Janusz Roszkiewicz

Uzasadnienie rozstrzygnięć organów władzy publicznej jako wartość konstytucyjna

1. Wprowadzenie

Uzasadnienie orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, a także postanowień, uchwał i innych rozstrzygnięć organów egzekutywy, pełni wiele funkcji ważnych nie tylko dla ich adresatów, ale również dla społeczeństwa i samego państwa. Należy do nich:

1. Funkcja wyjaśniająca – uzasadnienie wyjaśnia adresatowi podstawy prawne i faktyczne rozstrzygnięcia, a także sposób ich interpretacji.
2. Funkcja stymulująca – uzasadnienie, jeśli zostanie opublikowane, stymuluje dyskurs prawniczy wśród badaczy i praktyków prawa, w tym również sędziów i urzędników inspirujących się innymi rozstrzygnięciami w swojej działalności orzeczniczej, może też stanowić źródło postulatów *de lege ferenda*.
3. Funkcja samo-kontrolna – uzasadnienie dostarcza samemu organowi informacji na temat praktyki stosowania przepisów w danej kategorii spraw, pozwalając mu świadomie kształtować własne orzecznictwo.
4. Funkcja zewnątrz-kontrolna – uzasadnienie ułatwia przeprowadzenie kontroli odwoławczej rozstrzygnięcia przez organ nadrzędny lub sąd.
5. Funkcja legitymizująca – uzasadnienie pomaga obywatelom lepiej zrozumieć przepisy prawa i przez to buduje autorytet społeczny porządku prawnego oraz władzy publicznej.

6. Funkcja wychowawcza – uzasadnienie rozstrzygnięć może sprzyjać kształtowaniu dobrych obyczajów w zachowaniu obywateli, jak również w działaniach organów państwa.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest kwestia, czy z Konstytucji wynika norma nakazująca organom władzy publicznej uzasadnianie ich rozstrzygnięć, a więc czy organ powinien takie uzasadnienie sporządzić tylko wtedy, gdy wymaga tego wyraźny przepis ustawy, czy także w innych przypadkach. W pierwszej części artykułu zostanie przedstawiona argumentacja na rzecz tezy o konstytucyjnym, a nie ustawowym charakterze wymogu uzasadnienia, a w drugiej zostanie omówiony standard sporządzania uzasadnień na przykładach uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, postanowień Prezydenta Rzeczypospolitej oraz rozstrzygnięć organów państwa w sprawach wyborczych.

2. Konstytucyjny obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć władzy publicznej

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg uzasadnienia wiązano przede wszystkim z orzeczeniami sądowymi, traktując go jako element prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz konsekwencję zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji)[1]. Za niezgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji Trybunał uznał przepisy o przedsądzie w cywilnym i karnym postępowaniu kasacyjnym (art. 535 § 2 k.p.k.[2] i art. 398^9 § 2 zdanie drugie k.p.c.[3]), które wyraźnie zwalniały Sąd Najwyższy z obowiązku sporządzenia pisemnego uzasadnienia postanowienia. W obu orzeczeniach TK podkreślił jednak, że stwierdzenie niekonstytucyjności było konsekwencją kumulacji nieproporcjonalnych ograniczeń prawa do sądu: orzeczenie było wydawane na podstawie nieostrych przesłanek, na posiedzeniu bez udziału stron, bez konieczności sporządzenia pisemnego uzasadnienia. Co istotne, wcześniej TK umorzył postępowanie w podobnej sprawie – skargi konstytucyjnej na art. 535 § 2 k.p.k., podnoszącej zarzut braku wymogu uzasadnienia, ponieważ

1 Wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 31 marca 2005 r., SK 26/02. Postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04.

2 Cyt. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05.

3 Cyt. wyrok TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06.

Sąd Najwyższy rozpoznał kasację skarżącego na rozprawie, na której ustnie, w obecności prokuratora, wyjaśniono motywy rozstrzygnięcia, a na której oskarżony był nieobecny, mimo prawidłowego zawiadomienia[4].

