



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

9/11/2016

VII.511.25.2016.AJK

Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:

Par

Pan

Pan

Organ:

Prezydent RP, Kancelaria Prezydenta RP, ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Sygn. akt:

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej jako: P.p.s.a.), Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu w sprawie o sygn. akt toczącym się ze skargi Pana _____, Pana _____ oraz Pana _____ na postanowienie nr 1130.9.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M. P. poz. 696) oraz

wnosi o

uchylenie postanowienia nr 1130.9.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2016 r. w części odnoszącej się do Skarżących, tj.

UZASADNIENIE

I

W dniu 1 września 2016 r. Skarżący złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie na postanowienie nr 1130.9.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2016 r., o czym poinformowano Rzecznika Praw Obywatelskich, wnosząc jednocześnie o jego przyłączenie się do postępowania.

Zaskarżone postanowienie dotyczy odmowy powołania Skarżących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego: w dwóch przypadkach chodzi o powołanie na stanowisko w sądzie wyższego rzędu, a w jednym przypadku o stanowisko sędziego sądu rejonowego. Sprawa została zainicjowana pismami

(nadanymi w dniu 11 i 12 lipca 2016 r.), wzywającymi Prezydenta RP do usunięcia naruszenia prawa. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 22 lipca 2016 r. (znak: BPU.0600.219.2016), Zastępca Dyrektora Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP wskazał, iż nie ma podstaw prawnych do kwalifikowania postanowienia Prezydenta RP w zakresie nominacji sędziowskich jako aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, co oznacza, iż wezwania Skarżących są bezprzedmiotowe. Ponadto, przedstawiciel Kancelarii Prezydenta RP wyjaśnił, iż kompetencja w zakresie powoływania sędziów stanowi tradycyjną prerogatywę Prezydenta RP, którą wyróżnia swoboda w procesie podejmowania rozstrzygnięcia oraz brak prawnego obowiązku jego uzasadniania. Wskazano także, iż „zakres prerogatyw prezydenckich ukształtowano w sposób pozwalający Prezydentowi RP wykonywać samodzielnie te kompetencje, które wiążą się z oddziaływaniem na skład i funkcjonowanie władzy sądowniczej”. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) wiąże Prezydenta RP tylko w tym sensie, że głowa państwa może ten wniosek zaakceptować albo odrzucić. Oznacza to, że brak jest

prawa podmiotowego kandydata na sędziego do powołania go do pełnienia urzędu. Nadto, powoływanie obsady personalnej organów suwerena, jakimi są organy wymiaru sprawiedliwości orzekające w imieniu RP, nie jest działalnością z zakresu administracji publicznej. Jest to działalność w zakresie stosowania norm konstytucyjnych, przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym - zatem nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Skarżący opierają swoje żądania na wyrażonym w art. 60 Konstytucji prawie dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) i zasadzie równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jak również na zasadzie legalizmu i demokratycznego państwa prawnego (art. 7 oraz 2 Konstytucji), zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 i art. 178 Konstytucji) oraz prawie do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Wskazują oni, że – w świetle powołanych norm – Skarżącym przysługuje prawo podmiotowe w zakresie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, zgodnie z wnioskiem KRS, zaś Prezydent RP nie miał podstaw prawnych do podjęcia decyzji o odmowie nominacji. Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów sprowadza się zatem do wykonywania konstytucyjnego obowiązku. Zakres swobody głowy państwa wyznaczają przesłanki nominacji, ramy procedur nominacji, a także prawa i obowiązki osób nominowanych. Wykonywanie prerogatywy w zakresie powoływania sędziów musi uwzględniać fundamentalne zasady gwarantowane Konstytucją, takie jak zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasada legalizmu. Zasada legalizmu nakazuje poszanowanie kompetencji innych organów, w tym niewkraczanie w te kompetencje bez wyraźnej podstawy prawnej oraz działanie zawsze na podstawie i w granicach prawa. Prezydent RP nie ma kompetencji do oceny kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, opiniowania oraz rozpatrywania ich kandydatur – kompetencje te należą do innych podmiotów i organów. Decyzja o skorzystaniu z prerogatywy nie może być zatem podejmowana dowolnie, na podstawie swobodnego uznania.

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 P.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości stworzonych przez ustawę o RPO Rzecznik korzysta wyjątkowo, przede wszystkim wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

W kontekście przedmiotowej sprawy, w ocenie Rzecznika, błędne stanowisko Prezydenta RP, prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz prawa sędziego do sądu, nakazuje przedstawić niniejsze stanowisko w sprawie.

III

Na wstępie Rzecznik pragnie zasygnalizować pytania, na które udzielenie odpowiedzi będzie mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy:

- 1) czy postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego można zakwalifikować jako decyzję administracyjną, co w konsekwencji oznacza dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej w przedmiotowej sprawie (art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a.);
- 2) czy sędziemu przysługuje prawo do sądu w przypadku odmowy powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego;
- 3) czy Prezydent RP posiada zakres swobody (luzu decyzyjnego) w wykonywaniu prerogatywy określonej w art. 179 w zw. z 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji?

Przed przystąpieniem do omówienia kwestii dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w przedmiotowej sprawie, należy poczynić kilka ogólnych uwag odnoszących się do pojęć takich jak: „działalność administracji publicznej”, „organ administracji publicznej” oraz „sprawa sądowoadministracyjna”.

Na gruncie prawa administracyjnego nie istnieje definicja pojęcia „działalności administracji publicznej” (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12 oraz postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12).

P.p.s.a nie zawiera również legalnej definicji pojęcia organu administracji publicznej (por. T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 37). Ponadto, ustawodawca w P.p.s.a. zrezygnował z metody określenia zakresu przedmiotowego właściwości sądów administracyjnych poprzez określenie charakteru organu wykonującego administrację publiczną. Zgodnie z art. 1 P.p.s.a. ustawa ta normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jej przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). „Skoro więc P.p.s.a. nie wprowadza przesłanki charakteru organu, stanowiąc w art. 1, że normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności publicznej, to (...) należy przyjąć, że określenie zakresu właściwości sądów administracyjnych opiera się na charakterze spraw, a nie organów działających” (por. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 11, s. 45). Brak jednolitego przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego prowadzi zdaniem Rzecznika do wniosku, że nie jest możliwe skonstruowanie „pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej”, które obejmowałoby wszystkie kategorie sporów prawnych mieszczących się w zakresie kontroli działalności administracji publicznej, należących do właściwości sądów administracyjnych (tak też T. Woś (red.), *op. cit.*, s. 23). Pojęcie to ma więc charakter otwarty, co przemawia za uznaniem skargi wniesionej przez Skarżących za skargę na decyzję administracyjną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a.

