

*Krzysztof Grajewski**

Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?

I. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji¹, dwudziestopięcioosobowa Krajowa Rada Sądownictwa (dalej Rada lub KRS) składa się m.in. z osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W skład Rady wchodzi ponadto 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów, 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów, a także – z racji sprawowanych przez siebie funkcji – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Minister Sprawiedliwości.

Uprawnienie Prezydenta RP do powoływania jednego z członków KRS funkcjonowało w przepisach od momentu uchwalenia pierwszej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w 1989 r. (art. 4)². Z kolei ustawa z 2001 r.³ normowała nie tylko prawo powołania członka KRS przez Prezydenta, ale stanowiła również wyraźnie, że może być on w każdym czasie odwołany (art. 5 ust. 1). Identyczna regulacja znajduje się w aktualnie obowiązujących przepisach (art. 8 ust. 1 ustawy z 2011 r.⁴). Warto zauważyć, że choć Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym od

167

* Dr hab., prof. UG, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz.U., nr 73, poz. 435 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst pierwotny: Dz.U., nr 100, poz. 1082 ze zm.). Ta regulacja obowiązywała do 2011 r. (zob. tekst jednolity ustawy z 2001 r, opublikowany w Dz.U. 2010, nr 11, poz. 67 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U., nr 126, poz. 714 ze zm.).

1989 r.⁵, to prawo powoływania jednego z jej członków przez Prezydenta uzyskało rangę konstytucyjną dopiero wraz z wejściem w życie konstytucji z 1997 r.

II. Instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta jest związana z dualistycznym modelem władzy wykonawczej, przyjmowanym zasadniczo w tych systemach rządów, które można określić mianem parlamentarno-gabinetowych (także zracjonalizowanych), a więc tych, które m.in. zakładają polityczną nieodpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem⁶. Brak odpowiedzialności politycznej Prezydenta skutkuje ograniczeniem kompetencji tego organu⁷. Jest ona zastępowana przez odpowiedzialność polityczną członka rządu (premiera), który kontrasygnując akt głowy państwa, bierze na siebie odpowiedzialność za ten akt przed legislaturą. Negatywna ocena aktu podlegającego kontrasygnacie może bowiem powodować pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności politycznej (odwołanie ze stanowiska). Obawa przed poniesieniem odpowiedzialności politycznej może być powodem odmowy podpisania aktu przez osobę uprawnioną do kontrasygnaty⁸, a w związku z tym przyczyną niedojścia do skutku aktu głowy państwa (udzielenie kontrasygnaty jest warunkiem *sine qua non* ważności aktu Prezydenta). Z kolei obawa przed podpisaniem aktu sprzecznego z konstytucją czy też sprzecznego z ustawą może i powinna skutkować odmową jego podpisania, skoro osoba kontrasygnująca taki akt podlegałaby odpowiedzialności za delikt konstytucyjny. Instytucja ta wzmacnia zatem pozycję rządu w stosunku do głowy państwa, kontynuując we współczesnej praktyce ustrojowej funkcjonowanie wykształconej w systemie brytyjskim zasady: *The King*

168

⁵ Krajowa Rada Sądownictwa została wprowadzona do przepisów konstytucyjnych przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U., nr 19, poz. 101). Przepis ten wprowadził zmiany w art. 60 Konstytucji z 1952 r. (j.t. Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 ze zm.), odsyłając do ustawy zwykłej w zakresie uregulowania uprawnień, składu i sposobu działania Rady (ust. 3) oraz ustanawiając zasadę powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS (ust. 1), zastąpioną później przez regulację art. 42 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁶ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 172; M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 32.

⁷ Por. R. Glajcar, *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006, s. 142.

⁸ K. Wojtyczek, *Zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 365.

*can do no wrong*⁹. Jest także postrzegana w doktrynie jako przejaw wzajemnej współpracy pomiędzy głową państwa a rządem, a także jako element wzajemnej ich kontroli¹⁰.