Z tego orzecznictwa można wyciągnąć kilka wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, konstytucyjny wymóg uzasadnienia dotyczy przede wszystkim wyroków i postanowień kończących postępowanie w sprawie (a więc nie dotyczy postanowień wpadkowych). Po drugie, uzasadnienie jest pożądane szczególnie wtedy, gdy sąd orzeka w oparciu o niedookreślone przesłanki. Po trzecie, uzasadnienie ma mniejsze znaczenie przy orzeczeniach niezaskarżalnych (wydanych przez Sąd Najwyższy), z uwagi na zanik funkcji zewnątrz-kontrolnej. Po czwarte, w przypadku orzeczeń niezaskarżalnych dopuszczalne jest zastąpienie wymogu pisemnego uzasadnienia możliwością udziału stron w posiedzeniu, na którym sąd ustnie wyjaśnia motywy rozstrzygnięcia.

Moim zdaniem konstytucyjny wymóg uzasadnienia dotyczy nie tylko orzeczeń sądowych, ale wszelkich rozstrzygnięć organów władzy publicznej w sprawach indywidualnych, oddziałujących na prawa i obowiązki jednostki. Wynika on przede wszystkim z zasady rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji), zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a w konkretnych przypadkach także z zasad ograniczania praw i wolności obywatelskich (art. 31 ust. 3 Konstytucji)[5].

W przypadku pierwszej zasady należy zauważyć, że wymóg rzetelności, rozumianej jako „należyte wypełnianie obowiązków"[6], odnosi się nie tylko do stanowienia prawa, ale także do jego stosowania. Wymiernym kryterium oceny „należytości" wypełniania ustawowych i konstytucyjnych zadań przez dany organ jest uzasadnienie jego rozstrzygnięć.

W przypadku drugiej zasady należy zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie od dawna podkreślano, że wynika z niej konieczność

4 Cyt. postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04.

5 Zob. wyrok NSA z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19, w którym również wyrażono pogląd o konstytucyjnym obowiązku uzasadniania rozstrzygnięć organów władzy publicznej (nawet przy braku wyraźnego nakazu ustawowego), na przykładzie uchwały rady miejskiej w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

6 Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, hasło: „rzetelność", < https://sjp.pwn.pl/szukaj/rzetelność.html >, dostęp: 12 lutego 2020 r.

umożliwienia obywatelowi decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów władzy publicznej[7]. A zatem w pierwszej kolejności zasada zaufania nakłada na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego uregulowania w ustawie przesłanek rozstrzygnięć dotyczących obywateli, ale w następnej kolejności – o czym już się często zapomina w praktyce ustrojowej – zobowiązuje również organy stosujące prawo do wyjaśnienia, w jaki sposób przesłanki ustawowe zostały zinterpretowane przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. O **pełnej** znajomości przesłanek można mówić dopiero wtedy, gdy znana jest ich interpretacja przyjęta w praktyce danego organu, zwłaszcza jeśli mają one charakter niedookreślony.

W przypadku trzeciej zasady należy zauważyć, że wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa nie ogranicza się do wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia, ale obejmuje również zakaz arbitralnego wykonywania kompetencji[8]. Z tego ostatniego można moim zdaniem wyprowadzić obowiązek wyjaśnienia podstawy prawnej w uzasadnieniu, zwłaszcza jeśli zawiera ona przesłanki nieostre. Samo powołanie się przez organ na wyraźny przepis prawa nie powoduje przecież automatycznie, że jego działanie jest legalne. Nie jest działaniem legalnym działanie arbitralne, a najlepszym sposobem na zapobieganie arbitralności jest wymóg podania motywów przyjętego kierunku rozstrzygnięcia. Organ może przecież błędnie zinterpretować przepis, na który się powołuje, jak również zastosować go w oczywiście złej wierze, ale ocena poprawności wykładni będzie znacznie utrudniona w razie zaniechania podania uzasadnienia.

W czwartym przytoczonym przypadku należy zauważyć, że określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady ograniczania praw i wolności obywatelskich dotyczą nie tylko stanowienia prawa, ale również jego stosowania. Jeśli dany przepis prawa jest ogólny, a przesłanki jego zastosowania niedookreślone (lub nie ma ich wcale), to jedynie z uzasadnienia rozstrzygnięcia obywatel może się dowiedzieć, jakie wartości zdecydowały o ingerencji w jego prawa – przykładowo w prawo do czci

7 Wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00; 13 grudnia 2011 r., K 33/08; 8 stycznia 2013 r., K 18/10; 4 czerwca 2013 r., P 43/11. L. Garlicki, *Polskie…*, s. 78.

8 P. Tuleja, w: *Konstytucja…,* komentarz do art. 7, uwaga 14.

i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) czy prawo do kandydowania w wyborach do Sejmu (art. 99 ust. 1 Konstytucji).