Pomimo to, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 1882/12) oraz postanowienia NSA z dnia 16 października 2012 r., (sygn. akt I OSK 1870/12), w oparciu o tzw. „klasyczne koncepcje doktryny prawa administracyjnego” (bez

wskazania autorów owych koncepcji) za „działalność administracji publicznej” uznano bezpośrednią, praktyczną realizację zadań państwa przez powołane do tego organy państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa, a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych, bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa bądź jako podstawy władczej indywidualizacji w przewidzianej w przepisach prawa materialnego formie. „Działalność administracji publicznej jest to zatem bezpośrednio, praktyczne realizowanie zadań państwa przez kształtowanie stosunków prawnych w określonych dziedzinach życia społecznego, zgodnie z treścią wyznaczoną w normach materialnego prawa administracyjnego” (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12).

Na gruncie przyjętej przez sądy administracyjne definicji, w obu wskazanych sprawach uznano, że działalność Prezydenta RP, z racji tego, że kompetencja wskazana w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji ma swoje zakotwiczenie w normie konstytucyjnej, nie może zostać uznana za przejaw działania administracji publicznej. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w postanowieniu NSA z dnia 16 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 1885/12).

Z kolei w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r. w sprawie o sygn. akt OPS 4/98 (dotyczącej nadania obywatelstwa polskiego) wyrażono stanowisko, że „w zakresie w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa - jego suwerenność, w pełni uznaniowa władza Państwa wykracza poza sfery działalności administracyjnej, nie jest wykonywaniem administracji publicznej. Nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego”. Zbliżone stanowisko przyjęte zostało w uzasadnieniu postanowienia NSA z dnia 9 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 1891/12), w którym zaznaczono, że „uprawnienia nominacyjne głowy państwa dowodzą szczególnych relacji między Prezydentem i władzą sądowniczą niemieszczących się w ramach wykonywania administracji”.

Rzecznik pragnie zauważyć, że niedoskonałością przedstawionych powyżej koncepcji jest, po pierwsze fakt, że wniosek co do niezaliczenia omawianej prerogatywy Prezydenta RP do zakresu „działalności administracji publicznej”, z racji braku prawnej definicji „działalności administracji publicznej” (co wskazano w przedstawionych powyżej wywodach), oparty został na wątpliwej i mogącej podlegać zmianie tezie wyjściowej

dotyczącej zakresu pojęcia „działalność administracyjna”. W doktrynie prawa administracyjnego istnieje bowiem ogromna liczba różnorodnych koncepcji dotyczących pojęcia „działalności administracji publicznej”, brak jest natomiast jednolitości i powszechnie przyjętej definicji w tym zakresie. Jednocześnie dopuszczalna jest również taka interpretacja prerogatywy Prezydenta, z której wynikać będzie, iż jest to działanie organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (o czym szerzej w dalszej części pisma).

Po drugie, przy ocenie możliwości zaliczenia działalności danego organu (w tym wypadku Prezydenta RP) do zakresu działalności administracji publicznej, sądy administracyjne skoncentrowały się jedynie na źródle prawnym danej kompetencji (Konstytucji) oraz pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Nie uwzględniono natomiast skutków prawnych, jakie omawiana kompetencja wywołuje wobec jednostki (sędziego, kandydata na sędziego). W ten sposób doszło, w ocenie Rzecznika, do wybiórczej wykładni norm konstytucyjnych, która nie uwzględniła podstawowych praw i wolności jednostek.

Zgodnie z teorią dotyczącą pojęcia „sprawy sądownoadministracyjnej”, pojęcie to łączyć należy z koncepcją stosunku prawnego zachodzącego, gdy „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego” (por. F. Longchamps, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, 1964, Nr 19, s.45).

„Z chwilą gdy Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia Prezydentowi RP uchwałę z kandydatami na urząd sędziego (albo z sędziami na urząd sędziego w sądzie wyższego szczebla) między kandydatem (sędzią), a prezydentem nawiązuje się stosunek prawny, to jest relacja między dwoma podmiotami, w której na skutek zaistnienia zdarzenia prawnego – przedstawienia wniosku prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa – powstają wzajemne prawa i obowiązki stron tego stosunku” (J. Sułkowski, op.cit., s. 52). Z treścią tego stosunku powiązane jest podmiotowe prawo dostępu sędziego do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Chociaż art. 60 Konstytucji zostanie omówiony szerzej w dalszej części pisma procesowego Rzecznika, to jednak już w tym miejscu należy wskazać, że z uwagi na to, że prawo dostępu do służby publicznej jest jednym z praw podstawowych, muszą istnieć gwarancje jego ochrony, a więc procedury

kontrolne i odwoławcze. Rzecznik pragnie wskazać, że kandydatowi na sędziego lub sędziemu, który stara się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku w sądzie wyższego rzędu przysługuje bowiem podmiotowe prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach zagwarantowane w art. 60 Konstytucji. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, działanie Prezydenta RP uznać należy za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące prawa sędziego (kandydata na sędziego) wynikającego z przepisów prawa, tj. z art. 60 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, w odniesieniu do Prezydenta RP wykonującego czynności określone w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji oraz w z art. 60 Konstytucji zastosowanie powinna znaleźć teoria organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, określanych też pojęciem organów administrujących (por. J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, s. 101-102, za: T. Woś (red.), *Prawo... op. cit.* s. 40). Zgodnie z powyższą koncepcją, przez pojęcie organu administracji publicznej należy rozumieć każdy organ państwa i każdą jednostkę organizacyjną, która chociażby incydentalnie realizuje zadanie państwa. W konsekwencji, powoływanie przez Prezydenta RP sędziów można zakwalifikować jako działanie administracyjne w ramach działalności Prezydenta RP polegającej na administrowaniu wymiarem sprawiedliwości.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 43/06) oraz z dnia 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06), uznano, że KRS, w zakresie w jakim rozstrzyga w przedmiocie kandydatur sędziowskich, podejmując uchwały o przedstawieniu lub odmowie przedstawienia wniosku dotyczącego określonego kandydata na sędziego, „działa jako organ administracyjny wydający decyzję w indywidualnych sprawach”. Trybunał analizował przy tym status prawny KRS oraz dopuszczalność uznania jej, we wskazanym zakresie przedmiotowym, za organ administracji publicznej. W uzasadnieniu wyroku sygn. akt SK 43/06 zauważono, że „z jednej strony Rada nie należy do struktury administracji publicznej; przepisy jej dotyczące zostały zamieszczone w rozdziale VIII Konstytucji "Sądy i trybunały". (...) Z drugiej strony, w kompetencjach tego organu leży wydawanie rozstrzygnięć indywidualnych, organ ten ma kompetencje z zakresu administracji publicznej. (...) Trybunał Konstytucyjny - na gruncie wcześniejszych regulacji - zwracał uwagę, że rozstrzygnięcia wydawane przez radę mieszczą się w pojęciu decyzji administracyjnych”. Podobnie, w wyroku z 15 grudnia 1999 r. (sygn. akt P 6/99), Trybunał

uznał, że usytuowanie konstytucyjne KRS nie przesądza jeszcze o formach prawnych działania tego organu, a w szczególności o tym, iż nie może ona wydawać decyzji administracyjnych. Trybunał stwierdził też, że KRS podejmuje uchwały w sprawach o zróżnicowanym charakterze. Część z nich to uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących kandydatów na sędziów oraz sędziów, w których stanowisko KRS przybiera postać decyzji administracyjnej (za: uzasadnienie wyroku TK w sprawie o sygn. akt SK 57/06).

