostały opublikowane miesiąc później, dnia 29 czerwca 2018 r. Wraz z upływem czasu od ich podpisania przez Prezydenta RP w mediach pojawiły się spekulacje na temat sporu między Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, którego skutkiem miało być wstrzymywanie ich ogłoszenia⁵. Wydaje się, że przyczynkiem tych domysłów była wypowiedź Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który pytany o planowany termin publikacji przesłanych przez Prezydenta RP obwieszczeń, mówił o trwającym dialogu między Rządowym Centrum Legislacji a Kancelarią Prezydenta w tej sprawie⁶. Rozbieżność stanowisk miała dotyczyć objęcia wymogiem kontrasygnaty przekazanych do ogłoszenia aktów. Przesłane do publikacji obwieszczenia Prezydenta RP nie zawierały podpisu Premiera Rady Ministrów. Jak domniemywały media, „Prezydent uważa, że ma wyłączną prerogatywę do powoływania sędziów. (...) Kancelaria premiera odpowiada, że w kwestii indywidualnych nominacji – wyłączna prerogatywa obowiązuje, ale w sprawach ogólnej obsady i liczby stanowisk – kontrasygnata premiera jest konieczna”.

Ostatecznie opublikowane obwieszczenia nie były kontrasygnowane. W sprawie wypowiedziało się Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, w opinii którego „ogłoszone konkursy na stanowisko sędziiego Sądu Najwyższego, dokonane obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r., są nieważne. Wynika to nie tylko z faktu niekonstytucyjnej procedury, ale i z tego powodu, że postanowienie Prezydenta ją inicjujące wbrew art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie miało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

⁴ M.P. z 2018 r., poz. 634.

⁵ „Prezydent podpisał obwieszczenie w tej sprawie 24 maja br., ale Rządowe Centrum Legislacji wstrzymuje publikację, choć do obsadzenia jest 44 stanowiska. (...) Jak informuje biuro prasowe SN teraz trwa spór między kancelarią Prezydenta a Kancelarią prezesa Rady Ministrów, czy do tego obwieszczenia potrzebna jest kontrasygnata premiera”. K. Żaczekiewicz-Zborska, *Wstrzymana publikacja obwieszczenia prezydenta o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich*, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/wstrzymana-publikacja-obwieszczenia-prezydenta-o-liczbie-wolnych-stanowisk-sedziowskich> (dostęp: 31.07.2018 r.).

⁶ „Myślę, że w najbliższych dniach Rządowe Centrum Legislacji opublikuje obwieszczenie prezydenta Andrzeja Dudy o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym; trwa dialog między RCL a Kancelarią Prezydenta w tej sprawie”, Dworczyk: *Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w SN w najbliższych dniach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 czerwca 2018 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1149318,wakaty-w-sn-obwieszczenie-w-najblizszych-dniach.html> (dostęp: 31.07.2018 r.).

Tym samym również nieważny będzie wybór sędziów Sądu Najwyższego”⁷. Na potwierdzenie swojej tezy, w opinii przywołano wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06⁸, o którym będzie mowa szerzej w dalszej treści artykułu.

Podsumowując, kontrowersje wzbudza fakt, że opublikowane obwieszczenia nie były kontrasygnowane – mimo że kompetencji tej nie zawiera katalog prezydenckich prerogatyw zwolnionych z obowiązku współpodpisania przez Prezesa Rady Ministrów. Abstrahując od medialnych doniesień i spekulacji w sprawie, a tym bardziej politycznych aspektów rzekomego sporu, warto w mojej opinii dokonać naukowej analizy konstytucyjnego ukształtowania instytucji kontrasygnaty oraz praktyki ustrojowej korzystania przez Prezydenta RP z jego kompetencji, które – prócz wymienionych wprost w katalogu prezydenckich prerogatyw – nie są objęte wymogiem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Powyższe posłuży do odpowiedzi na pytanie, czy obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym lub w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wymagają dla swojej ważności podpisu premiera, czy też są zwolnione z tego wymogu.

2. PROCEDURA NABORU NA WOLNE STANOWISKA SĘDZIOWSKIE W SĄDZIE NAJWYŻSZYM

Obowiązek ogłoszenia liczby wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym wynika ze zmian w strukturze Sądu Najwyższego wprowadzonych nowelą z dnia 8 grudnia 2017 r., która weszła w życie dnia 3 kwietnia 2018 r. Na podstawie art. 31 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, w terminie miesiąca od dnia obwieszczenia, każda osoba, która spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, mogła zgłosić swoją kandydaturę Krajowej Radzie Sądownictwa. Kandydaturę zgłasza się przez złożenie karty zgłoszenia kandydata na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego we wskazanej w obwieszczeniu izbie oraz dołącza się do niej – z wyjątkiem gdy kandydatem jest sędzia albo prokurator – informację z Krajowego Rejestru Karnego dotyczącą kandydata oraz zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego (art. 31 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym). Jeżeli

⁷ Komunikat prasowy po spotkaniu Zarządu SSP Iustitia z oddziałami z dnia 14.07.2018 r., <https://www.iustitia.pl/2435-komunikat-prasowy-po-spotkaniu-zarzadu-ssp-iustitia-z-oddzialami-z-dnia-14-07-2018-r> (dostęp: 31.07.2018 r.). Zob. także: *Spór o podpis premiera. „Nieważny będzie wybór sędziów Sądu Najwyższego”*, tvn24Tvn24, <https://www.tvn24.pl/podpis-premiera-w-sprawach-sadu-najwyzszego-raz-potrzebny-a-raz-nie,854330,s.html> (dostęp: 31.07.2018 r.).

⁸ OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

swoją kandydaturę zgłosiła osoba, która nie spełnia warunków do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, zgłoszenie nastąpiło po upływie terminu albo nie spełnia wymogów formalnych, to zgodnie z art. 31 § 3c ustawy o Sądzie Najwyższym, Krajowa Rada Sądownictwa pozostawi zgłoszenie bez rozpoznania.

Po stwierdzeniu spełniania przez kandydata warunków oraz wymogów formalnych zgłoszenia, Przewodniczący KRS wyznacza zespół roboczy w celu przygotowania do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu Rady kandydatów na stanowiska sędziowskie, zgodnie z art. 31 § 3d ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 31 ust. 1 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁹. Zespół przyjmuje swoje stanowisko w sprawie (bezwzględna większość głosów w obecności wszystkich swoich członków) wraz z uzasadnieniem, a w przypadku gdy na stanowisko zgłosił się więcej niż jeden kandydat, opracowuje listę rekomendowanych kandydatów. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście ustawa o KRS nakazuje kierować się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnić doświadczenie zawodowe i opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 34–35 ustawy o KRS).

Po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone, Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje bezwzględną większością głosów uchwałę w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (art. 33 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, a następnie podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w stosunku do wszystkich kandydatów. Uchwałę wraz z uzasadnieniem i informacją o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie wraz z oceną wszystkich kandydatów, wraz z dołączoną dokumentacją postępowania w sprawie, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia następnie Prezydentowi RP (art. 44a ustawy o KRS).