3. Uzasadnienia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego

Wymóg uzasadniania uchwał w sprawach indywidualnych – w tym również dotyczących kandydatur na sędziów – wyraźnie przewiduje art. 42 ustawy z dn. 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa[9]. Ustawa nie precyzuje, jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie. W praktyce uzasadnienia uchwał KRS są kompilacją życiorysów kandydatów na sędziów. Często w uzasadnieniach nie podaje się konkretnych powodów, dla których jedni kandydaci zostali rekomendowani przez Radę do powołania na sędziego, a i inni nie. Niedostatki i ogólnikowość uzasadnień uchwał Rady od dawna były i nadal są główną przyczyną uchylania ich przez Sąd Najwyższy – w tym zakresie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych kontynuuje linię rozpoczętą przez dawną Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (co wynika z omówienia orzecznictwa poniżej).

Sąd Najwyższy, wykładając art. 42 ustawy o KRS wewnątrz-systemowo (z uwzględnieniem art. 33 ust. 1, mówiącego o obowiązku „wszechstronnym rozważeniu sprawy" przez Radę oraz art. 35 ust. 2, mówiącym o kryteriach oceny kandydatów) i prokonstytucyjnie (art. 60 Konstytucji, mówiącym o prawie dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach), doprecyzował, jakie elementy powinny znaleźć się w uzasadnieniu, a jakie nie. Z orzecznictwa generalnie wynika, że w sytuacji, gdy kandydatów jest więcej niż wolnych stanowisk sędziowskich, uchwała KRS powinna: podawać konkretne powody, dla których dokonano takiego, a nie innego wyboru[10]; stosować konsekwentnie kryteria oceny (np. wybierając pomiędzy dwoma kandydatami zajmującymi się głównie badaniem prawa, nie może rekomendować jednego kandydata ze względu na posiadany

9 Dz.U. 2021, poz. 269.

10 Wyroki SN z: 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11; 27 sierpnia 2014 r., III KRS 36/14; 1 lipca 2019 r., I NO 70/19.

dorobek naukowy, a odrzucić drugiego z powodu braku praktycznego doświadczenia)[11]; uwzględniać opinię miejscowego zgromadzenia ogólnego i kolegium sądu (Rada może rekomendować kandydata cieszącego się mniejszym poparciem, ale powinna konkretnie wyjaśnić, dlaczego uznaje opinię za niemiarodajną)[12]; unikać niedozwolonych, pozaustawowych, sprzecznych z podstawowymi zasadami prawnymi, kryteriów oceny[13].

W orzecznictwie SN istnieje jednak rozbieżność co do stopnia szczegółowości uzasadnień. Według jednej linii orzeczniczej Rada nie ma obowiązku szczegółowego odnoszenia się do każdej kandydatury, bo decyduje ocena „całościowa"[14]. Według drugiej linii w uzasadnieniu należy zestawić ustawowe kryteria oceny z konkretnymi cechami poszczególnych kandydatów oraz szczegółowo wyjaśnić, na czym polega przewaga kandydatów rekomendowanych nad kandydatami niespełniającymi kryteriów w stopniu dostatecznym[15]. W moim przekonaniu prawidłowa jest linia druga, ponieważ tylko ona ma szansę zapewnić realną transparentność procedury wyłaniania kandydatów na sędziów, która od wielu lat pozostawia sporo do życzenia[16]. To drugie stanowisko sprzyja również realizacji funkcji wyjaśniającej, stymulującej i samo-kontrolnej uzasadnienia uchwały KRS, czyniąc praktykę ustrojową Rady bardziej uporządkowaną i przejrzystą zarówno dla kandydatów, jak i dla zewnętrznych obserwatorów. Rzecz jasna, bardziej szczegółowe uzasadnienie uchwały realizuje też funkcję zewnątrz-kontrolną, ułatwiając jej ocenę Sądowi Najwyższemu, a na dalszym etapie także Prezydentowi RP. Oprócz tego sprzyja funkcji legitymizującej, bo obywatele mieliby większy szacunek do sędziów,

11 Wyroki SN z 6 października 2015 r., III KRS 50/15 oraz z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17. Zob. też V. Vachev, O. Nawrot, *O standardach…*, s. 117. Przykład podany w nawiasie jest własny, w orzecznictwie takiego przypadku nie było.