W świetle powyższego uzasadniona jest teza, iż – na zasadzie analogii – Prezydent RP, wykonując przyznane mu w ramach tej procedury kompetencje, również powinien zostać uznany za organ wykonujący czynności z zakresu administracji publicznej. Przekazanie przez ustawodawcę konstytucyjnego kompetencji do wykonywania administracji publicznej na inny podmiot – w omawianym przypadku z KRS na Prezydenta RP na dalszym etapie procedury powoływania sędziów – nie zmienia bowiem natury tej kompetencji. W dalszym ciągu pozostaje ona wyrazem wykonywania administracji ze wszelkimi tego konsekwencjami. W ocenie Rzecznika oznacza to, iż brak jest podstaw do wyłączenia sądowej kontroli legalności postanowienia wydanego przez Prezydenta RP w tej materii, skoro dopuszczono możliwość zaskarżania uchwał KRS w przedmiocie nie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatury danego sędziego na stanowisko sędziowskie (por. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 57/06).

Pomimo przedstawionych powyżej argumentów przemawiających za uznaniem działania Prezydenta RP za przybierające postać decyzji administracyjnej i podlegającej kognicji sądów administracyjnych, w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych upowszechniony jest pogląd, zgodnie z którym skarga w sprawie niepowołania do pełnienia urzędu sędziego przez Prezydenta RP jest niedopuszczalna z uwagi na fakt, iż czynność ta jest stosowaniem norm konstytucyjnych, przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Przedmiot tej sprawy nie należy więc do właściwości sądu administracyjnego (por. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1885/12, postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1891/12, postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12, postanowienie

NSA z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12, czy postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 2139/07).

Rzecznik, mając świadomość treści stanowiska sądów administracyjnych w tej materii, pragnie jednak zwrócić uwagę, że pomimo wskazanych orzeczeń, zagadnienie to nadal pozostaje kwestią sporną w doktrynie (por. m.in. J. Ciapała, Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów, „Przegląd Sejmowy” 2008, Nr 4; J. Sułkowski, Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, „Przegląd Sejmowy” 2008, Nr 4). Ponadto, Rzecznik pragnie podnieść, iż w jego ocenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy istotne jest nie to, czy na gruncie obowiązującego stanu prawnego istnieje, czy też nie istnieje możliwość zakwalifikowania Prezydenta RP jako organu administracji publicznej, lecz ustalenie, czy działanie Prezydenta RP określone w art. 179 Konstytucji w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, może zostać uznane za decyzję administracyjną.

Dopuszczalność działania w formie decyzji administracyjnej, co do zasady, regulują przepisy prawa materialnego. W razie gdy przepis prawa materialnego nie określa formy prawnej władczej konkretyzacji przyjmuje się, w oparciu o konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zasadę domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. W pewnych przypadkach przepisy prawa mogą nie wskazywać bowiem wyraźnie decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Istotnym jest zatem, aby istniała norma prawa materialnego, która określała sprawę administracyjną i organ właściwy do władczego i zewnętrznego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach podmiotu w indywidualnej sprawie, choćby dla rozstrzygnięcia takiego przepis nie wyznaczał *expressis verbis* formy załatwienia sprawy w postaci decyzji administracyjnej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 232/13, CBOSA). Warunkiem determinującym domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji jest więc sytuacja, kiedy z normy prawa materialnego, stanowiącej podstawę jej wydania, można wyprowadzić w drodze konkretyzacji normy prawnej, uprawnienia lub obowiązki jednostki.

W ocenie Rzecznika, w przypadku odmowy powołania Skarżących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego warunek ten został spełniony, albowiem mamy tu do czynienia z aktem administracyjnym Prezydenta RP, rozumianym jako władcze i

jednostronne oświadczenie woli organu administrującego, skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec zindywidualizowanego adresata, którego istota odpowiada decyzji administracyjnej, choć akt ten nie został wydany w trybie typowej procedury administracyjnej przewidzianej w k.p.a.

Nie można w tym zakresie podzielić stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia NSA z dnia 9 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 1882/12), iż w przypadku powołania danej osoby na urząd sędziego w polskim systemie nie istnieje norma prawa materialnego, która podlegałaby autorytatywnej konkretyzacji. Tym samym brak podstaw do przyjęcia w tym zakresie domniemania załatwiania sprawy w formie decyzji administracyjnej, co w konsekwencji wyłącza również dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej.

Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, kandydatowi na sędziego lub sędziemu, który stara się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku w sądzie wyższego rzędu przysługuje podmiotowe prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach zagwarantowane w art. 60 Konstytucji. Prawo to jest (powinno być) immanentnym elementem procedury powoływania sędziów, zarówno na etapie tego procesu przez KRS, jak i przed Prezydentem RP. W konsekwencji uznać należy, że normą prawa materialnego, która podlega autorytatywnej konkretyzacji w zakresie powołania jednostki na urząd sędziego jest właśnie art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji oraz w zw. z art. 60 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego jest również stanowisko, iż: „akty urzędowe prezydenta nie zawierają władczych rozstrzygnięć o sferze praw i obowiązków podmiotów prywatnych” (stanowisko przedstawiciela Kancelarii Prezydenta RP przedstawione m.in. w sprawach rozstrzyganych w postanowieniu WSA z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 2139/07, postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2008 r., sygn. akt II SAB/Wa 8/08, czy postanowieniu NSA z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1876/12)..

Jak wskazuje L. Garlicki, pojęcie aktu urzędowego Prezydenta RP obejmuje w szczególności akty normatywne, wydawane przez Prezydenta RP oraz inne akty prawne, wywołujące po stronie adresata skutki prawne (materialnoprawne lub proceduralne – do

których zaliczyć należy akt powołania lub odmowy powołania sędziego przez Prezydenta RP – przyp. RPO) oraz pozostałe akty urzędowe, które nie wywołują skutków prawnych (por. L. Garlicki, Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006, s. 267).