III. Jak już wspomniano, instytucja kontrasygnaty została formalnie przywrócona w regulacji konstytucyjnej przez tzw. nowelę kwietniową z 1989 r. do ówczesnie obowiązującej Konstytucji z 1952 r. Zgodnie z dodanym wówczas art. 32f ust. 2 zdanie drugie, ustawa miała określić akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, które wymagałyby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Abstrahując już od wymagającego negatywnej oceny faktu, że przepisy takie nigdy nie zostały wydane, jak i od budzącej zasadnicze wątpliwości idei określenia aktów wymagających kontrasygnaty w ustawie¹¹, analizując przytoczone uregulowanie, można łatwo stwierdzić, że ówczesna konstrukcja kontrasygnaty – paradoksalnie – zakładała jako zasadę możliwość samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez Prezydenta, a wyjątkowo przewidywała konieczność poddania aktów istotnych kontrasygnacie premiera. W kontekście uprawnienia Prezydenta do powoływania jednego z członków KRS należy stwierdzić, że obowiązujący wówczas stan prawny i stan faktyczny przejawiający się w braku uregulowań ustawowych odnoszących się do aktów podlegających kontrasygnacie skutkował całkowitą swobodą Prezydenta w zakresie nominacji członka Rady. Tak też wyglądała praktyka – w analizowanym okresie prezydenci W. Jaruzelski i L. Wałęsa dokonali dwóch niekontrasygnowanych nominacji członków KRS¹².

169

Istotna zmiana koncepcji kontrasygnaty aktów Prezydenta nastąpiła wraz z wejściem w życie tzw. Małej konstytucji z 1992 r. Artykuł 46 Małej konstytucji wprowadzał bowiem zasadę kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra zarówno ogólnych, jak i indywidualnych (jednostkowych) aktów prawnych Prezydenta. Co więcej, przepis wyraźnie uzależniał ważność aktu Prezydenta od uzyskania kontrasygnaty,

⁹ P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999; P. Kierończyk, *Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie* [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 199–200.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 53.

¹¹ Więcej na ten temat zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 56–57 oraz s. 140–141.

¹² Chodzi o nominacje L. Kubickiego i J. Jasińskiego. Zob. niepublikowane postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: z dnia 21 lutego 1990 r. nr K. 113-2-90 w sprawie wskazania osoby do składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz z dnia 9 września 1991 r. nr K. 113-8-91 w sprawie wskazania osoby w skład Krajowej Rady Sądownictwa.

a z jego końcowego fragmentu można było wywnioskować, że to właśnie organy kontrasygnujące są w zasadzie inicjatorami wydania danego aktu, ponieważ to właśnie premier bądź minister mieli przedkładać takie sprawy głowie państwa. Redakcja analizowanego przepisu wskazywała zatem na swego rodzaju wspólne wykonywanie kompetencji przez głowę państwa i organ kontrasygnujący dany akt¹³, co oczywiście nie wykluczało inspiracyjnych działań Prezydenta¹⁴.

O ile wspomniany art. 46 Małej konstytucji ustanawiał zasadę konstytucyjną, o tyle art. 47 normował wykaz materii wyłączonych spod kontrasygnaty. W odniesieniu do spraw związanych z sądami, wskazany przepis wyłączał kontrasygnatę jedynie w przypadku powoływania i odwoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesów Sądu Najwyższego oraz powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 47 pkt 12 oraz art. 47 pkt 13 w zw. z art. 42). Nietrudno więc zauważyć, że wśród wyłączeń przewidzianych w art. 47 Małej konstytucji brakowało powoływania (i odwoływania) członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Podobna sytuacja występuje na tle aktualnych uregulowań konstytucyjnych. Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. co do zasady akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu premiera, który przez podpisanie aktu bierze na siebie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Od tak sformułowanej zasady ust. 3 tego przepisu wprowadza w 30 punktach liczne wyjątki. Wśród prerogatyw są także takie, które odnoszą się do sądownictwa. Zaliczyć do nich można powoływanie sędziów (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – art. 179 Konstytucji), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów SN i wiceprezesów NSA (ust. 3 pkt 17 oraz pkt 20–23). Jak widać, także i w aktualnej regulacji aktów głowy państwa wyłączonych spod obowiązku kontrasygnaty, brakuje kompetencji do powołania członka KRS.