Rozwinięciem normy wynikającej z art. 179 Konstytucji RP, na mocy którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony, jest uregulowanie art. 33 i 34 ustawy o Sądzie Najwyższym. Stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego nawiązuje się z chwilą doręczenia mu aktu powołania. Przy powołaniu sędziego składa ślubowanie wobec Prezydenta RP, według rotacji ustalonej w ustawie o Sądzie Najwyższym. W terminie 14 dni od dnia odebrania aktu powołania sędzia ma obowiązek zgłosić się w celu objęcia stanowiska, a w przypadku nieusprawiedliwionego nieobjęcia stanowiska w tym terminie, powołanie traci moc, którą to okoliczność stwierdza Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Zarówno odmowa złożenia przy powołaniu ślubowania wobec Prezydenta RP, jak i odmowa odebra-

⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 389, z późn. zm. (dalej: ustawa o KRS).

nia aktu powołania w celu objęcia stanowiska jest równoznaczna ze zrzeczeniem się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

3. KONSTYTUCYJNE UKSZTAŁTOWANIE INSTYTUCJI KONTRASYGNOTY

Punktem wyjścia do rozważań na temat instytucji kontrasygnaty jest określenie pozycji ustrojowej głowy państwa. Konstytucyjne uregulowanie funkcji i zadań Prezydenta RP wyznacza przede wszystkim art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jest on najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Artykuł 126 ust. 1 Konstytucji RP powierza Prezydentowi RP zadania czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium. Swoje zadania Prezydent RP wykonuje, zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Konkretnych kompetencji Prezydenta RP nie można zatem domniemywać, muszą one wynikać wprost z innych postanowień ustawy zasadniczej bądź ustaw zwykłych. Konstytucja RP precyzuje także, w jaki sposób Prezydent RP wykonuje swoje uprawnienia. Zgodnie z art. 144 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

W ślad za Konstytucją marcową i kwietniową, Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. przyjęła jako zasadę wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP¹⁰. Na mocy art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Wraz ze złożeniem podpisu przez premiera akty te stają się ważne. Akt urzędowy Prezydenta RP, wystawiony już, a jeszcze niekontrasygnowany, jest właściwie projektem aktu i nie może wywierać żadnego skutku prawnego. Instytucja kontrasygnaty wymusza współdziałanie i zmusza do zgodności dwóch centralnych, konstytucyjnych organów władzy wykonawczej – Prezydenta RP i stojącego na czele rządu Prezesa Rady Ministrów. Premier musi wyrazić zgodę na większość decyzji Prezydenta RP. Wyrazem braku poparcia Prezesa Rady Ministrów dla

¹⁰ Zgodnie z art. 44 ust. 3 Konstytucji marcowej każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność. Na podstawie art. 14 Konstytucji kwietniowej akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Akty urzędowe, wpływające z prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej, nie wymagają kontrasygnaty.

działania Prezydenta RP będzie odmowa udzielenia kontrasygnaty. Jeśli Prezydent RP wyda akt pozbawiony kontrasygnaty premiera, akt ten będzie nieważny (nie będzie wywierał żadnych skutków prawnych), inne organy państwowe nie będą miały obowiązku go wykonywać, wręcz będą miały obowiązek odmowy jego wykonania, a Prezydent RP narazi się na zarzut naruszenia Konstytucji RP.

Warto zauważyć, że w wykonywaniu kompetencji kontrasygnowanych Prezydent RP może samodzielnie wykazywać inicjatywę zrealizowania jednej z nich oraz zwracać się do premiera o dokonanie kontrasygnaty. Może również sugerować stronie rządowej wystąpienie z konkretną inicjatywą, dając z góry do zrozumienia, że taki akt urzędowy zostanie przez niego wydany. Należy jednak zaznaczyć, że kompetencje związane wymogiem kontrasygnaty podejmowane są w swej większości na wniosek strony rządowej – w wyniku realizacji wyraźnego zobowiązania zawartego w konkretnym przepisie prawa bądź w drodze utartej praktyki. Wówczas kontrasygnata udzielona zostaje niejako „z góry”, ponieważ organ wnioskujący na pewno nie odmówi podpisu na przedstawionym przez Prezydenta RP akcie urzędowym.

Artykuł 144 ust. 2 Konstytucji RP statuuje klasyczną zasadę rządów parlamentarnych, mianowicie przejęcie przez kontrasygnującego premiera odpowiedzialności przed Sejmem za kontrasygnowane akty Prezydenta RP. Wiąże się to z przyjętą na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. zasadą braku odpowiedzialności parlamentarnej (politycznej) Prezydenta RP¹¹. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, „kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję”.

W rzeczywistości Prezydent RP odpowiada jedynie przed wyborcami, i to jedynie w przypadku, gdy z uwagi na upływ kadencji piastun urzędu Prezydenta RP ubiega się o ponowny wybór na to stanowisko. Z uwagi na fakt, że Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności za polityczny kierunek działalności przed parlamentem, istnieje konieczność przyjęcia na siebie odpowiedzialności za działania głowy państwa przez premiera. Wyklucza się tym samym – przynajmniej teoretycznie – sytuacje, gdzie za konkretny akt urzędowy nikt nie ponosi odpowiedzialności. Rząd ponosi więc przed Sejmem odpowiedzialność zarówno za własną politykę, jak i za działania głowy państwa. Nie można co prawda wyrazić premierowi indywidualnego wotum nieufności, ale już całej Radzie Ministrów

¹¹ Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, „kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. W konsekwencji oznacza to, że rząd (Prezes Rady Ministrów) stałby się współuczestnikiem decyzji o obsadzie stanowiska Przewodniczącego Krajowej Rady”.

jak najbardziej. Artykuł 158 Konstytucji RP przewiduje możliwość wyrażenia rządowi konstruktywnego wotum nieufności na podstawie wniosku wskazującego jednocześnie kandydata na nowego premiera.

Ponieważ art. 95 ust. 2 Konstytucji RP powierzył Sejmowi sprawowanie kontroli nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw, kontrasygnowane akty Prezydenta RP mogą być przedmiotem działań kontrolnych Sejmu, jego oceny i w konsekwencji przedmiotem postępowania w sprawie udzielenia wotum nieufności. Do odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów lub jej członków może pociągać tylko Sejm, jako że Senat nie został przez Konstytucję RP wyposażony w prawo kontroli szeroko pojętej administracji rządowej. Premier mógłby również występować do Sejmu z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania w związku z dokonaną kontrasygnatą. Chodzi tu o odpowiedzialność polityczną, która w całości przechodzi na osobę premiera, mimo że można uznawać istnienie pewnego marginesu swobody działania Prezydenta RP.

4. KONSTYTUCYJNY KATALOG PREROGATYW PREZYDENTA RP ZWOLNIONYCH Z KONTRASYGNATY

Istnieją pewne wyjątki, kiedy Konstytucja RP pozwala podjąć konkretne akty urzędowe Prezydenta RP bez kontrasygnaty premiera. Odstępstwa od zasady kontrasygnaty zostały wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Kontrasygnata jako konstrukcja konstytucyjna powoduje, że ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe wymagają współpodpisania, ani zwalniać z tego wymogu¹². Klasyfikując zatem akty urzędowe Prezydenta RP w świetle art. 144 Konstytucji RP, należy wyodrębnić dwie ich grupy – akty podlegające kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów oraz tzw. prerogatywy, które Prezydent RP podejmuje dyskrecyjnie, gdyż nie wymagają one kontrasygnaty. Zwolnienie powyższych aktów urzędowych spod obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty powoduje, że nie ponosi za nie odpowiedzialności zarówno Prezydent RP, jak i Prezes Rady Ministrów (ponieważ ich nie kontrasygnuje), zmniejszając tym samym zakres kontroli Sejmu nad działalnością władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny¹³, odnosząc się w swoim orzecznictwie do instytucji prerogatywy, traktuje je jako uprawnienie osobiste Prezydenta RP, które dla swej ważności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jako takie pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta RP, aczkolwiek

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06; zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140.