W analizowanej sprawie prezydenckie postanowienie uznać należy za indywidualny akt władczy należący do kategorii aktów urzędowych, o jakich mowa w art. 144 Konstytucji, a zatem akt stosowania czy też konkretyzacji prawa. Ma on oparcie w normie ustanawiającej daną kompetencję Prezydenta (art. 179 Konstytucji) i powinien uwzględniać prawa jednostki, do której został skierowany (art. 60 Konstytucji). Wydając akt administracyjny odmawiający powołania Skarżących na urząd sędziego, Prezydent RP w sposób władczy ukształtował więc sytuację prawną i wywołał skutki w sferze praw Skarżących.

Zdaniem Rzecznika trafny jest pogląd, iż „oceniając – z punktu widzenia procesowego – charakter zadania, jakie nałożono tu (powoływanie i odwoływanie sędziów – przyp. RPO) na Prezydenta RP, trudno mieć wątpliwości co do jego istoty. Jest to typowy przykład rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, zewnętrznego i władczego, w ramach którego decyduje się o prawach publicznoprawnych (tu o prawie do wykonywania zawodu sędziego) konkretnych osób fizycznych w sprawie indywidualnej. Mamy tu do czynienia z czynnością materialno-techniczną w przypadku powołania, zaś z czynnością wywołującą skutek identyczny do decyzji administracyjnej w przypadku odmowy powołania na stanowisko sędziego, która powinna być dokonana na zasadach określonych w k.p.a. stosowanych odpowiednio” (por. R. Suwaj, Glosa do postanowienia WSA z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 2139/07, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2009, Nr 2).

Zgodzić się również należy ze stanowiskiem J. Sułkowskiego, że władczość stosunku prawnego, jaki powstaje pomiędzy Prezydentem RP, a adresatem takiego jego postanowienia uzasadnia zaliczenie tego stosunku do stosunków administracyjnoprawnych, zaś tego rodzaju akty urzędowe Prezydenta RP są zarazem aktami administracyjnymi. Przez tego rodzaju akty urzędowe Prezydent RP jednostronnie rozstrzyga bowiem o nałożeniu obowiązków lub przyznaniu kompetencji adresatom tych aktów. Silniejsza pozycja jednej ze stron takiego stosunku, tj. głowy państwa, nie budzi w tym wypadku wątpliwości. Autor ten trafnie podkreśla, że „szczególna pozycja ustrojowa Prezydenta RP w systemie

ustrojowym nie może być przesłanką odmowy badania jego aktów urzędowych. Prezydent nie może być zwolniony z obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa” (J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 58).

W ocenie Rzecznika, powyższe decyduje o tym, iż przedmiotowy akt urzędowy Prezydenta RP należy uznać za decyzję administracyjną, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a sprawę dotyczącą odmowy powołania przez Prezydenta sędziów należy zaliczyć do zakresu pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a). Z jednej strony bowiem w stosunku prawnym, stanowiącym podstawę tej sprawy, występuje organ administrujący, który wprawdzie działa na podstawie Konstytucji, ale część jego prerogatyw, a zwłaszcza ta dotycząca powołań sędziów mieści się w szeroko pojętej sferze działalności administracyjnej. Po drugiej stronie tego stosunku występują natomiast sędziowie, którzy nie są temu organowi bezpośrednio podlegli, a na mocy zaskarżonego postanowienia zostali pozbawieni awansu zawodowego, bądź też nie zostali powołani do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Z powyższego, w ocenie Rzecznika, wynika konieczność kwalifikowania jako prawnych form działania administracji publicznej działań podejmowanych przez Prezydenta RP w przypadku odmowy powołania obywatela do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

IV

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oznacza możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, nie tylko w sytuacji zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwalnych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia (L. Garlicki, *Uwagi do art. 45 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007, s. 1). Dla podkreślenia samoistnego charakteru tego prawa warto wskazać na różnice pomiędzy art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz

art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym ostatnim przepisie prawo do sądu ujęte zostało jako jeden ze środków ochrony wolności i praw, do którego sięga się jako do sankcji (gwarancji) postawionej na ich straży dopiero w sytuacji naruszenia wolności i praw, których się dochodzi. Natomiast w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu występuje jako jedno z praw osobistych, gwarantujące m.in. godność i poczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy. Mając na względzie powyższe, za L. Garlickim należy przyjąć, że każdy, w tym sędzia, może zwrócić się do sądu gdy – po pierwsze – żąda uruchomienia sankcji przewidzianych za naruszenie jego prawa (art. 77 ust. 2 Konstytucji), a po drugie – również w sytuacji, gdy odczuwa potrzebę definitywnego ustalenia swego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt przedmiotowej sprawy za uzasadnione uznać należy twierdzenie, iż istnienie prawa sędziego do sądu w przypadku negatywnej decyzji Prezydenta RP co do powołania go na urząd sędziowski nie jest zdeterminowane od uprzedniego ustalenia, że sędziemu przysługuje prawo podmiotowe „do powołania na urząd sędziego”.

Przypomnieć należy, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd;
- 4) prawo do właściwie ukształtowanego sądu (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97 oraz wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98).

Zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, również sędziemu przysługuje prawo dostępu do sądu, czyli do uruchomienia procedury przed sądem. Kluczowe znaczenie dla określenia przedmiotowego zakresu prawa do sądu ma zatem pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot (tak m.in. w wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2001 r. o sygn. akt SK 10/00 oraz wyroku TK z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. akt K 21/99). Pojęcie to ma szerszy zakres znaczeniowy niż ustawowe pojęcie sprawy cywilnej, sprawy z zakresu prawa pracy, sprawy administracyjnej, czy sprawy dyscyplinarnej.

Konstytucja nie określa bowiem dziedzin prawa, z którymi łączy się prawo do sądu. Tym samym zapewnia wyższy poziom ochrony interesów prawnych (por. A. Wróbel, *Prawo do sądu*, (w:) *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa, 1999, s. 213 - 214). Jak z tego wynika, pojęcie „sprawy sądowej”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym i jego interpretacja powinna odbywać się nie na podstawie pojęć ustawowych (np. art. 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych), ale w zgodzie z regułami wykładni norm konstytucyjnych (por. A. Wróbel, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r.*, sygn. akt K 41/97, „Przebieg Sejmu” 2000, Nr 1, s. 211). Zakres przedmiotowy prawa do sądu rozważany był także w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. akt K 21/99 przyjął, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”. Odwołując się do takiej wykładni wskazanej normy konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, w sprawie z wniosku sędziego wojskowego przeniesionego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa uznał, że „decyzje o przeniesieniu sędziego (wojskowego) nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęciem ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu” (por. wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01).