IV. Zawarty w art. 144 ust. 3 Konstytucji katalog uprawnień osobistych Prezydenta (prerogatyw) w piśmiennictwie prawniczym jest generalnie uznawany za wyczerpujący. Oznacza to, że wydawanie przez Prezydenta aktów urzędowych niewymienionych w tym przepisie, a więc wykonywanie przez Prezydenta jakichkolwiek innych kompetencji wynikających bądź z konstytucji, bądź z ustaw lub innych aktów normatyw-

¹³ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 316. Odmienne: P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 36–37.

¹⁴ Por. P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów...*, s. 37.

nych, wymaga dla ich skuteczności podpisu Prezesa Rady Ministrów¹⁵. Tę regułę nazywa się czasem w literaturze zasadą domniemania kontrasygnaty¹⁶ lub zasadą powszechności kontrasygnaty¹⁷, a możliwość wykonywania przez głowę państwa kompetencji osobistych uznaje się za wyjątek od tej zasady¹⁸.

Podobny pogląd został wypowiedziany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Choć wyartykułowano go w związku z problematyką powołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, to jednak wydaje się, że ma walor zdecydowanie ogólniejszy ze względu na bardzo precyzyjną wypowiedź polskiego sądu konstytucyjnego, odnoszącą się wprost do konstytucyjnej regulacji instytucji kontrasygnaty aktów głowy państwa. W wyroku z dnia 23 marca 2006 r.¹⁹ Trybunał uznał m.in., że art. 6 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji²⁰, wprowadzający do ustawy o radiofonii i telewizji²¹ przepis nadający Prezydentowi kompetencję do powoływania i odwoływania Przewodniczącego KRRiT, jest niezgodny z art. 144 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powoływanego wyroku stwierdził m.in., że „akty urzędowe Prezydenta [...] wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów [...]. Kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu [...]. Kontrasygnata nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów [...] odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. [...] Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów

¹⁵ Zob. np. P. Sarnecki, *Uwaga 9 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. I; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 687; P. Winczorek, *Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 189; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 261; I. Wawrzeńczyk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, s. 12.

¹⁶ K. Wojtyczek, *Zagadnienie odpowiedzialności...*, s. 366. Por. też L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 189.

¹⁸ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 57.

¹⁹ K 4/06, OTK ZU Seria A 2006, nr 3, poz. 32.

²⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. (Dz.U., nr 267, poz. 2258).

²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. w brzmieniu ówczesnie obowiązującego tekstu jednolitego (Dz.U. 2004, nr 253, poz. 141 ze zm.).

wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji. [...] Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie »dalszego ciągu« aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych. Artykuł 144 ust. 3 Konstytucji jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza żadnych odstępstw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyrażnie sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu”.

V. W odniesieniu do prezydenckiej kompetencji powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa, wśród niektórych przedstawicieli doktryny, a także w praktyce funkcjonowania kolejnych głów państw uznanie zdobył sobie pogląd odmienny. Sędziowie Sądu Najwyższego, autorzy komentarza do ustawy o KRS z 2001 r., twierdzą bowiem, że chociaż wyliczenie aktów urzędowych głowy państwa niepodlegających kontrasygnacie, dokonane w art. 144 ust. 3 Konstytucji, ma charakter wyczerpujący, „i choć w polskim prawie konstytucyjnym obowiązuje zasada domniemania kontrasygnaty [...], to jednak powołanie przez Prezydenta członka Krajowej Rady Sądownictwa zwolnione jest od obowiązku uzyskania kontrasygnaty. Przemawia za tym »personalny« charakter tego aktu i jego organiczne podobieństwo do innych aktów Prezydenta niewymagających kontrasygnaty”²².