12 Wyroki SN z: 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09; 26 kwietnia 2012 r., III KRS 8/12; 11 kwietnia 2012 r., III KRS 6/12; 6 marca 2013 r., III KRS 146/13; 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15; 27 maja 2020 r., I NO 5/20.

13 Wyroki SN z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; 15 grudnia 2011 r., III KRS 12/11; 11 kwietnia 2012 r., III KRS 6/12; 17 czerwca 2020 r., I NO 188/19.

14 Wyroki SN z: 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12; 13 listopada 2012 r., III KRS 32/12; 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13; z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 38/14; 10 listopada 2016 r., III KRS 32/16; 20 listopada 2019 r., I NO 19/19.

15 Wyroki SN z: 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10; 30 października 2019 r., I NO 132/19; 20 maja 2020 r., I NO 87/19.

16 Zob. Fundacja Court Watch Polska, *Skąd…*

o których wiedzieliby, że zostali wyłonieni na podstawie merytorycznych kryteriów. Nie bez znaczenia jest też funkcja wychowawcza uzasadnienia względem kandydatów, którzy zostali przez KRS odrzuceni – znając konkretne powody decyzji Rady, będą oni wiedzieli, w jaki sposób podnieść swoje kwalifikacje lub o jakie doświadczenia uzupełnić swój dorobek, aby w przyszłości liczyć na przychylne przyjęcie ich kandydatur.

Nie ma przy tym znaczenia, że Rada ma charakter kolegialny, a głosowania czasami są tajne, więc trudno ustalić, czym kierował się każdy z członków. Jeżeli „sprawozdawca" odpowiedzialny za przygotowanie uzasadnienia uchwały nie jest w stanie ustalić motywacji członków Rady, powinien na podstawie własnej analizy materiału przedstawić konkretne argumenty na rzecz rekomendowanych kandydatur – po podpisaniu uchwały przez Przewodniczącego KRS, występującego w imieniu całej Rady, można domniemywać, że treść uzasadnienia jest aprobowana przez wszystkich członków. Ponieważ uzasadnienia uchwał Rady, mimo orzecznictwa SN, nadal pozostawiają wiele do życzenia, *de lege ferenda* powinno się w ustawie umieścić precyzyjny katalog relewantnych kryteriów oceny kandydatur (aby nie były one, jak to niekiedy bywa, przypadkowe) oraz wyraźny nakaz podania konkretnych powodów wyłonienia danej kandydatury.

4. Uzasadnienia postanowień Prezydenta RP (wybrane przykłady)

Szczególnie interesującym przypadkiem jest kwestia uzasadnień aktów urzędowych Prezydenta RP, w tym zwłaszcza postanowień w sprawach indywidualnych, takich jak powoływanie sędziów, prawo łaski czy nadawanie i odbieranie orderów.

4.1. Powoływanie sędziów

Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony". Szczegóły procedury doprecyzowuje ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[17]. Przepisy

17 Dz.U. 2020, poz. 2072.

milczą na temat konieczności uzasadniania prezydenckich postanowień w przedmiocie powołania sędziego. Ten brak nabrał szczególnego znaczenia w czasach prezydentury Lecha Kaczyńskiego, który jako pierwszy pod rządami Konstytucji z 1997 r. odmówił powołania kilku sędziów wskazanych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwie, co wywołało spór, czy Prezydentowi w ogóle przysługuje taka kompetencja. Ostatecznie w orzecznictwie i doktrynie przyjął się pogląd, że jest to dopuszczalne[18]. Jednocześnie jednak część autorów stała na stanowisku, że postanowienia o odmowie powinny być uzasadniane[19].

Tego ostatniego poglądu nie podzielił Trybunał Konstytucyjny, umarzając postępowanie w sprawie skarg konstytucyjnych trzech kandydatów na sędziów, którzy zyskali rekomendację Krajowej Rady Sądownictwa, ale spotkali się z odmową ze strony Prezydenta RP. Skarżący kwestionowali konstytucyjność art. 55 § 1 p.u.s.p. „rozumianego w ten sposób, że dopuszcza możliwość niepowołania sędziego przez Prezydenta, pomimo wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów oraz bez podania żadnego uzasadnienia"[20]. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, ponieważ ówczesne brzmienie art. 55 §1 p.u.s.p. było powtórzeniem nieco innymi słowami art. 179 Konstytucji, a istota zarzutów skarżących miała dotyczyć nie tyle treści przepisu, co praktyki jego stosowania: „faktycznie skargi zmierzają do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa i rozstrzygnięcia o wzajemnych relacjach organów konstytucyjnych uczestniczących w procesie powoływania sędziów".