W tym miejscu Rzecznik pragnie również wskazać na dodatkowe argumenty przemawiające za właściwością sądu administracyjnego w przedmiotowej sprawie. W pierwszej kolejności podnieść należy, że czynność Prezydenta RP polegająca na powołaniu lub odmowie powołania sędziego jest aktem z zakresu prawa publicznego. Jak już wyjaśniono w poprzednim punkcie uzasadnienia ma ona cechy charakterystyczne dla decyzji administracyjnych, ze względu na jej jednostronny i władczy charakter, a decyzja taka skierowana jest do podmiotu pozostającego poza strukturą administracji publicznej. Postanowienie Prezydenta RP w sposób ostateczny rozstrzyga o prawach i obowiązkach sędziego. Biorąc pod uwagę publicznoprawny charakter postępowania w przedmiocie

powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wyłączenie przepisów dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi skutkuje sytuacją, w której podmioty biorące w nim udział nie mają możliwości skutecznego poszukiwania ochrony sądowej w razie ewentualnych naruszeń ich praw w tym postępowaniu. Taka sytuacja pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1, a ponadto w art. 184 Konstytucji, zgodnie z którym sądy administracyjne są właściwe do kontroli legalności działań administracji publicznej. W świetle art. 184 Konstytucji zakres sprawowanej kontroli wyznaczają ustawy, przy czym odesłanie to nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawa powołania lub odmowy powołania sędziego przez Prezydenta RP stanowi zatem sprawę administracyjną, bowiem w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. W tym sensie rozstrzygnięcie to jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a właściwym do jej rozpoznania jest sąd administracyjny, jako sąd kontrolujący działanie administracji publicznej (art. 184 Konstytucji). Pozostawienie tej sfery całkowitemu uznaniu Prezydenta RP nie ma żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnej zasady – prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz pozycji jednostki (kandydata na sędziego lub sędziego nominowanego przez KRS do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądzie wyższego rzędu) zasługującej na ochronę przed arbitralnymi działaniami państwa (art. 60 Konstytucji w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji). W niniejszej sprawie, prawo do sądu osoby ubiegającej się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego lub powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądzie wyższego rzędu dodatkowo wzmacnia fakt, iż jest ono powiązane funkcjonalnie z prawem podmiotowym wyrażonym w art. 60 Konstytucji. Jak bowiem wskazuje doktryna „ograniczenia prawa do sądu nie mogą mieć miejsca w odniesieniu do wolności i praw rangi konstytucyjnej, ponieważ naruszałyby zakaz zamykania drogi do sądu. Oznacza to, że ewentualne ograniczenie musiałoby wynikać wprost z konstytucji RP” (por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 44).

Niezależnie od powyższego Rzecznik pragnie wskazać, że odpowiadający standardom demokratycznego państwa prawa tryb powoływania na urząd sędziego stanowi również jedną z gwarancji ustrojowych prawa każdego człowieka do właściwego,

niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1882/12).

V

Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Powoływanie sędziów należy do aktów urzędowych głowy państwa, które nie wymagają dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), a więc stanowią prerogatywę Prezydenta RP. Stosownie do art. 126 Konstytucji, Prezydent RP, będąc najwyższym przedstawicielem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium, realizując te zadania przy pomocy ujętych w Konstytucji oraz ustawach kompetencji.

Jak wskazano powyżej, powoływanie sędziów jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP. Akty urzędowe Prezydenta RP stanowią formę uzewnętrznienia decyzji podjętych przez niego co do określonego wykorzystania przysługujących mu kompetencji. Istotne znaczenie dla wyjaśnienia charakteru norm kompetencyjnych określających zakres uprawnień Prezydenta RP ma więc pozycja ustrojowa tego organu (por. postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r. o sygn. akt Kpt 1/08). W ocenie Rzecznika pozycja ustrojowa Prezydenta RP nie może zostać uznana za jedyny czynnik determinujący ocenę charakteru czynności Prezydenta RP określoną w głównej mierze w art. 179 Konstytucji.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż prerogatywa ta nie ma jednoznacznego charakteru prawnego. Według jednego poglądu, uchwały KRS, stawiające wniosek o powołanie sędziego, są dla Prezydenta RP wiążące (J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, „Przeгляд Sądowy” 1994 nr 11/12, s. 26). Natomiast według innych poglądów, ujęcie uprawnienia Prezydenta w formę prerogatywy akcentuje, iż nie ma on prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS. Skoro art. 179 Konstytucji określa wystąpienie KRS mianem „wniosku”, wskazuje to na jego niewiążący charakter. Zwolennicy tego poglądu podkreślają, iż odmowa uwzględnienia wniosku KRS mogłaby nastąpić tylko w sytuacji nadzwyczajnej i powinna być poprzedzona przedstawieniem KRS

zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta (zob. L. Garlicki, (w:) *Komentarz do Konstytucji RP*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, nota 7 do art. 179).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09 Trybunał dostrzegł, że: „na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja w zakresie powoływania sędziów należy do tych aktów urzędowych Prezydenta, które dla swej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (prerogatywa). 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” (zob. L. Garlicki, uwaga 7 do art. 179 Konstytucji, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007). Rzecznik przychyliła się do stanowiska, że wyłączenie czynnika rządowego powinno być tutaj interpretowane jako wzmocnienie gwarancji apolityczności (por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 40).

Niezależnie jednak od sporów doktrynalnych odnośnie do sposobów wykonywania przez Prezydenta swojej prerogatywy Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że ewentualna odmowa powołania na stanowisko sędziowskie nie może nosić cech działania arbitralnego, co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu.

W wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2196/11 NSA stwierdził, że „prerogatywy prezydenckie dotyczą tylko możliwości swobodnego podejmowania decyzji, nie mogą jednak ograniczać konstytucyjnych praw obywateli”. Pogląd ten został sformułowany na gruncie prawa o dostępie do informacji publicznej w związku z odmową upublicznienia przez Prezydenta RP zamówionych ekspertyz. W uzasadnieniu powołanego wyroku NSA stwierdził, że „uprawnienia Prezydenta określone w art. 122 i 144 Konstytucji są uprawnieniami o charakterze uznaniowym i dyskrecjonalnym. Opinie i ekspertyzy stanowią zatem jeden z wielu elementów wewnętrznego postępowania, którym Prezydent nie jest jednak związany, a jego decyzja nie musi być uwarunkowana treścią i wynikiem sporządzonych na jego zlecenie opinii prawnych i analiz. Nie oznacza to jednak, że nieuprawnione jest przenoszenie na osobę Prezydenta RP zasad dotyczących udostępniania informacji publicznej. Na takie wyłączenie nie wskazują ani treść art. 61 Konstytucji RP,

ani też przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W państwie prawa proces podejmowania decyzji, również dyskrecjonalnych, w pewnym zakresie powinien być transparentny, a organy władzy, nie ulegając bieżącym naciskom opinii publicznej, winny równocześnie liczyć się z koniecznością racjonalnego uzasadniania podejmowanych decyzji”. W cytowanym wyroku NSA poczynił również generalną uwagę, że „żaden organ władzy publicznej w państwie prawa nie może [...] stać ponad tym prawem i poza władzą zwierzchnią Narodu, nawet jeśli jego legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo silna, bo został wybrany na urząd w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach” (por. M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów. Uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2013, Nr 1, s. 59-60).