²² T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 711. Zob. też M. Dębska, *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 43. Większość doktryny prawa konstytucyjnego prezentuje pogląd przeciwny. Zob. przykładowo: L. Garlicki, *Uwaga 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. IV; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 106; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 136; R. Balicki, [w:] M. Haczowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 353; J. Sułkowski, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 127; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 146; I. Wawrzeńczyk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 12; K. Grajewski, M. Pułło, *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1, s. 7.

Trzeba również podkreślić, że praktyka nominowania przez głowę państwa członków Rady po roku 1992 wskazuje na wykonywanie tej kompetencji jako osobistego uprawnienia Prezydenta. „Prezydency” członkowie KRS są bowiem powoływani bez zwracania się o kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów²³. Co więcej, można uznać, że również Krajowa Rada Sądownictwa popiera ten stan rzeczy. Brak jest co prawda oficjalnej wypowiedzi KRS podjętej np. w formie uchwały tego organu, ale można domniemywać takie stanowisko Rady z wypowiedzi Rzecznika Prasowego tego organu, który stwierdził, że w skład KRS wchodzi m.in. Minister Sprawiedliwości i osoba powołana przez Prezydenta, która może „być w każdej chwili, bez podania przyczyny odwołana przez Prezydenta. Taka pozycja ustrojowa tego członka Rady wskazuje na to, że Prezydent ma pełne i samodzielne władztwo w zakresie kreowania jego funkcjonowania w Radzie i przekonuje, iż powołanie tej osoby na członka Rady ma charakter wskazania osobistego przedstawiciela Głowy Państwa. Ponadto przyjęcie, że niezbędna jest w tym zakresie kontrasygnata Premiera prowadziłoby do wniosku, że Prezes Rady Ministrów miałby bezpośredni wpływ na obsadę dwóch członków”. Taka sytuacja, zdaniem Rzecznika Prasowego KRS, „nie mieści się w konstytucyjnej formule składu Krajowej Rady Sądownictwa”²⁴.

VI. Próbę podsumowania przedstawionych powyżej poglądów wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w piśmiennictwie należy rozpocząć od wyrażenia generalnej aprobaty dla wyводу dokonanego przez polski sąd konstytucyjny. Ogólna wykładnia dopuszczająca możliwość uznawania za prerogatywy innych, niewymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji kompetencji, byłaby interpretacją sprzeczną z wyraźnym brzmieniem jej postanowień. Zauważają to także autorzy powołanego wyżej komentarza do ustawy o KRS z 2001 r., uznając, że wyliczenie aktów urzędowych Prezydenta

²³ Prezydent A. Kwaśniewski powołał bez kontrasygnaty w skład KRS A. Konopkę (zob. niepublikowane postanowienie z dnia 5 marca 1996 r. Nr K.113-4-95 w sprawie wskazania osoby w skład Krajowej Rady Sądownictwa) oraz – jak się wydaje – M. Celeja (zob. pismo Prezydenta RP informujące o powołaniu w skład KRS, bez sygnatury, datowane na dzień 10 kwietnia 1998 r.). Także kolejni prezydenci (L. Kaczyński i B. Komorowski) dokonywali powołań w skład KRS bez kontrasygnaty premiera. Chodzi o powołanie odpowiednio E. Stryczyńskiej w 2006 r. i Ł. Bojarskiego w 2010 r. (zob. postanowienia Prezydenta RP o powołaniu w skład Krajowej Rady Sądownictwa: z dnia 6 stycznia 2006 r. nr 113-3-06 (M.P., nr 10, poz. 127) oraz z dnia 21 września 2010 r. nr 1131-32-10 (M.P., nr 74, poz. 942).