Nie podzielam tego stanowiska. Uważam, że postanowienie Prezydenta o odmowie powołania sędziego powinno zawierać uzasadnienie wraz ze szczegółowym wskazaniem motywów, które przesądziły o takim, a nie innym rozstrzygnięciu – wynika to z zasady zaufania obywateli do państwa, którzy mają prawo znać przesłanki, jakimi kieruje się organ władzy publicznej, rozpatrując ich sprawy indywidualne, zwłaszcza te związane bezpośrednio z ich prawami podmiotowymi. W przypadku kandydatów na sędziów chodzi o zapewnienie im prawa dostępu do służby publicznej

18 Np. postanowienie pełnego składu TK z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; L. Garlicki, *Polskie…*, s. 397; K. Wojtyczek, *Prezydent…*, s. 363; B. Banaszak, *Prawo…*, s. 525–526.

19 Tak np. P. Winczorek, *Komentarz…*, s. 353.

20 Postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08.

„na jednakowych zasadach". Znajomość wszystkich zasad naboru na stanowiska w służbie publicznej stanowi *minimum minimorum* prawa zagwarantowanego w art. 60 Konstytucji – skoro bowiem zasady mają być jednakowe dla wszystkich, to muszą one być również wszystkim znane, a w takim razie kandydaci powinni znać kryteria, jakimi kieruje się Prezydent przy ich ocenie. W pełni zgadzam się z opinią sędziego TK Piotra Tulei wyrażoną w zdaniu odrębnym do wspomnianego postanowienia SK 37/08, w którym stwierdził on, że:

> minimalne wymogi w zakresie prawidłowej procedury powoływania sędziów przez Prezydenta wyznacza – z jednej strony – nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania kandydatów, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania Prezydenta. Wymogi te konkretyzują: po pierwsze – nakaz rzetelnego zapoznania się z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa oraz załączoną do niego dokumentacją, po drugie – konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów odmownego rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia Prezydenta, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności przy podejmowaniu decyzji, po trzecie – zapewnienie przewidywalności dla uczestników procedury nominacyjnej (czyli kandydatów oraz rekomendującej ich KRS) przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddawany wniosek KRS. W ramach tych mechanizmów mieści się obowiązek uzasadnienia postanowienia o odmowie uwzględnienia wniosku KRS o powołanie sędziego.

Rozwijając tę argumentację, chciałbym jeszcze dodać, że rezygnując z wymogu uzasadnienia prezydenckich postanowień, prowadzimy do sytuacji, w której osoby ubiegające się o przyjęcie do służby sędziowskiej znają jedynie przesłanki, jakimi kieruje się Krajowa Rada Sądownictwa przy selekcji kandydatów (bo są one określone w ustawie i muszą zostać opisane w uzasadnieniu uchwały), natomiast nie znają one przesłanek, jakimi kieruje się Prezydent RP (bo ani nie są one określone w żadnych przepisach, ani nie są one opisane w uzasadnieniach postanowień). Trudno pogodzić taką praktykę z wynikającym z art. 7 Konstytucji zakazem arbitralnego wykonywania kompetencji, a także z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania, która – jak już kilkakrotnie podkreślano – jest

w nauce rozumiana jako wymóg zapewnienia jednostkom wiedzy na temat przesłanek, jakimi kieruje się władza publiczna przy rozstrzyganiu ich spraw.

Uzasadnienie postanowienia Prezydenta RP pełniłoby funkcję wyjaśniającą, stymulującą, legitymizującą i samo-kontrolną, porządkując praktykę działania tego organu i czyniąc ją bardziej transparentną i rzetelną w oczach opinii publicznej. Co szczególnie istotne w tym przypadku, uzasadnienie prezydenckiego postanowienia pełniłoby także funkcję wychowawczą, i to zarówno wobec samego odrzuconego kandydata, dostarczając mu informacji na temat kwalifikacji wymagających poprawy, jak i wobec samej Krajowej Rady Sądownictwa, wytykając błędy i braki w uzasadnieniach przyjętych uchwał (co być może wpłynęłoby w przyszłości na poprawienie ich jakości).