W ocenie Rzecznika, zasługujące na aprobatę stanowisko NSA powinno stanowić swoistego rodzaju pryzmat w patrzeniu na konstytucyjne granice prezydenckiej prerogatywy odnoszącej się do powoływania sędziów (art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji oraz w zw. z art. 60 Konstytucji). Rzecznik podziela w tym zakresie pogląd sędziego TK P. Tulei, że „poszczególne prerogatywy i sposób ich wykonywania mają różny wpływ na realizację zasad i wartości konstytucyjnych. Dlatego proste porównanie sposobu konkretyzacji tych prerogatyw przez ustawodawcę nie ma bezpośredniego znaczenia dla wykładni Konstytucji. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie *ratio legis* danej prerogatywy i charakteru postanowień Konstytucji, które mogą być naruszone przez Prezydenta wykonującego prerogatywę (...). W sytuacji, gdy Prezydent władczyim aktem wkracza w sferę władzy sądowniczej lub praw człowieka, Konstytucja nie stwarza dla niego domniemania kompetencji tylko z tego powodu, że jego akt przyjmuje postać prerogatywy” (por. zdanie odrębne sędziego TK P. Tulei do uzasadnienia wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09). W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasadę legalizmu w wykonywaniu kompetencji organów władzy publicznej, nie sposób bowiem bezkrytycznie przyjąć tezę, że prerogatywa jest osobistym uprawnieniem Prezydenta RP, które może być wykonywane bez względu na konstytucyjną regulację praw podmiotowych, bez określonej prawem procedury. Każda kompetencja organu władzy publicznej musi być wykonywana na podstawie i w granicach prawa.

Zasada praworządności jest jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. Została uregulowana w art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na

podstawie i w granicach prawa. Art. 7 Konstytucji wynika bezpośrednio z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, której stosownie do treści art. 8 Konstytucji normy są stosowane bezpośrednio, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Żaden organ władzy publicznej w państwie prawa nie może stać ponad tym prawem i poza władzą zwierzchnią Narodu, nawet jeśli jego legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo silna, bo został wybrany na urząd w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Zdaniem Rzecznika, skoro Prezydent RP zaliczany jest do grona organów władzy publicznej, to powyższy nakaz jest również skierowany do niego jako podmiotu zobowiązanego do przestrzegania standardów konstytucyjnych. W przedmiotowej sprawie, nakaz działania na podstawie i w granicach prawa został naruszony poprzez brak uzasadnienia decyzji Prezydenta RP w przedmiocie niepowołania Skarżących na określone stanowiska sędziowskie. W ten sposób, w ocenie Rzecznika, doszło do naruszenia przepisów ustrojowych, tj. art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji oraz art. 60 Konstytucji.

Warto również zwrócić uwagę na związek pomiędzy art. 126 ust. 3 Konstytucji a art. 2 oraz 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 126 ust. 3, Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Jest to w istocie kontynuacja założeń normatywnych art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. *Ratio* tego przepisu może wyrażać się w położeniu szczególnego nacisku na związanie prawem właśnie Prezydenta RP — strażnika Konstytucji, ponieważ podobnego sformułowania nie odnajdziemy w przypadku innych organów władz publicznych, wobec których znajduje zastosowanie art. 7 Konstytucji. Wykładnia art. 126 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że czynienie użytku z konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji powinno mieć wyłącznie na celu realizację konstytucyjnych funkcji i zadań (por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 34).

Ponadto, zgodnie z zasadą najwyższej mocy norm konstytucyjnych (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i pochodną względem niej zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych (art. 8 ust. 2 Konstytucji), zasada demokratycznego państwa prawnego i wywiedziona z niej zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) sprzeciwiają się takiej interpretacji norm kompetencyjnych organów władzy publicznej, które podważałyby przejrzystość i przewidywalność ich działań. Zasada

zaufania oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd, ale również organ władzy publicznej), czytelności, transparentności oraz poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka, wynikających z przepisów konstytucyjnych.

W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. o sygn. akt K 18/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „art. 179 Konstytucji jest (...) 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. (...)”. Trybunał nie wykluczył więc możliwości „uzupełnienia” prerogatywy prezydenckiej wskazanej w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji przez ustawodawcę uznając, że „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”.

W świetle powyższego uzasadnione jest stwierdzenie, iż kompetencja Prezydenta RP może również zostać uzupełniona, czy dookreślona w procesie interpretacji prawa, jeśli uzupełnienie to odnosić będzie się do norm i zasad konstytucyjnych. Zdaniem Rzecznika, teza Trybunału, iż w art. 179 Konstytucji uregulowane zostały wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej sędziów jest co najmniej dyskusyjna, ponieważ – co sygnalizowano już we wcześniejszych częściach uzasadnienia – na poziomie konstytucyjnym takim elementem jest również art. 60 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi więc na stanowisku, że rekonstrukcja kompetencji proceduralnych Prezydenta RP musi uwzględniać także ten element.

Ponadto, przy ocenie charakteru prawnego wskazanej kompetencji Prezydenta RP należy również uwzględnić zasadę trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz niezależności sądów (art. 173 Konstytucji), z których płynie wymóg harmonijnej współpracy władzy wykonawczej i sądowniczej. Fakt powoływania sędziów przez Prezydenta RP i jednoczesne zwolnienie tego aktu z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z jednej strony podkreśla doniosłość władzy sądowniczej, z drugiej wyłącza ją spod wpływu władzy wykonawczej i czynników politycznych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. (sygn. akt P 16/04) oraz w wyroku z dnia z 14 kwietnia

1999 r. (sygn. akt K 8/99), zasada podziału władzy wyznacza nie tylko granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu zakresu kompetencji organów władzy publicznej, ale również sposób korzystania przez te organy z przyznanych im kompetencji. W konsekwencji przyjąć należy, że władza wykonawcza, która posiada określone uprawnienia w stosunku do władzy sądowniczej, powinna z nich korzystać w sposób pozwalający na zachowanie odrębności i niezależności judykatury.