²⁴ Komunikat prasowy dotyczący artykułu Izabeli Kacprzak „Prokurator bez podpisu” opublikowanego w dzienniku Rzeczpospolita 1 października 2012 roku, <http://www.krs.pl/admin/files/201470.pdf> (dostęp 16.09.2015).

w art. 144 ust. 3 Konstytucji ma charakter wyczerpujący²⁵. Jak się zresztą wydaje, w zaprezentowanym wywodzie popadają w swego rodzaju wewnętrzną sprzeczność. Trudno bowiem jest pogodzić pogląd o wyczerpującym charakterze konstytucyjnej listy prerogatyw prezydenckich z tezą o zwolnieniu z konieczności uzyskania kontrasygnaty dla powołania członka KRS, ze względu na personalny charakter tego aktu oraz jego bliżej niesprecyzowane organiczne podobieństwo do innych prerogatyw Prezydenta.

Nawiązując do zaprezentowanego wyżej poglądu Trybunału Konstytucyjnego i jeszcze raz podkreślając generalną dla niego aprobatę, należy jednak stwierdzić, że na tle wypowiedzi Trybunału rysują się możliwości poczynienia pewnych uwag uzupełniających. Jak już wskazano, w stosunku do przepisów art. 144 ust. 2 i 3 nie można stosować swobodnej wykładni rozszerzającej. W konstytucyjnym zbiorze prerogatyw można jednak znaleźć pewnego rodzaju niekonsekwencje. Kontrasygnacie nie podlega np. inicjatywa ustawodawcza Prezydenta (art. 144 ust. 3 pkt 4). Jednocześnie przepis art. 119 ust. 4 przyznaje wnioskodawcy uprawnienie do wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania w Sejmie. W tej sytuacji nietrudno założyć, że dosłowna, literalna interpretacja przepisów konstytucyjnych prowadziłyby do chyba dość nieoczekiwanych konsekwencji. Prezydent miałby bowiem dyskrecjonalne uprawnienie do zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej, natomiast wycofanie wniesionego przez niego projektu (co jest konstytucyjnym uprawnieniem każdego podmiotu zdolnego do wykonania inicjatywy ustawodawczej) byłoby uzależnione od kontrasygnaty premiera. Tego typu niekonsekwencje można zidentyfikować nie tylko w procesie wykładni art. 144 Konstytucji w powiązaniu z innymi unormowaniami ustawy zasadniczej ustanawiającymi konkretne uprawnienia Prezydenta. Jego kompetencje mogą i są przecież regulowane w aktach niższego rzędu. Przykładem takiej sytuacji może być z jednej strony – art. 144 ust. 3 pkt 2 Konstytucji, który ustanawia prerogatywę w postaci uprawnień do zwołania pierwszych posiedzeń Sejmu i Senatu, a z drugiej strony – wynikające z regulaminów obu izb parlamentarnych wyraźne uprawnienia Prezydenta do powołania marszałków-seniorów²⁶. Także i w tym przypadku trudno byłoby dowodzić, że pierwsze z wymienionych uprawnień jest prezydencką prerogatywą,

²⁵ T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 711.

²⁶ Zob. art. 1 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M.P. 2012, poz. 32 ze zm.) oraz art. 30 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2015, poz. 805).

a drugie z nich wymaga kontrasygnaty premiera. Powołanie Marszałka-Seniora jest przecież logiczną konsekwencją osobistego uprawnienia głowy państwa do zwołania pierwszego posiedzenia parlamentu. Jeśli Sejm lub Senat mają skutecznie obradować do momentu ukonstytuowania się ich stałych organów wewnętrznych, to musi być osoba (funkcjonariusz), która będzie uprawniona do przewodniczenia tym obradom²⁷.