Obecna praktyka Kancelarii Prezydenta RP – unikająca dołączania uzasadnień do postanowień odmawiających powołania na urząd sędziego – choć zrozumiała z politycznego punktu widzenia, to jest trudna do zaakceptowania w państwie demokratycznym, które z założenia opiera się na transparentności działania instytucji publicznych. Trudno znaleźć rzeczowy argument wyjaśniający, dlaczego w sytuacji, gdy swoje rozstrzygnięcia muszą uzasadniać sądy i organy administracji publicznej, z obowiązku tego miałby zostać zwolniony Prezydent RP[21].

Prezydent, inaczej niż król, ponosi polityczną odpowiedzialność przed obywatelami, którzy wybierają go w wyborach powszechnych. O ile z czysto ustrojowego punktu widzenia król, z uwagi na boską legitymację swojej władzy, w dawnej tradycji ustrojowej nie miał obowiązku „tłumaczenia się" ze swoich posunięć przed poddanymi, to demokratycznie wybrany prezydent jak najbardziej powinien wyjaśniać obywatelom motywy swoich decyzji. W szczególności dotyczy to spraw indywidualnych, w których prezydent wprost rozstrzyga o prawach podmiotowych jednostek.

21 Szkoda więc, że NSA, mając ku temu okazję w postanowieniu z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, nie odniósł się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu braku uzasadnienia postanowienia Prezydenta RP o odmowie powołania na stanowisko sędziego, wskazując jedynie, że: „odmowa powinna być uzasadniona ważnymi względami natury konstytucyjnej", ale to, „czy powinno być sporządzone uzasadnienie rozumiane jako element dokumentu procesowego (…) pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszej sprawie". Słusznie skrytykował ten unik Z. Kmieciak – Z. Kmieciak, *Postanowienie*…, s. 138.

Nie wymaga natomiast moim zdaniem uzasadnienie postanowienie uwzględniające wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ w takiej sytuacji można domniemywać, że Prezydent RP podziela motywację wyrażoną w uzasadnieniu uchwały KRS.

4.2. Prawo łaski

Zgodnie z art. 139 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu". Żaden inny przepis – ani konstytucyjny, ani ustawowy – nie określa sposobu wykonywania tej kompetencji przez Prezydenta RP[22]. Jest to jedyne postępowanie dotyczące odpowiedzialności karnej, które od początku do końca ma charakter niemal całkowicie niejawny – postanowienia o niezastosowaniu bądź zastosowaniu prawa łaski nie są w ogóle publikowane, a Prokurator Generalny i Kancelaria Prezydenta RP konsekwentnie od lat 90. odmawiają udostępniania jakichkolwiek dokumentów i informacji na temat uczestników i przebiegu procedury ułaskawieniowej[23]. Jedynie na bazie lakonicznych komunikatów prasowych ze strony Kancelarii Prezydenta RP możemy poznać szczątkowe umotywowanie postanowienia o zastosowaniu prawa łaski (w przypadku niezastosowania w ogóle nie podaje się motywacji)[24]. To jednak nie przesądza, czy same postanowienia zawierają uzasadnienie.

Stosując prawo łaski, Prezydent rozstrzyga o konstytucyjnych prawach podmiotowych skazanego – zwłaszcza wolności osobistej, a w przypadku skazania na karę grzywny, także o własności prywatnej. W mniej namacalnym, ale oczywistym stopniu, Prezydent oddziałuje też na sytuację współobywateli skazanego, którego resocjalizacja została skrócona aktem łaski. Za prezydentury Lecha Wałęsy przywileju ułaskawienia doznało 3454 osób, za prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego 4302 osoby, za prezydentury Lecha Kaczyńskiego – 201 osób, za Bronisława

22 Za takie przepisy nie mogą zostać uznane art. 560–568 k.p.k., ponieważ określają one wyłącznie kompetencje sądów i Prokuratora Generalnego w procedurze ułaskawieniowej, natomiast nie narzucają żadnych reguł postępowania samemu Prezydentowi RP.

23 Zob. np. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., I OSK 1948/14 ze zdaniem odrębnym s. Małgorzaty Jaśkowskiej.

24 Zob. komunikaty prasowe na stronie Kancelarii Prezydenta RP, < https://www.prezydent.pl/prawo/prawo-laski/prawo-laski-2020/ >, dostęp: 12 lutego 2021 r.