Reasumując, w ocenie Rzecznika, prerogatywa Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji nie ma jednoznacznego charakteru prawnego. Rzecznik przychyliła się, co do zasady, do poglądu, że: „konstytucja na zasadzie absolutnego wyjątku dopuszcza (...) możliwość odrzucenia przez prezydenta kandydata na sędziego. Z uwagi na szczególnie status sędziów oraz olbrzymie znaczenie dla jednostek prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd (...) sytuacja ta powinna być zawsze traktowana wyjątkowo i zawsze uzasadniona, a – zważywszy na funkcje Prezydenta RP wyrażone w art. 126 Konstytucji – uzasadnieniem odmowy mógłby stać się w zasadzie obowiązek czuwania nad przestrzeganiem konstytucji” (por. J. Sułkowski, *op.cit.*, s. 54). Powyższa teza nie stanowi poparcia dla dowolności działań Prezydenta RP w tym zakresie, a wręcz przeciwnie – z uwagi na fakt, iż jest to uprawnienie władcze Prezydenta RP, w ocenie Rzecznika powinien on wykonywać wskazaną prerogatywę mając na względzie konstytucyjne przesłanki jej dotyczące (art. 126 Konstytucji) oraz fundamentalne zasady konstytucyjne. Należy zauważyć, że w żadnym z przepisów Konstytucji nie została zawarta norma, która wyłączałaby osobę i urząd Prezydenta RP spod działania 60 Konstytucji, ani art. 2 i 7 Konstytucji, w tym zakresie. Przyjęcie tezy, iż wskazane standardy nie mają zastosowania w omawianej sprawie prowadziłyby to uznania, że pewne normy konstytucyjne (art. art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji) są nadrzędne nad innymi (art. 2,7, 45 ust.1 i art. 60 Konstytucji). Tymczasem, w ocenie Rzecznika, są one równorzędne i powinny być interpretowane, przy zastosowaniu wykładni systemowej i celowościowej, w sposób gwarantujący ochronę praw i wolności jednostki w sytuacji, gdy organ władzy publicznej rozstrzyga o jej uprawnieniach.

VI

Jak zasygnalizowano we wcześniejszej części uzasadnienia, za przyjęciem tezy o potrzebie uzasadnienia przez Prezydenta RP postanowień w sprawie odmowy powołania sędziego na wniosek KRS przemawia również art. 60 w zw. z art. 32 Konstytucji. Zgodnie z art. 60 Konstytucji, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Oznacza to obowiązek ustanowienia obiektywnych kryteriów doboru kandydatów do tej służby oraz takiego ukształtowania zasad i procedur rekrutacji, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Istotą prawa określonego w art. 60 Konstytucji jest zagwarantowanie każdemu, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego (por. m.in. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r. o sygn. akt K 28/97, z 14 grudnia 1999 r. o sygn. akt SK 14/98, z 8 kwietnia 2002 r. o sygn. akt SK 18/01).

Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 27 maja 2008 r. o sygn. akt SK 57/06, dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem tego rodzaju funkcji, a więc formalny aspekt dostępu do służby, a nie sama ocena kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Innymi słowy, istnieje „prawo do ubiegania się na jednakowych zasadach” o powołanie na urząd sędziego, ale Konstytucja nie gwarantuje prawa „do bycia powołanym” na ten urząd (por. M. Wiącek, *Glosa do wyroku TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06*, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 1, s. 198).

W wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 43/06), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie.

Co istotne w kontekście przedmiotowej sprawy, Trybunał zaznaczył, że art. 60 Konstytucji ma także zastosowanie w przypadkach ubiegania się o przeniesienie na wyższe

stanowisko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej. W uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku (sygn. akt SK 43/06) Trybunał stwierdził bowiem, że: „konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej musi zostać odniesione do poszczególnych rodzajów stanowisk w obrębie służby publicznej. Rozważane prawo obejmuje nie tylko ogólne prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej w ogóle, ale także prawo do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby, a (...) gwarancje dotyczące dostępu do służby publicznej muszą odnosić się do procedur obsadzania poszczególnych rodzajów stanowisk w służbie publicznej. Gwarancje te zapewniają jednakową ochronę kandydatów już zatrudnionych w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”.

Dokonując wykładni art. 60 Konstytucji należy również przyjąć, że na jego treść składa się w szczególności prawo dostępu do informacji, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Z prawami tymi koresponduje obowiązek informacyjny względem osób, które nie zostały powołane przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego, wynikający z art. 61 Konstytucji, tak aby wiedziały one, jakich wymogów prawnych, zdaniem organu powołującego, nie spełniają.

Należy także zwrócić uwagę, że negatywna decyzja Prezydenta RP w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego – bez podania uzasadnienia takiej decyzji – może wyrzucić efekt stygmatyzujący osobę sędziego w odbiorze społecznym. Taka sytuacja może prowadzić do naruszenia czci i dobrego imienia sędziego, którego prawną ochronę przewiduje art. 47 Konstytucji. Skarżący nie otrzymali bowiem informacji, jakie przesłanki, w ocenie Prezydenta RP, uzasadniały odmowę powołania ich na stanowiska sędziowskie, pomimo pozytywnie zakończonej procedury kwalifikacyjnej przed KRS. Prowadzi to do niepożądanego w demokratycznym państwie prawnym sytuacji, w której działania głowy państwa decydujące o sytuacji prawnej jednostki, formalnie zakotwiczone w konstytucyjnej prerogatywie, opierałyby się wyłącznie na pozaprawnych, arbitralnych przesłankach przyjętych przez każdorazowego piastuna urzędu Prezydenta RP (por. zdanie odrębne sędziego TK Piotra Tulei do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. o sygn. akt SK 37/08).

Jednocześnie, naruszona zostaje w tym zakresie zasada równego traktowania wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), bowiem w odniesieniu do innych wniosków KRS

o nominacje sędziów, przy spełnieniu tych samych przesłanek Prezydent RP decyduje o powołaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie. Tym samym, z grupy kandydatów na stanowiska sędziowskie spełniających przesłanki do nominacji, Prezydent wybrał grupę kilku sędziów, którym z nieznanymi powodami odmówił powołania.

Ujawnienie przyczyn i przesłanek, jakimi kierował się Prezydent RP, wydając postanowienie o odmowie powołania kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pomimo pozytywnego w tym przedmiocie wniosku KRS, pozwoliłoby, zgodnie z zasadą zaufania państwa do obywateli, na publiczną ocenę działań organu uprawnionego do powołania na stanowisko sędziowskie. Możliwość oceny przedstawionych przez Prezydenta RP motywów swojego rozstrzygnięcia, w świetle wartości konstytucyjnych na straży których stoi ten organ, jest bowiem wymogiem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawa, w którym przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z fundamentów współczesnego konstytucjonalizmu. Z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa, legitymizację osiąga się poprzez przejrzystość, a przejrzystości (transparentności) nie można osiągnąć bez informacji i na jej podstawie ukształtowanej wiedzy (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt SK 30/05).