Analiza tego typu przypadków oraz wynikająca z polskich rozwiązań konstytucyjnych konstatacja, w myśl której Prezydent nie jest organem pełniącym wyłącznie tradycyjne funkcje głowy państwa, ale pełni też funkcję arbitra, skutkująca przyjęciem przez polskiego ustrojodawcę konstrukcji prezydentury przynajmniej w pewnym zakresie aktywnej, spowodowała sformułowanie w doktrynie koncepcji (krytycznie ocenionej przez Trybunał Konstytucyjny) tzw. aktów pochodnych Prezydenta, tj. takich aktów urzędowych, które stanowią dalszy ciąg (konsekwencję) konkretnego aktu urzędowego, będącego zgodnie z art. 144 ust. 3 Konstytucji aktem niewymagającym kontrasygnaty²⁸. Wskazane powyżej sytuacje (uprawnienie do wycofania inicjatywy ustawodawczej, prawo do powołania Marszałka-Seniora) są przykładami właśnie tego typu aktów pochodnych. Każde z tych uprawnień jest bowiem konsekwencją realizacji określonej prerogatywy prezydenckiej, bez której istnienia nie miałyby racji bytu. Trzeba jednak zastrzec, że wykładnia akceptująca brak konieczności podpisu Prezesa Rady Ministrów pod aktem urzędowym Prezydenta, zaliczającym się do aktów pochodnych, musi być interpretacją zdecydowaną ostrożną, dopuszczającą brak kontrasygnaty tylko i wyłącznie w przypadku tych aktów głowy państwa, które w sposób niebudzący wątpliwości zachowują ścisły związek oraz są bezpośrednimi konsekwencjami uprawnień wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, a nie w przypadku takich aktów, które są tylko w jakimś stopniu podobne lub luźno związane z prerogatywami.

VII. W świetle powyższych ustaleń nie jest możliwe uznanie kompetencji do powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa za uprawnienie osobiste Prezydenta.

Po pierwsze, pomijając argument najważniejszy, a mianowicie brak tej kompetencji wśród prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, należy zauważyć, że uprawnienie to w żaden sposób nie może

²⁷ Zob. dwie opinie prawne *W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1, autorstwa M. Granata (s. 95) i M. Zubika (s. 98).

²⁸ Zob. przede wszystkim P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 57–58. Zob. też A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 159–161 oraz B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów...*, s. 137–138.

być uznane za kompetencję pochodną w stosunku do którejkolwiek z prezydenckich prerogatyw związanych z sądami. Nie wymaga chyba specjalnego dowodzenia, że analizowane uprawnienie nie jest pochodne w stosunku do powoływania sędziów, powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego itp.

Po drugie, nie może być podstawą do przyjęcia poglądu o braku wymogu kontrasygnaty aktu powołującego członka Krajowej Rady Sądownictwa ewentualne stwierdzenie, w myśl którego kompetencja ta jest przewidziana w odrębnym przepisie konstytucji (art. 187 pkt 1). Nietrudno przecież zauważyć, że wymienione wyżej inne kompetencje nominacyjne Prezydenta związane z sądami, też są uregulowane w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej (zob. np. art. 179, art. 183 ust. 3, art. 194 ust. 2). To zaś, że uprawnienia statutowane w tych innych (odrębnych) przepisach konstytucji są prerogatywami, nie wynika z nich samych, ale z wyraźnej regulacji art. 144 ust. 3.

Po trzecie, kolejną grupą problemów, którą należy rozważyć w kontekście analizowanego uprawnienia Prezydenta, jest zespół argumentów oparty z jednej strony na analizie wynikającej z konstytucji pozycji ustrojowej Rady, a z drugiej strony – na porównaniu pozycji Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta, które może prowadzić do konkluzji o rzekomo nieuzasadnionym wpływie Prezesa Rady Ministrów na nominacje dwóch członków KRS. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w związku z czym została wyposażona w wiele istotnych kompetencji umożliwiających wypełnianie tej funkcji. Można do nich zaliczyć wyłączne prawo przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów, prawo do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także szereg innych uprawnień przewidzianych głównie przez art. 3 obecnie obowiązującej ustawy o KRS. Tak krótko scharakteryzowana, istotna w zakresie będących zasadami konstytucyjnymi niezależności sądów i niezawisłości sędziów, rola ustrojowa KRS może być przyczyną sformułowania wniosku *de lege ferenda*, postulującego ewentualne uznanie kompetencji Prezydenta do powołania jednego z członków Rady za prerogatywę głowy państwa²⁹. Ten wniosek jest jednak znacznie osłabiany przez istniejące *de lege lata* rozwiązania prawne. Przede wszystkim należy zdać sobie sprawę z tego, że ani Minister Sprawiedliwości, ani też osoba powołana przez Prezydenta nie są w Radzie przedstawicielami –