¹³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09, OTK-A 2012, nr 6, poz. 63.

nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiązać go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji RP, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać¹⁴. Także Naczelny Sąd Administracyjny uznaje, że uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP należy „do wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, a ma swoje źródło w jego pozycji ustrojowej, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1 Konstytucji)”¹⁵.

Wśród wymienionych w katalogu art. 144 ust. 3 Konstytucji RP prerogatyw można wyodrębnić – ze względu na materię, której dotyczą – uprawnienia Prezydenta RP odnoszące się do relacji z parlamentem, takie jak: zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji RP, występowanie z inicjatywą ustawodawczą, zarządzanie referendum ogólnokrajowego, podpisywanie albo odmowa podpisania ustawy, zarządzanie ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zwracanie się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, a także możliwość złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wiele kompetencji głowy państwa zwolnionych z wymogu kontrasygnaty dotyczy jego relacji z władzą wykonawczą: wniosek o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzanie jej tymczasowego pełnienia obowiązków, wniosek do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, odwoływanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, a także zwoływanie Rady Gabinetowej.

Wśród tzw. tradycyjnych uprawnień głowy państwa wymienia się natomiast: nadawanie orderów i odznaczeń, powoływanie sędziów, stosowanie prawa łaski oraz nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na rzeczenie się obywatelstwa polskiego. Uprawnienia kreacyjne Prezydenta RP, związane z obsadą personalną niektórych stanowisk i urzędów państwowych, obejmują: powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wraz ze wspomnianym wyżej prezydenckim prawem łaski, prerogatywy te składają się na grupę kompetencji Prezydenta RP powiązanych z władzą sądowniczą. Nie wymaga podpisu premiera powołanie członków Rady Polityki Pieniężnej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), wniosek do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a także powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz powoływanie i odwoływanie

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

¹⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 r., I OSK 1881/12.

Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. W katalogu art. 144 ust. 3 Konstytucji RP znalazły się także kompetencje prawotwórcze Prezydenta RP – nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wydawanie zarządzeń na zasadach określonych w art. 93 Konstytucji RP. Zwolnione z wymogu kontrasygnaty jest także zrzeczenie się urzędu Prezydenta RP.

Na marginesie należy jednak zauważyć, że nie wszystkie wymienione wyżej akty urzędowe są w rzeczywistości realizowane w pełni samodzielnie przez Prezydenta RP. Często, w wypadku wystąpienia określonych okoliczności, przepisy Konstytucji RP zobowiązują Prezydenta RP do podjęcia konkretnego działania. Dotyczy to chociażby obowiązku zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 1 i 5 Konstytucji RP określają jednocześnie terminy zarządzenia wyborów i ich przeprowadzenia, którymi jest związany Prezydent RP), zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranych izb parlamentu (zgodnie z art. 109 ust. 2 Konstytucji RP na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, a w przypadku skrócenia kadencji parlamentu – nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów – art. 98 ust. 3 i 5 Konstytucji RP), zarządzania ogłoszenia ustawy lub odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności.

Co więcej, realizacja niektórych prerogatyw jest uzależniona od wniosku właściwego organu. I tak, w przypadku stosowania prawa łaski będzie niezbędny wniosek Ministra Sprawiedliwości, nadawania obywatelstwa – ministra właściwego do spraw wewnętrznych, czy mianowania na pierwszy stopień oficerski – Ministra Obrony Narodowej. Nie oznacza to związania Prezydenta RP propozycjami zawartymi we wniosku – ma on możliwość odmowy jego uwzględnienia. Swoboda Prezydenta RP może być również ograniczona przez inicjatywę innych podmiotów, co odnosi się zwłaszcza do wniosków Krajowej Rady Sądownictwa o powoływanie sędziów, czy przedstawiania kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji RP), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji RP) oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2 Konstytucji RP) przez zgromadzenia ogólne sędziów tych organów władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP zarządzenie przez Prezydenta RP referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jest natomiast uzależnione od następcej zgody Senatu, wyrażonej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

5. INNE KOMPETENCJE PREZYDENTA RP NIEOBJĘTE WYMOGIEM KONTRASYGNOTY

Nie ulega wątpliwości, że nałożony ustawą o Sądzie Najwyższym obowiązek Prezydenta RP obwieszczenia w „Monitorze Polskim” liczby wolnych stanowisk

sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego nie wynika wprost z konstytucyjnego katalogu prerogatyw. Jednakże w wymiarze praktycznym ustalenia doktryny w odniesieniu do kontrasygnaty nakazują odejście od prostej reguły interpretacyjnej, zgodnie z którą każdy akt urzędowy, który nie jest wprost wskazany w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, podlega kontrasygnacie¹⁶. Paraliżowałoby to w praktyce możliwość realizowania przez Prezydenta RP zadań i funkcji, do których umocowany jest w świetle art. 126 Konstytucji RP. Jak zauważa A. Frankiewicz, członkowie komisji konstytucyjnej przygotowujący projekt Konstytucji z 1997 r. nie byli w stanie przewidzieć pewnych perturbacji, jakie mogą powstać w związku z realizacją niektórych kompetencji głowy państwa¹⁷. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP nie ogranicza się bowiem do realizacji funkcji ceremonialnych, jest on równoważnym członkiem władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej i jako taki musi być wyposażony w instrumenty umożliwiające mu – zgodnie z dyrektywą preambuły do Konstytucji RP – rzetelne i sprawne wykonywanie powierzonych mu zadań.

Jako przykład kompetencji Prezydenta RP, która w drodze stosowania w praktyce Konstytucji RP jest wyjęta spod wymogu kontrasygnaty, może posłużyć powoływanie przedstawiciela Prezydenta RP do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W zakresie realizacji tej kompetencji Prezydent RP, zgodnie z art. 142 ust. 2 Konstytucji RP, wydaje postanowienie. Nie podlega ono jednak kontrasygnacie – mimo niezawarcia takiego wyłączenia w konstytucyjnym katalogu prerogatyw wynikających z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Postępowanie to znajduje swoje źródło w ugruntowanym już zwyczaju konstytucyjnym, tj. ustabilizowanej (tzn. długotrwałej i powtarzalnej) praktyce postępowania, rodzącej domniemanie, że gdy sytuacja ta zaistnieje w przyszłości, także postąpi się w niej w taki sam sposób.

Na gruncie problematyki prerogatyw Prezydenta RP zdecydowana większość przedstawicieli doktryny skłania się ku szerokiej interpretacji katalogu prezydenckich prerogatyw, stosując wnioskowanie *a maiori ad minus* (z większego na mniejsze). Skoro wolno więcej bez konieczności uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów, to tym bardziej bez kontrasygnaty można mniej. Wobec powyższego, w nauce prawa konstytucyjnego ukształtowała się koncepcja aktów pochodnych oraz aktów analogicznych.