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi na jego wystąpienie w sprawie przyczyn odmowy powołania sędziów przez Prezydenta RP, Szef Kancelarii Prezydenta RP podniósł (pismo z dnia 22 września 2016 r.; znak: BPU 0748.46.2016), że postulaty odnoszące się do potrzeby transparentności procesu powoływania sędziów „kierowane są do ustawodawcy wykonującego funkcję ustawodawczą”, a nie do Prezydenta RP, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wydawania przez niego postanowień odmawiających powołania na urząd sędziego. Zdaniem Szefa Kancelarii Prezydenta RP, pozycja ustrojowa Prezydenta RP oraz odmienny charakter wydawanych przez niego prawnych aktów urzędowych wydawanych na podstawie normy zawartej w samej Konstytucji, przemawia za niestosowaniem powyższych wymogów w odniesieniu do urzędu Prezydenta RP.

Odnosząc się do powyższego stanowiska – mając na względzie treść art. 173 Konstytucji – należy zauważyć, że skoro dyrektywa transparentności odnosić się powinna, zdaniem Trybunału, do procedury powołania sędziego toczącej się przed KRS (której

zadaniem jest stężenie niezawisłości sądownictwa – art. 186 ust. 1 Konstytucji), to tym bardziej zasada ta powinna odnosić się do Prezydenta RP, będącego przedstawicielem władzy wykonawczej. Z zasady podziału władz oraz niezależności sądownictwa płynnie bowiem względem władzy wykonawczej nakaz, aby przy wykonywaniu swoich uprawnień w stosunku do władzy sądowniczej, korzystała z nich w sposób pozwalający na zachowanie odrębności i niezależności judykatury. Ponadto, przyjęcie założenia, że opisane powyżej standardy dotyczące procedury powoływania sędziów mają zastosowanie wyłącznie do procesu powoływania sędziów przez KRS i wraz z zakończeniem tego etapu, tj. przekazaniem wniosku KRS do Prezydenta, nie mają zastosowania, prowadziłyby do sprzecznej z założeniami Konstytucji tezy, iż konstytucyjne gwarancje sędziów wynikające z art. 60 Konstytucji uwarunkowane są etapem postępowania nominacyjnego sędziego oraz kategorią podmiotu przed którym ono się toczy (obowiązują wyłącznie w toku postępowania przed KRS, ale zostają wyłączone na następującym po nim etapie toczącym się przed Prezydentem RP).

W przypadku przyjęcia tezy, że zaliczenie omawianej kompetencji Prezydenta do prerogatywy wyłącza zastosowanie art. 45 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji, mielibyśmy do czynienia z „iluzją prawa podmiotowego” kandydatów na sędziego. Taka sytuacja nie jest dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, w którym ustawodawca (zarówno zwykły, jak i konstytucyjny) tworząc określony zespół uprawnień po stronie jednostki (prawo podmiotowe) zawsze powinien zagwarantować możliwość efektywnej sądowej ochrony tychże uprawnień. „Nie do pogodzenia z ideą państwa prawnego wydaje się sytuacja, w której obowiązujące prawo przyznaje jednostce określoną wiązkę uprawnień, której korelatem są pewne powinności po stronie innej jednostki bądź władzy publicznej, przy braku mechanizmów pozostających do dyspozycji jednostki w razie naruszenia tychże uprawnień” (por. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 200). Jak słusznie zauważył J. Sułkowski: „z tego, że dana kompetencja należy do prerogatyw, nie można w państwie prawa wyciągać wniosku, że prezydent — podejmując indywidualne i władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki — może działać w sposób całkowicie dowolny, jeśli wartością chronioną ma być zasada sędziowskiej niezawisłości. Nieporozumieniem jest przenoszenie wniosków płynących z niezależności prezydenta (...) na możliwość kontroli określonych

rozstrzygnięć głowy państwa dotyczących nominacji sędziowskich. To są dwie różne płaszczyzny konstytucyjne (...)” (por. J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 64).

Reasumując, Skarżącym nie przysługuje wprawdzie prawo podmiotowe do uzyskania stanowiska sędziego, lecz mają oni prawo do równego dostępu do funkcji publicznych, prawo do niedyskryminacji oraz prawo do rozpoznania sprawy przez sąd. Mimo, że z żadnego przepisu Konstytucji RP oraz P.p.s.a. nie wynika bezpośrednio prawo podmiotowe Skarżących do powołania na stanowisko sędziego, to nie można tym samym wnioskować, iż w tym zakresie Prezydent RP może podejmować arbitralne oraz nie podlegające jakiegokolwiek kontroli decyzje. Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska byłoby bowiem stwierdzenie, że ocena Prezydenta RP stanowi ostateczne kryterium powołania na stanowisko sędziego, on sam zaś - jako organ władzy wykonawczej - decydowałby o powołaniu sędziego pomimo odmiennego wniosku organu władzy sądowniczej. Prezydent RP, jeśli już podjął decyzję o odmowie określonej osoby na stanowisko sędziego, z uwagi na powyżej omówione przesłanki, powinien swą decyzję uzasadnić.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, proces stosowania prawa przez Prezydenta RP w omawianym przypadku uwzględniać musi nie tylko jego pozycję ustrojową, ale również – a nawet przede wszystkim – prawa człowieka określone w art. 45 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji oraz zasady konstytucyjne wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji.

VII

Poczynione uwagi skłaniają do przyjęcia wykładni art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji określających kompetencję Prezydenta RP do powołania sędziego w sposób, który byłby zgodny ze konstytucyjnymi standardami demokratycznego państwa prawa. Dokonując wykładni wskazanej normy należy więc dążyć do wykładni systemowej Konstytucji, tzn. uwzględniać konstytucyjne dotyczące prawa jednakowego dostępu do służby publicznej, prawa do sądu, zasadę niezawisłości sędziowskiej, zasadę legalizmu oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Chodzi o taką interpretację wskazanych norm, która zapewni ochronę prawa dostępu kandydata do urzędu sędziowskiego (lub sędziego) do służby publicznej na jednakowych zasadach. Wykładnia ta znajduje również uzasadnienie w

prawie obywateli do niezawisłego i bezstronnego sędziego oraz ochrony niezależności sądownictwa. Sposób powoływania sędziów powinien bowiem stanowić gwarancję dla niezawisłości sędziowskiej oraz eliminować ryzyko politycznego wpływu na proces nominacji sędziów (por. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 44-45).

Zdaniem Rzecznika, przedmiotowa sprawa stanowi przykład, w którym błędna wykładnia norm konstytucyjnych prowadzi do zachwiania równowagi pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą. Zwiększa to ryzyko kształtowania praktyki sprawowania władzy pod nadmiernym wpływem uwarunkowań politycznych.

Dokonując wykładni stosowania prerogatywy wyrażonej w art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Prezydent RP naruszył normy wynikające z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 60 Konstytucji, co powinno skutkować uchYLENIEM postanowienia w zaskarżonej części.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności, wnosi jak we wstępie.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be the initials 'Bcd' or similar, written in a cursive style.