²⁹ M. Dębska, *Ustawa...*, s. 43.

odpowiednio – rządu (premiera)³⁰ lub głowy państwa. Nie określają ich w ten sposób ani przepisy konstytucji, ani ustawy o KRS. Podobną tezę można sformułować zresztą w stosunku do pozostałych kategorii członków Rady. Przykładowo: posłowie i senatorowie nie są przecież przedstawicielami Sejmu lub Senatu, a Pierwszy Prezes SN nie jest przedstawicielem Sądu Najwyższego³¹. Nawet sędziowie wybierani do Rady nie są przedstawicielami zgromadzeń sędziów, dokonujących ich wyboru. W odniesieniu do Ministra Sprawiedliwości należy dodatkowo zwrócić uwagę na dualizm ról konstytucyjnych, w których występuje osoba zajmująca to stanowisko. Jest on bowiem z urzędu członkiem KRS nie dlatego, że wchodzi w skład ciała kolegialnego (rządu), ale dlatego, że pełni funkcję konkretnego jednoosobowego organu kierującego określonym działem administracji rządowej.

Argument, w myśl którego wymóg kontrasygnaty w przypadku powołania przez Prezydenta członka KRS powoduje, że Prezes Rady Ministrów ma wpływ na powołanie dwóch członków Rady, wymaga dokładniejszej analizy. Nieprawidłowe jest bowiem wyciąganie z tego twierdzenia wniosku, zgodnie z którym to wyłącznie Prezes Rady Ministrów decyduje o powołaniu tego członka Rady, który jest Ministrem Sprawiedliwości. Należy przypomnieć, że powołanie rządu jest czynnością (aktem) wymagającym współdziałania Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta. To przecież przyszły szef rządu składa wniosek o powołanie, a Prezydent jest organem dokonującym nominacji (art. 154 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, nie można zapominać o roli Sejmu – rząd musi uzyskać wotum zaufania (art. 154 ust. 2), choć jest konstytucyjnie dopuszczalne, by stanowisko ministra zostało objęte bez konieczności uzyskiwania inwestytury sejmowej. Dzieje się tak w przypadku zmian w składzie Rady Ministrów dokonywanych w trakcie kadencji, które następują bez udziału parlamentu (art. 161). We wszystkich jednak przypadkach (nawet gdy chodzi o tzw. sejmowy tryb powołania rządu – art. 154 ust. 3) powołanie Ministra Sprawiedliwości wymaga zgodnej woli Prezydenta i szefa rządu. Minister Sprawiedliwości jawi się zatem nie jako osoba powołana przez premiera, ale dzięki współpracy dwóch organów władzy wykonawczej. Z bardzo podobną, choć oczywiście nie identyczną, sytuacją mamy do

³⁰ T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 709. Tę konstatację osłabia nieco spoczywający na członkach rządu obowiązek realizacji polityki Rady Ministrów (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.), choć wpływ tej regulacji na działalność Ministra Sprawiedliwości jako członka KRS jest niwelowany przez raczej trudne do wyobrażenia wystąpienie sytuacji, w której polityka Rady Ministrów miałaby zakładać podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości jako członka KRS takich działań, które byłyby sprzeczne z konstytucyjnym statusem Rady.

³¹ Por. L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. IV.

czynienia w przypadku powoływania członka KRS przez głowę państwa za kontrasygnatą szefa rządu. Widać wyraźnie, że w żadnej z tych sytuacji nie chodzi o konkurencyjny wybór członków Rady z ramienia różnych organów władzy wykonawczej, ale o współdziałanie tych organów. Warto jeszcze zauważyć, że w obu przypadkach rola Prezesa Rady Ministrów jest istotniejsza. Prezydent nie może bowiem powołać Ministra Sprawiedliwości bez wniosku premiera, a nominowanego przez siebie członka KRS – bez kontrasygnaty szefa rządu.