„W szczególności należy przyjąć, że od wymogu kontrasygnaty zwolnione być również winny takie działania Prezydenta, które mieszczą się bądź też są »dalszym ciągiem« pewnego aktu urzędowego, wyraźnie zwolnionego z kontrasygnaty”¹⁸. Jeżeli więc art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP wprost zwalnia od wymogu kontrasygnaty wykonanie przez Prezydenta RP inicjatywy ustawo-

¹⁶ K. Kozłowski, *Komentarz do art. 144*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 709.

¹⁷ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 138–139.

¹⁸ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

dawczej, to należy przyjąć, że z wymogu tego zwolnione są akty pochodne tej prerogatywy, takie jak zgłaszanie przez Prezydenta RP (jego pełnomocników) poprawek do własnych projektów ustaw, zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, czy też wycofanie przez Prezydenta RP swojego projektu ustawy z Sejmu, na mocy art. 119 ust. 4 Konstytucji RP. Analogiczne rozważania należy odnieść do stosowania prawa łaski na mocy art. 139 Konstytucji RP. Skoro Konstytucja RP powierzyła to uprawnienie Prezydentowi RP, to powinien mieć samodzielną kompetencję do bezpośredniego z nią związanym żądaniem akt lub innych informacji, które są mu niezbędne do podjęcia właściwej decyzji. L. Garlicki zauważa, że powołanie Marszałka Seniora stanowi pochodną kompetencji Prezydenta RP do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu „toteż należy przyjąć, że może ono być dokonywane bez kontrasygnaty Premiera, choć art. 144 ust. 3 Konstytucji nie normuje wyrażnie tej kwestii”¹⁹.

„Drugim zespołem kompetencji Prezydenta, co do których również należałoby przyjąć ich zwolnienie z wymogu kontrasygnaty pomimo braku ich umieszczenia w art. 144 ust. 3, są kompetencje »analogiczne« do którejś z kompetencji tam wymienionych, a przy których istnieje identyczne *ratio legis* ich wyłączenia”²⁰. Wskazuje się tu przede wszystkim na uprawnienie Prezydenta RP do wnoszenia projektów ustaw dotyczących zmian w Konstytucji RP w trybie art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, widziane jako kompetencja analogiczna w stosunku do prezydenckiej prerogatywy występowania z inicjatywą ustawodawczą. Także zawiadamianie przez Prezydenta RP Marszałka Sejmu o przejściowej niemożności sprawowania urzędu zasługuje na zwolnienie z wymogu podpisania przez premiera, przez zastosowanie analogii do wynikającego z art. 144 ust. 3 pkt 30 Konstytucji RP dyskrejonalnego uprawnienia Prezydenta RP, zrzeczenia się urzędu.

Trzeba podkreślić, że zawsze rozszerzanie prerogatyw Prezydenta RP poza wyraźny katalog z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, zarówno na kompetencje pochodne, jak i analogiczne, może jedynie dotyczyć uprawnień wyraźnie wymienionych w przepisach prawa. Nie można więc wywodzić zwolnienia z wymogu kontrasygnaty uprawnień pochodnych lub analogicznych do kompetencji niewymienionych wprost w przepisach Konstytucji RP lub ustaw zwykłych, czy też kompetencji „odwrotnej” do którejś z prerogatyw (tzw. *actus contrarius*). Z ujmowanych w konstytucyjnym katalogu prerogatyw kompetencji Prezydenta RP do powoływania piastunów niektórych organów nie wynika uprawnienie do ich odwołania (a tym bardziej zakwalifikowania go jako prerogatywa Prezydenta RP).

¹⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 109*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.

²⁰ P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 57.

6. OBWIESZCZENIE PREZYDENTA RP JAKO KOMPETENCJA POCHODNA LUB ANALOGICZNA

W świetle stanowiska doktryny dopuszczalne jest więc wydawanie przez Prezydenta RP w określonych sytuacjach aktów urzędowych bez kontrasygnaty, mimo że nie są one wyłączone literalnie z obowiązku kontrasygnaty przez art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z powyższym można rozważać, czy obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest objęte zakresem prerogatywy do powoływania sędziów przez Prezydenta RP, statutowanej w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP – jako jej kompetencja pochodna bądź analogiczna.

Obwieszczanie przez Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich może być uznane za mieszczące się w ramach – wyraźnie zwolnionej z kontrasygnaty przez art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP – kompetencji do powoływania sędziów. Uregulowanie procedury naboru sędziów na stanowiska w Sądzie Najwyższym stanowi konieczne uzupełnienie normy wynikającej z art. 179 Konstytucji RP, na mocy którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, „art. 179 Konstytucji jest zatem normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowystarczalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów”²¹.

„W ustawach mogą być zawarte nawet rozbudowane regulacje uszczegóławiające sposób realizacji prerogatyw Prezydenta, o ile pozostają one w zgodzie z wolą ustrojodawcy”²². Taką szczegółową regulacją dookreślającą konstytucyjną procedurę nominacyjną jest art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, który nałożył na Prezydenta RP obowiązek wydania przedmiotowego obwieszczenia. Jego spełnienie jest warunkiem koniecznym do wszczęcia tej procedury i przeprowadzenia dalszych jej etapów, od którego zależy możliwość ubiegania się o urząd sędziego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

²² *Ibidem*.

Ogłoszenie obwieszczenia otwiera drogę do zgłaszania swoich kandydatur na wolne stanowiska sędziowskie, rozpatrywanych i ocenianych następnie, w trybie ustawy o KRS, przez Krajową Radę Sądownictwa. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie wskazanego imiennie kandydata stanowi podstawę dla Prezydenta RP do jego powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego i odbioru od niego ślubowania (co skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego). Tym samym wydanie przedmiotowego obwieszczenia jest obligatoryjnym elementem procedury naboru kandydatów na sędziów oraz czynnością, która bezpośrednio zmierza do realizacji prezydenckiej prerogatywy do powołania sędziego – i jako taka może zostać zakwalifikowana jako jej kompetencja pochodna.

W rozpatrywanej na gruncie poprzedniego brzmienia ustawy o Sądzie Najwyższym²³ sprawie K 18/09 Trybunał stwierdził, że „rozwiązaniem prerogatywy Prezydenta określonej w art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji jest zaś art. 10 ustawy o SN, zgodnie z którym Pierwszy Prezes SN jest powoływany przez Prezydenta na sześcioletnią kadencję spośród sędziów SN w stanie czynnym, a także pośrednio art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, na podstawie którego w kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN leży dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN i przedstawianie ich Prezydentowi”²⁴. Skoro Trybunał uznał art. 16 § 1 pkt 3 ówczesnej ustawy o Sądzie Najwyższym, na podstawie którego w kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego leży dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi, jako rozwiązanie prerogatywy Prezydenta RP, to wydaje się, że za takie jej uszczegółowienie można również uznać zobowiązanie Prezydenta RP do obwieszczenia liczby wolnych etatów w tym sądzie.