Komorowskiego – 360 osób, a za Andrzeja Dudy – 93 osoby[25]. Poza pojedynczymi przypadkami nic nie wiemy o tożsamości, ani o szczegółowych powodach ułaskawienia niemal 9000 przestępców.

Prezydent podejmuje decyzję w oparciu o znane tylko sobie przesłanki, ponieważ przepisy nie określają żadnych kryteriów oceny wniosku o ułaskawienie. Żaden przepis nie nakłada wprost na Prezydenta obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia, a nawet doręczenia go skazanemu.

W moim przekonaniu taki stan rzeczy jest nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa, a niekiedy także i z zakazem arbitralnego wykonywania kompetencji. Obywatel nie jest bowiem w stanie w żaden sposób poznać przesłanek, jakimi kieruje się Prezydent przy zwalnianiu lub ograniczaniu odpowiedzialności karnej.

Postanowienia Prezydenta RP o zastosowaniu bądź niezastosowaniu prawa łaski powinny być moim zdaniem publikowane w „Monitorze Polskim". Obowiązek publikacji prezydenckich aktów urzędowych nie wynika co prawda z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, ale w demokratycznym państwie prawnym to jawność działania władzy publicznej jest regułą, a tajność – wyjątkiem. To nie żądania ujawnienia działania władzy publicznej należy uzasadniać, lecz jego utajnienia. Wynika to z konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które – jak podkreśla art. 61 ust. 3 Konstytucji – może zostać ograniczone wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jedyna wartość, jaka może sprzeciwiać się publikacji postanowień o (nie)zastosowaniu prawa łaski, to ochrona życia prywatnego wnioskującego skazanego. Nie można jednak *a priori* uznać, że zawsze, w każdej sytuacji życie prywatne skazańca musi wziąć górę nad innymi wartościami konstytucyjnymi przemawiającymi za publikacją aktu jego ułaskawienia. Wręcz przeciwnie: dopóki skazany ponosi odpowiedzialność karną na równi ze wszystkimi innymi współobywatelami, ma prawo

25 Zob. tabela sporządzona przez Kancelarię Prezydenta RP (dane wg stanu na 15 czerwca 2020 r.), < https://www.prezydent.pl/aktualnosci/piec-lat-prezydentury/legislacja/ >, dostęp: 12 lutego 2021 r.

oczekiwać ochrony swojej prywatności na równi z innymi obywatelami[26], ale jeśli domaga się przyznania przywileju w postaci aktu łaski, to „ceną" powinno być ujawnienie jego tożsamości, bo obywatele mają prawo do informacji na temat tożsamości przestępcy, który domaga się specjalnego traktowania[27]. W szczególności dotyczy to przestępców będących osobami publicznymi w szerokim tego słowa znaczeniu.

Z tych powodów uważam, że przepisy o ogłaszaniu aktów normatywnych powinny zostać zmienione w taki sposób, aby co do zasady każdy akt urzędowy Prezydenta RP wymagał ogłoszenia w „Monitorze Polskim", z zastrzeżeniem możliwości odroczenia (np. o rok) publikacji postanowień dotyczących prawa łaski, gdy sprzeciwia się temu szczególnie ważny interes prywatny[28].

Oprócz tego postanowienia powinny zawierać uzasadnienie[29]. Jeśli obywatele mają prawo – czego przecież nikt nie kwestionuje – do poznania motywów wyroku skazującego, to tym bardziej powinni mieć prawo poznania uzasadnienia aktu, który wymazuje skutki takiego orzeczenia.

Wymogowi uzasadnienia nie sprzeciwia się okoliczność, że prawo łaski jest prerogatywą Prezydenta i że nie podlega ono kontroli sądowo-administracyjnej. Po pierwsze, prerogatywa w rozumieniu Konstytucji to kompetencja, którą Prezydent wykonuje bez konieczności uzyskania kontrasygnaty premiera – ni mniej, ni więcej. Brak jest wyraźnych podstaw normatywnych do wywodzenia z prerogatywy czegokolwiek więcej, a przepisy kompetencyjne należy interpretować ściśle. Po drugie, niezależnie od tej pierwszej uwagi, samo podanie motywacji rozstrzygnięcia nie ogranicza Prezydenta w swobodzie decyzji, a więc takiego wymogu nie można traktować jako formy ograniczenia jego prerogatywy.