VIII. Przedstawione wywody jednoznacznie skłaniają do konkluzji, w myśl której prezydencka kompetencja do powołania członka Krajowej Rady Sądownictwa, od momentu wejścia w życie Małej konstytucji z 1992 r., jest zwykłym uprawnieniem głowy państwa, a więc jej wykonanie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Na tym tle negatywnej oceny wymaga utrwalona praktyka samodzielnego powoływania członków KRS przez kolejne głowy państwa. Co więcej, taka praktyka jest rozszerzana na inne uprawnienia nominacyjne Prezydenta. Dowodem na takie stwierdzenie jest powoływanie przez Prezydenta członka Krajowej Rady Prokuratury³², a więc wykonywanie stosunkowo nowej kompetencji, która została przyznana głowie państwa przez znowelizowane w 2009 r. przepisy ustawy o prokuraturze³³.

Artykuł 46 Małej konstytucji z 1992 r. i art. 144 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. w sposób niebudzący wątpliwości stanowią, że w przypadku braku wymaganej kontrasygnaty akt urzędowy Prezydenta RP jest nieważny³⁴. Wynika z tego, że w pracach Rady przez prawie 20 lat (od 1996 r., tj. od pierwszej nominacji dokonanej przez Prezydenta na podstawie przepisów Małej konstytucji) uczestniczyły osoby *de iure* nieuprawnione. Ta konstatacja w żadnym wypadku nie oznacza jednak automatycznego uznania uchwał Rady za nieważne. Funkcjonują one tak długo, jak długo

³² Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 września 2010 r. nr 1131-33-10 o powołaniu w skład Krajowej Rady Prokuratury (M.P., nr 74, poz. 940).

³³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. (t.j. Dz.U. 2011, nr 270, poz. 1599 ze zm.). Trzeba dodać, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz.U., poz. 177) przepisy ustawy z 1985 r. zostały uchylone przez art. 74 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze* (Dz.U., poz. 178). Nowe przepisy regulujące ustrój prokuratury nie przewidują już istnienia Krajowej Rady Prokuratury w dotychczasowym kształcie. W rozdziale 2 prawa o prokuraturze ustanowiono Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Aktualne przepisy nie przewidują już uprawnienia Prezydenta do powoływania jednego z członków tego organu.

³⁴ Analiza rodzajów i skutków nieważności aktu urzędowego Prezydenta przekraczałaby ramy niniejszego opracowania. Na ten temat zob. obszerny wywód A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 199–216.

nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego aktem organu właściwego do weryfikacji uchwał KRS. Tym bardziej nie mogą one zostać uznane za akty nieistniejące (nieakty)³⁵.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dębska M., *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ereciński T., Gudowski J. (red.), Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Uwagi 4 i 5 do art. 187*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Glajcar R., *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Grajewski K., Pułło M., *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1.
- Granat M., *W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1.
- Haczkowska M. (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Kierończyk P., *Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Komunikat prasowy dotyczący artykułu Izabeli Kacprzak „Prokurator bez podpisu” opublikowanego w dzienniku Rzeczpospolita 1 października 2012 roku*, <http://www.krs.pl/admin/files/201470.pdf> (dostęp 16.09.2015).
- Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Część II, „Ius Novum” 2011, nr 3.*
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Uwagi 3 i 4 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3.

³⁵ Zob. więcej K. Grajewski, M. Pułło, *Skutki wadliwości uchwał...*, s. 16–17.

- Sułkowski J., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 (sygn. akt K 4/06), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.*
- Wawrzeńczyk I., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej a organy władzy sądowniczej – uwagi porządkujące, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11.*
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000.*
- Wojtyczek K., *Zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta, [w:] P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005.*
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU Seria A 2006, poz. 32.
- Zubik M., *W sprawie W sprawie kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniorsza, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1.*