Zarówno w przypadku powierzenia przez ustawę o Sądzie Najwyższym obowiązku obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich, jak i umocowania przez Konstytucję RP Prezydenta RP do powoływania sędziów, w tym także sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, *ratio legis* tych regulacji jest tożsame. A. Frankiewicz, odnosząc się do kompetencji Prezydenta RP wobec Narodowego Banku Polskiego, wskazuje że „niezależnie od tego, że kompetencje te nie zostały *expressis verbis* zwolnione przez Konstytucję z wymogu kontrasygnaty, należy przyjąć, iż nie podlegają temu obowiązkowi z uwagi na konieczność wykluczenia sfery działalności NBP spod wpływów Rady Ministrów”²⁵. W praktyce okazało się więc, że należy zwolnić z obowiązku kontrasygnaty akty, które stanowią dalszy tok realizacji aktu zaliczonego do prerogatyw. Tutaj także wyłączenie wymogu kontrasygnaty byłoby

²³ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.).

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

²⁵ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 159.

uzasadnione uniezależnieniem procedury naboru sędziów do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego od strony rządowej.

W świetle art. 173 Konstytucji RP, którzy nakazuje zorganizowanie władzy sądowniczej na zasadzie niezależności i odrębności od pozostałych władz, zapewnienie niezależności procedury obsadzania stanowisk sędziowskich od organów administracji rządowej jest tym bardziej uzasadnione. Służy temu zakwalifikowanie kompetencji w zakresie powoływania do aktów urzędowych Prezydenta RP, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny, „taka kwalifikacja jest jednak nie tyle wzmocnieniem samodzielnej pozycji ustrojowej Prezydenta, ile zaakcentowaniem niezależności sądownictwa od rządu i podległych mu organów. Wymóg kontrasygnaty oznaczałby bowiem przyznanie premierowi prawa weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS”²⁶.

Należy mieć tu także na uwadze wyjątkowy status tych dwóch centralnych konstytucyjnych organów władzy sądowniczej, stojących na czele wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, jakimi są Sąd Najwyższy, któremu art. 183 ust. 1 Konstytucji RP powierza nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, oraz Naczelny Sąd Administracyjny, który zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzeka o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Szczególną rolę tych sądów podkreśla także powierzenie Prezydentowi RP – organowi władzy wykonawczej niezależnemu od Rady Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele – powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na sześcioletnie kadencje spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tych sądów (art. 183 ust. 3 oraz art. 185 Konstytucji RP). Zakwalifikowanie tych kompetencji do konstytucyjnego katalogu prerogatyw Prezydenta RP, podobnie jak i powoływanie prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 20, 22 i 23 Konstytucji RP), świadczą o tym, że intencją ustrojodawcy było takie ukształtowanie organizacji Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zapewni mu maksymalną niezależność od Rady Ministrów i administracji rządowej. Należy mieć bowiem na uwadze, że w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, który odnosił się do kompetencji Prezydenta RP powoływania na stanowisko sędziowskie, „w zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako Głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa i jego suwerenność, w pełni uznaniowa władza

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

Państwa wykracza poza sfery działalności administracyjnej, nie jest wykonywaniem administracji publicznej”²⁷.

Zagwarantowanie przepisem rangi konstytucyjnej zasady kadencyjności urzędu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również powoływanie ich przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenia ogólne sędziów, a nie według własnego wyboru, „podkreśla niezależność, a także odrębność organizacyjną Sądu Najwyższego” i Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸. Odpolitycznienie tej procedury należy rozpatrywać – w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego – w kontekście konstytucyjnej roli, do której powołano sądownictwo administracyjne, a jaką jest orzekanie w przedmiocie decyzji wydawanych przez centralną i terenową administrację rządową. W przypadku działalności Sądu Najwyższego wystarczy wspomnieć chociażby o uprawnieniach procesowych Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, takich jak wnoszenie do Sądu Najwyższego kasacji i skargi nadzwyczajnej.

Do wymogu współpodpisania przez Prezesa Rady Ministrów obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich należy odnieść rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, w którym przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do powołania i odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zostało uznane za niezgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym. Jako akt urzędowy Prezydenta RP niewymieniony w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wśród zwolnionych z kontrasygnaty prerogatyw wymagałby dla swej ważności każdorazowego uzyskiwania zgody (podpisu) Prezesa Rady Ministrów, dając mu „faktyczny wpływ na obsadę kierowniczego urzędu w KRRiT”²⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania „uzależnia Przewodniczącego od rządu i tym samym ogranicza jego samodzielność. Rozwiązanie to w konsekwencji ogranicza także niezależność KRRiT – organu państwa wykonującego swoje zadania w obszarze ochrony prawa i kontroli państwowej. Prowadzi także do zachwiania pozycji KRRiT jako szczególnego organu, którego racją istnienia jest wypełnianie zadań w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych niezależnie od rządu”³⁰.

Tym samym wymaganie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich stanowiłoby bezsprzecznie ingerencję w samodzielność i niezależność organów władzy sądowniczej – Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzależniając ich organizację i sprawne działanie od poparcia rządu. Parafrazu-

²⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 r., I OSK 1881/12.

²⁸ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 183, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el. 2013.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

³⁰ *Ibidem*.

jąc słowa wyrażone w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, będącego wnioskodawcą w wyżej omawianym wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, doprowadza to w istocie rzeczy do kuriozalnej sytuacji, w której przy obwieszczeniu przez Prezydenta RP liczby wolnych stanowisk w Sądzie Najwyższym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym, tj. organów konstytucyjnych, głos decydujący – wyrażony prawem kontrasygnaty – posiada przedstawiciel drugiego członu władzy wykonawczej, która w rozwiązaniach konstytucyjnych występuje również w systemie określonego równoważenia. To konkretne rozwiązanie ustawowe trudno uznać za element równoważenia, gdyż może prowadzić do sytuacji uniemożliwiającej funkcjonowanie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Konsekwencją odmowy udzielenia kontrasygnaty na obwieszczeniu o wolnych stanowiskach sędziowskich byłoby uniemożliwienie uruchomienia procedury ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tymczasem wykładnia Konstytucji RP nie może opierać się na metodzie, która skutkuje uniemożliwieniem Prezydentowi RP realizacji jego funkcji i celów (zadań) wyznaczonych przez jej art. 126.

Podsumowując, w świetle rozważań doktrynalnych można by zakwalifikować obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako uprawnienie analogiczne do prezydenckiej prerogatywy powoływania sędziów do tych sądów. Należy przy tym zauważyć, że konsekwencją rozumowania jest jednak zróżnicowanie statusu sądów powszechnych, w których o wolnych stanowiskach obwieszcza organ administracji rządowej, od Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w przypadku których prerogatywę Prezydenta RP uzasadniałaby konieczność zachowania niezależności tych sądów od administracji rządowej.

Podstawowym mankamentem powyższego rozumowania jest fakt, że możliwość rozszerzania drogą ustawową uprawnień Prezydenta RP wykonywanych na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji RP na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty czy na zasadzie kompetencji analogicznych stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W przywołanym w opinii Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, Trybunał wyraźnie stwierdził, że kontrasygnata nie jest wymagana, wyłącznie gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Jako jeden z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta RP w systemie konstytucyjnym określa on „zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw”³¹. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego „kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu”³².

Powyższa analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi jednak do pewnego impasu. Z jednej strony przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do obwieszczenia bez kontrasygnaty jest niezgodne z art. 144 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe, ponieważ nie znajduje podstaw w treści katalogu prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Z drugiej strony nałożenie na Prezydenta RP obowiązku wydania obwieszczenia o wolnych etatach w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym w trybie określonym w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, a więc za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów, stoi w sprzeczności zarówno z art. 179 Konstytucji RP, na mocy którego sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony, jak i z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, który kwalifikuje tę kompetencję jako wykonywaną samodzielnie prerogatywę Prezydenta RP.

W świetle powyższych rozważań obecna konstrukcja przyjęta na gruncie art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym mogłaby zostać zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem jej zgodności z Konstytucją RP. Należałoby w takim wypadku sformułować wniosek *de lege ferenda* rezygnacji z aktualnego rozwiązania, na mocy którego Prezydent RP obwieszcza liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższa interpretacja prowadzi jednak do absurdu, kiedy ustawodawca zwykły nie może powierzyć Prezydentowi RP tak prostej, technicznej i, wydaje się, nieingerującej w funkcjonowanie tych organów władzy sądowniczej czynności, jak ogłoszenie obwieszczenia w „Monitorze Polskim”. Zwłaszcza, że Prezydent RP musi uprzednio zasięgnąć opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (odpowiednio: Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Jaki organ państwowy byłby bardziej właściwy, patrząc przez pryzmat jego roli ustrojowej, do wykonywania tej kompetencji niż pochodzący z wyborów bezpośrednich (powszechnych) i cieszący się legitymacją demokratyczną Prezydent RP, którego ustrojodawca wyposażył w kompetencje kreacyjne w zakresie powoływania sędziów. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, „Konstytucja wskazuje zatem dwa podmioty biorące udział w procedurze nominacyjnej sędziów – Prezydenta i KRS. Procedura nominacji sędziowskiej w Konstytucji zakłada więc współpracę dwóch organów, z których jeden ma bezpośredni mandat społeczny, a drugi – z uwagi na udział między innymi posłów i senatorów – dysponuje man-

³² *Ibidem*.

datem pośrednim”³³. Prerogatywa nominacyjna Prezydenta RP oraz jego funkcje i zadania wyznaczone przez art. 126 Konstytucji RP pozwalają wprowadzić wniosek, że przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do uczestniczenia w procedurze naboru sędziów na wolne stanowiska w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym w formie obwieszczenia liczby wolnych stanowisk w tych sądach, jest jak najbardziej uzasadnione.

7. AKTY URZĘDOWE PREZYDENTA RP

Akty urzędowe są aktami, które wydaje Prezydent RP, korzystając ze swych konstytucyjnych i ustawowych uprawnień. Zgodnie z opinią przeważającej części doktryny³⁴ pojęcie to odnosi się do wszystkich decyzji i działań podjętych przez Prezydenta RP w okresie wykonywania jego urzędu, obejmując:

- 1) akty normatywne (wydawane przez Prezydenta RP akty zawierające normy prawne, takie jak rozporządzenia, postanowienia, zarządzenia),
- 2) inne akty prawne (akty, które rodzą wiążące skutki prawne – materialno-prawne lub proceduralne – po stronie swych adresatów),
- 3) pozostałe akty urzędowe (akty, które nie wywołują wiążących skutków prawnych po stronie adresatów, ale dokonywane są w ramach wykonywania urzędu).

Ponieważ istotą kontrasygnaty jest akceptacja aktów podejmowanych przez głowę państwa poprzez dosłowne złożenie podpisu Prezesa Rady Ministrów na akcie urzędowym Prezydenta RP, wymóg współpodpisania obejmuje jedynie akty urzędowe Prezydenta RP, które posiadają formę pisemną³⁵. Tym samym wymóg kontrasygnaty nie odnosi się do działań faktycznych Prezydenta RP, takich jak składanie wizyt państwowych za granicą i przyjmowanie delegacji innych państw i organizacji międzynarodowych w Polsce. Z tego względu kontrasygnata nie obejmuje, wynikającej z art. 133 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, kompetencji Prezydenta RP do przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredy-

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

³⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007; zob. także: W. Skrzydło, *Komentarz do art. 144*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el. 2013; K. Complak, *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12; S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000; D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Kraków 2007.

³⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 144*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 4; P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 59.

towanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. W praktyce powyższe wyłączenie będzie dotyczyć najczęściej aktów niewładczych Prezydenta RP, które przybrały formę ustną, a więc przemówień Prezydenta RP, czy udzielania wywiadów prasowych.

Należy jednak zauważyć, że w doktrynie prawa pojawia się też koncepcja odmienna, zgodnie z którą, skoro wymóg podpisania aktu z istoty może dotyczyć tylko aktów pisemnych, aktami urzędowymi głowy państwa są wyłącznie akty przybierające formę pisemną³⁶.

Niezależnie od powyższego, w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że „nie każde działanie Prezydenta RP, również materializujące się w formie określonego dokumentu, powinno być zakwalifikowane jako akt urzędowy. „Nie będąc (...) »aktami urzędowymi« – nie podlegają kontrasygnacie te działania prezydenta, nawet jeśli przybierają postać dokumentu (gdzie kontrasygnata mogłaby mieć miejsce niejako w sposób naturalny), które podejmowane są przez niego wprost na podstawie art. 126 lub 130. Rozszerzanie wymogu kontrasygnaty na wszystko, co prezydent czyni w trakcie swego urzędowania – na wszelkie odezwy, apele, przemówienia, wszelkie urzędowe listy, spotkania, konferencje i inne wypowiedzi – sprowadzałoby instytucję kontrasygnaty do wymiarów absurdalnych i byłoby sprzeczne z zakładaną przez konstytucję wizją prezydenta aktywnego i twórczo wpływającego na bieg spraw państwowych”³⁷. Instytucja kontrasygnaty jest bowiem zastrzeżona dla sytuacji, w których Prezydent RP o czymś rozstrzyga, a zatem realizuje którąś z materii kierownictwa państwowego. Nawet jeżeli dana aktywność Prezydenta RP przybiera formę pisemną, kierowaną do danej kategorii odbiorców, ale nie rozstrzyga o ich prawach lub obowiązkach, to w takiej sytuacji nie można mówić o »akcie urzędowym Prezydenta, a jedynie o działalności urzędowej głowy państwa«”³⁸.

W mojej opinii, obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego powinno być traktowane jako czynność jedynie techniczna, potwierdzająca pewien stan faktyczny istniejący w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, tj. liczbę wolnych etatów sędziowskich. Co więcej, stan ten istnieje niezależnie od wydania bądź niewydania przez Prezydenta RP obwieszczenia w tej sprawie. Prezydent RP w obwieszczeniu stwierdza wyłącznie stan faktyczny, tj. wskazuje liczbę stanowisk w Sądzie Najwyższym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym wymagających obsadzenia. Liczba tych stanowisk jest ustalona w innych aktach normatywnych i jest niezależna od decyzji Prezydenta RP.

Umocowanie przepisem ustawy Prezydenta RP do wydawania obwieszczeń nie jest częstą praktyką ustrojową. Jednak tak jak obwieszczenie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2001 r. o treści oświadczenia złożonego przez osobę ubie-

³⁶ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.

³⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 144*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 6.

³⁸ K. Kozłowski, *Komentarz do art. 144*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 708.

gającą się o pełnienie funkcji publicznej³⁹, wydane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne⁴⁰, obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich ma charakter informacyjny.

Inaczej niż w przypadku obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, zgodnie z art. 20a § 1 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴¹, Minister Sprawiedliwości przydziela nowe stanowiska sędziowskie poszczególnym sądom, a o wolnych stanowiskach sędziowskich Minister Sprawiedliwości obwieszcza w „Monitorze Polskim”. W razie zwolnienia stanowiska sędziowskiego, przydziela stanowisko danemu albo innemu sądowi albo stanowisko znosi (art. 20a § 2 i 2a Prawa o ustroju sądów powszechnych). Innymi słowy, Minister Sprawiedliwości, wydając obwieszczenie, decyduje jednocześnie o przydzieleniu danego etatu do sądu, a więc o liczbie stanowisk sędziowskich w danym sądzie.

Obwieszczenie Prezydenta RP nie jest aktem normatywnym, a więc aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (w przeciwieństwie do rozporządzeń, zarządzeń czy postanowień Prezydenta RP). Nie stanowi decyzji władczej Prezydenta RP akt, za pomocą którego nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach innych podmiotów. Innymi słowy, obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie zawierają władczego materialnego rozstrzygnięcia, za pomocą którego Prezydent RP realizuje swoje konstytucyjne i ustawowe uprawnienia.

Nie należy utożsamiać obwieszczeń o wolnych etatach sędziowskich z decyzją władczą Prezydenta RP powołującą na urząd sędziego. Taki skutek prawny wywołuje postanowienie Prezydenta RP w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Gdyby nie wyraźne zwolnienie w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP z wymogu kontrasygnaty, dla swojej ważności, jako akt urzędowy Prezydenta RP, wymagałby podpisu premiera. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „powołanie na urząd sędziego ma charakter nominacyjny i jest swoistym aktem inwestytury, co w tym przypadku oznacza nadanie władzy sądowniczej przez Głowę Państwa osobie, którą Krajowa Rada Sądownictwa uznała za godną powierzenia i objęcia urzędu sędziowskiego. Innymi słowy, Głowa Państwa w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a dokładnie w imieniu jednej z jej władz – władzy sądowniczej, przekazuje, w drodze aktu

³⁹ M.P. z 2001 r., poz. 702.

⁴⁰ Dz.U. z 1999 r., nr 42, poz. 428, z późn. zm.; art. 11 został uchylony przez art. 66 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2006 r., nr 218, poz. 1592) z dniem 15 marca 2007 r.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23, z późn. zm. (dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych).

urzędowego, tytuł do jej sprawowania osobie wskazanej przez KRS”. „W drodze aktu nominacji (aktu inwestytury) Prezydent, jako Głowa Państwa (organ władzy publicznej) (...) w sposób urzędowy (oficjalny) nadaje i powierza sprawowanie władzy sądowniczej reprezentantowi (reprezentantom) wskazanemu przez Krajową Radę Sądownictwa”⁴².

Tak jak obwieszczenie o sprostowaniu błędu czy obwieszczenie o ogłoszeniu tekstu jednolitego, obwieszczenie Prezydenta RP nie jest aktem stanowienia prawa, gdyż ma charakter deklaratoryjny, pełni rolę informacyjną, a jego wydanie stanowi czynność materialno-techniczną. Obwieszczenie „jest autorytatywną, urzędową informacją”⁴³, której od momentu publikacji w Dzienniku Urzędowym przysługuje przymiot autentyczności. „Owej czynności obwieszczenia dokonuje się przez sformułowanie przez upoważniony podmiot określonego tekstu (dokumentu urzędowego) i zamieszczenie go we właściwym dzienniku urzędowym. Ów tekst bywa także nazywany »obwieszczeniem«”⁴⁴. Nie stanowi samoistnego źródła prawa, a jedynie urzędowe, oficjalne źródło poznania prawa. Ma wartość informacyjną, a nie normatywną. Taki tekst podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego tylko wtedy, gdy organ wydający ten tekst przekroczy swoje kompetencje i w tekście obwieszczenia pojawi się jakaś „nowość normatywna”.

W tym kontekście zasadne wydaje się rozróżnienie pojęcia „aktu urzędowego”, którego podjęcie obejmuje konstytucyjny wymóg kontrasygnaty, a „czynności urzędowej”, którą stanowi wydanie obwieszczenia⁴⁵. Czynność sprostowania błędu w tekście ustawy lub innego aktu normatywnego jest czynnością techniczną, ale oficjalną (urzędową), o charakterze deklaratoryjnym, zaś obwieszczenie o sprostowaniu błędu (jako rezultat tej czynności) jest dokumentem urzędowym, ale nie ma charakteru normatywnego⁴⁶. „Kolejnym typem aktu, który nie uzyskał miana aktu urzędowego jest pismo Prezydenta RP do Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu, w którym informuje on o podjęciu określonego aktu”⁴⁷. Akty głowy państwa podjęte w wykonaniu tej dyspozycji nie będą stanowiły aktu urzędowego, a jedynie czynność urzędową zrealizowaną w formie pisemnej. Jak była bowiem o tym mowa wyżej, „w trakcie sprawowania swojego urzędu Prezydent podejmuje również szereg działań, które pomimo uzyskania formy pisemnej nie stanowią aktów urzędowych”⁴⁸.

Do aktów pisemnych, wyłączonych z kategorii aktów urzędowych, zalicza się takie czynności, jak: sporządzanie listów gratulacyjnych, uroczystych adresów,

⁴² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Wa 2139/07.

⁴³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 211.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 212.

⁴⁵ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 103–107.

⁴⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki...*, s. 226–227.

⁴⁷ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 105.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 104–106.

wyglaszanie przemówień lub podejmowanie codziennej aktywności politycznej przez Prezydenta RP⁴⁹. Wśród aktów nieurzędowych o znacznie donioślejszym znaczeniu wymienia się niektóre akty nominacyjne czy akty nadania sztandaru określonej jednostce wojskowej. Kontrasygnacie podlega wydawane – na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰ – na wniosek Ministra Obrony Narodowej postanowienie Prezydenta RP o nadaniu sztandaru jednostce wojskowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy sztandar wraz z aktem nadania wręcza jednostce wojskowej Prezydent RP lub, w jego imieniu, Minister Obrony Narodowej bądź ich przedstawiciel. Wspomniany wyżej akt nadania sztandaru określonej jednostce wojskowej jest już niekontrasygnowany, widnieją na nim jedynie podpisy Ministra Obrony Narodowej oraz Prezydenta RP.

Podobnie, czynność obwieszczenia przez Prezydenta RP w „Monitorze Polskim” liczby wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego jest czynnością urzędową, stanowi oficjalne podanie do wiadomości określonej informacji. Natomiast obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (w sensie pozytywnoprawnym) jest dokumentem urzędowym, który nie ma charakteru normatywnego. Aktem normatywnym, który wywołuje skutki prawne dla jego adresatów, jest dopiero postanowienie Prezydenta RP w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Należy zauważyć, że obwieszczenie Marszałka Sejmu w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego lub o sprostowaniu błędu pozostaje bez wpływu na proces stosowania prawa (w przypadku nieogłoszenia tekstu jednolitego ustawy bądź sprostowania błędu sytuacja adresatów ustawy się nie zmienia, dalej mają obowiązek przestrzegania jej przepisów). Akty te mają charakter czysto informacyjny, jego adresaci jedynie przyjmują ich treść do wiadomości. Natomiast od ogłoszenia obwieszczenia Prezydenta RP zależy możliwość ubiegania się o urząd sędziego Sądu Najwyższego. Obwieszczenie Prezydenta RP nie ma charakteru konstytucyjnego, niemniej jednak z jego podjęciem wiążą się określone skutki prawne.

Za A. Frankiewicza, aktem urzędowym nie jest akt, który nie wywołuje skutków prawnych⁵¹. W mojej opinii bezpośrednich skutków prawnych nie wywołuje realizacja przez Prezydenta RP normy wynikającej z art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, a więc obowiązku obwieszczenia liczby wolnych stanowisk sędziego. Skutek, w postaci możliwości ubiegania się o urząd sędziego Sądu Najwyższego, nadaje jej dopiero regulacja art. 31 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym każda osoba, która spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zgłosić swoją kandydaturę Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie miesiąca od dnia obwieszczenia.

⁴⁹ K. Kozłowski, *Komentarz do art. 144*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 708.

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1863, z późn. zm.

⁵¹ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 107.

Ewentualnie można zakwalifikować obwieszczenie Prezydenta RP jako decyzję deklaratoryjną, zawierającą dodatkowy element konstytutywny, w postaci otwarcia drogi do ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09, Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Sądu Najwyższego, że „decyzja wojewody, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy o repatriacji, dotycząca osoby »o polskim pochodzeniu«, jak i decyzja wydawana w trybie art. 41 tej ustawy w stosunku do osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy »nabyły obywatelstwo polskie«, jest wiążąca tak dla organu rentowego, jak i dla sądu (sąd jest nią związany jako decyzją administracyjną pochodzącą od właściwego organu, wydaną w przewidzianym trybie i na podstawie obowiązującego prawa), stanowiąc co prawda akt deklaratoryjny, ale konieczny i zawierający *sui generis* element konstytutywny, dopiero bowiem od chwili jej wydania, osoba ubiegająca się uzyskuje status repatrianta”⁵².

8. PODSUMOWANIE

Podsumowując, w świetle rozważań doktrynalnych można rozważać uznanie obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym za uprawnienie pochodne lub analogiczne do prezydenckiej prerogatywy powoływania sędziów do tych sądów. Powyższe stoi jednak w sprzeczności z dotychczasową linią orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, która wyraźnie wyklucza możliwość szerokiej interpretacji konstytucyjnego katalogu prezydenckich prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, rozszerzając go na drodze analogii czy na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty.

Jednakże ze względu na czysto informacyjny, deklaratoryjny charakter obwieszczenia Prezydenta RP, wynikający zarówno z formy aktu, jak i jego treści, wątpliwości wzbudza kwestia zakwalifikowania ich do katalogu aktów urzędowych, wobec których kontrasygnata jest wymagana. Z uwagi na powyższe, w mojej ocenie nie można zakwalifikować obwieszczeń Prezydenta RP o liczbie wolnych stanowisk sędziego w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym do katalogu aktów urzędowych. Jego wydanie przez Prezydenta RP jest czynnością urzędową, stanowiącą wykonanie normy ustawowej wynikającej z art. 31 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Jako czynność materialno-techniczna nie podlega wymogowi kontrasygnaty w trybie art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

Istotą obwieszczenia jest urzędowe podanie do wiadomości pewnego stanu faktycznego (liczby wolnych etatów w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012, nr 5, poz. 53.

Administracyjnym), na który nie ma żadnego wpływu organ obwieszczający – Prezydent RP (nie jest jego decyzją władczą, zawierającą materialne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jego odbiorców). Jest oficjalną informacją, której od momentu publikacji w Dzienniku Urzędowym przysługuje walor autentyczności. Akt obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym jest dokumentem urzędowym, który nie ma charakteru normatywnego, realizowanym w ramach działalności urzędowej głowy państwa. Nie jest zaś aktem urzędowym Prezydenta RP, który wymagałby dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na mocy art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

BIBLIOGRAFIA

- Complak K., *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11
- Dworczyk: *Obwieszczenie o wolnych stanowiskach w SN w najbliższych dniach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25 czerwca 2018 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1149318,wakaty-w-sn-obwieszczenie-w-najblizszych-dniach.html> (dostęp: 31.07.2018 r.)
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007
- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Kraków 2007
- Komunikat prasowy po spotkaniu Zarządu SSP Iustitia z oddziałami z dnia 14.07.2018 r., <https://www.iustitia.pl/2435-komunikat-prasowy-po-spotkaniu-zarzadu-ssp-iustitia-z-oddzialami-z-dnia-14-07-2018-r> (dostęp: 31.07.2018 r.)
- Kozłowski K., *Komentarz do art. 144*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000
- Piotrowski R., *Kontrasygnata – uwagi o znaczeniu praktyki konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, t. 4
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 144*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 183*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el. 2013
- Spór o podpis premiera. „Nieważny będzie wybór sędziów Sądu Najwyższego”, tvn24, <https://www.tvn24.pl/podpis-premiera-w-sprawach-sadu-najwyzszego-raz-potrzebny-a-raz-nie,854330,s.html> (dostęp: 31.07.2018 r.)

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012

Żaczekiewicz-Zborska K., *Wstrzymana publikacja obwieszczenia prezydenta o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich*, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/wstrzymana-publikacja-obwieszczenia-prezydenta-o-liczbie-wolnych-stanowisk-sedziowskich> (dostęp: 31.07.2018 r.)

EXEMPTION FROM THE CONSTITUTIONAL REQUIREMENT OF COUNTERSIGNATURE – CONSIDERATIONS UNDER THE NON COUNTERSIGNATURED ANNOUNCEMENT OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND ON THE VACANT POSITIONS OF THE JUDGES IN THE SUPREME COURT

Summary

On June 29, 2018 in Dziennik Urzędowy “Monitor Polski” (the Official Gazette of the Republic of Poland) were published two announcements by the President of the Republic of Poland – from May 24, 2018, on the vacant positions of the judges in the Supreme Court and from May 28, 2018 on the vacant positions of the judge in the Supreme Administrative Court. The obligation to announce the number of vacant judges’ positions is a result of changes in the structure of the Supreme Court introduced by the new law of 8 December 2017 and the obligation to apply these provisions to the judges of the Supreme Administrative Court. The controversy is aroused by the fact that the published announcements were not countersigned – although this competence is not included in the catalog of presidential prerogatives, exempted from the obligation of co-signing by the Prime Minister.

The analysis of the constitutional shape of the countersignature and the practice of using by the President of his competences will allow to answer the question whether the President’s announcements require for their validity the signature of the Prime Minister’s or are they exempt from this requirement. In the light of the doctrinal reflections, the recognition of the announcement of the President of the Republic of Poland on vacant judicial positions in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court may be considered as a derivative or analogous competence to the presidential prerogative of appointing judges. However, this stands in contradiction with the Constitutional Tribunal jurisprudence, which excludes the possibility of a broad interpretation of the constitutional catalog of prerogatives. Nevertheless, due to the informative, non-normative character of the announcements of the President, the issue of qualifying them to the catalog of official acts, for which the countersignature is required, raises reasonable doubts.

KEYWORDS

President of the Republic of Poland, Supreme Court, countersignature, privilege, announcement, official act

SŁOWA KLUCZOWE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy, kontrasygnata, prerogatywa, obwieszczenie, akt urzędowy