26 Z zastrzeżeniem szczególnych przewinień, w przypadku których sąd zdecyduje się na podanie wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt 9 k.k.).

27 Nie podzielam stanowiska wyrażonego w wyroku WSA w Warszawie z 11 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 1631/16, w którym opowiedziano się za absolutną ochroną prywatności ułaskawionych, nawet jeśli upłynęło kilkanaście lat od ich ułaskawienia.

28 Art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy z dn. 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. 2019, poz. 1461, obecnie wymienia 11 kategorii prezydenckich aktów urzędowych podlegających publikacji w „Monitorze Polskim".

29 Inaczej i moim zdaniem błędnie – B. Banaszak, *Prawo…*, s. 514; K. Kozłowski, w: *Konstytucja…*, komentarz do art. 139, uwaga 18. *Nomen omen* autorzy nie podają żadnego uzasadnienia tego poglądu.

Po trzecie, sama niezaskarżalność rozstrzygnięcia nie oznacza, że jego uzasadnienie staje się zbędne – wręcz przeciwnie, zachowuje aktualność funkcja wyjaśniająca (sygnalizująca skazańcom, jakie kryteria powinni spełnić, aby móc liczyć na ułaskawienie), funkcja wychowawcza (motywująca skazańców do lepszego zachowania w trakcie odbywania kary), funkcja stymulująca (mająca znaczenie zwłaszcza dla orzecznictwa sądów karnych, które mogłyby uwzględniać motywy podane w postanowieniach o zastosowaniu prawa łaski przy miarkowaniu kary, a po skazaniu, przy opiniowaniu wniosków o ułaskawienie), funkcja samo-kontrolna (pozwalająca Prezydentowi podjąć lepiej przemyślaną decyzję), a także funkcja legitymizacyjna (w ramach której budowany jest autorytet społeczny urzędu prezydenckiego).

Na koniec warto dodać, że wprowadzenie wymogu publikacji postanowień o zastosowaniu prawa łaski wraz z ich uzasadnieniem mogłoby ograniczyć nieco ponurą tradycję, w ramach której różni prezydenci pod koniec ich kadencji ułaskawiali z niejasnych przyczyn znanych kryminalistów.

4.3. Nadanie i odebranie orderu / odznaczenia

Zgodnie z art. 138 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia". Ustawa przyznaje Prezydentowi dodatkową kompetencję w postaci możliwości odebrania orderu i odznaczenia[30]. Oprócz tego ustawa wymaga, aby zarówno postanowienia o nadaniu, jak i o odebraniu orderu bądź odznaczenia, zostały ogłoszone w „Monitorze Polskim"[31]. Ustawa nie wymaga jednak podania ich uzasadnienia. Także i w tym przypadku uważam, że tak być nie powinno.

Za uzasadnieniem postanowień o nadaniu orderu / odznaczenia przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, ustawowe przesłanki nadania większości orderów i odznaczeń są nieostre (np. Order Odrodzenia Polski nadawany jest „za wybitne zasługi położone w służbie Państwu i społeczeństwu", a Order Orła Białego „za znamienite zasługi dla chwały i pożytku Rzeczypospolitej

30 Art. 36 ust. 1 ustawy z dn. 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach, Dz.U. 2020, poz. 138.

31 Art. 8 ust. 1 i art. 36 ust. 3 ustawy z dn. 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach, Dz.U. 2020, poz. 138.

Polskiej"), a więc zasada zaufania obywatela do państwa wymaga, aby ich treść została wyjaśniona w uzasadnieniu, aby obywatele mogli poznać konkretne motywy, jakimi kierował się Prezydent. Po drugie, zasada rzetelności działania instytucji publicznych wymaga, aby wspomniane przesłanki nie były interpretowane dowolnie i arbitralnie. W tym zakresie uzasadnienie postanowienia realizuje funkcję wyjaśniającą wobec wyróżnionej osoby, jak również funkcję samo-kontrolną, porządkując proces decyzyjny i sprzyjając bardziej przemyślanym decyzjom[32]. Po trzecie, głównym celem nadania orderu i odznaczenia jest wyróżnienie obywatela za szczególne zasługi i postawienie go społeczeństwu za wzór do naśladowania. Zasada dobra wspólnego wymaga więc promowania wyróżnionych osób. Uzasadnienie postanowienia realizuje tu funkcję legitymizacyjną i wychowawczą.

W dwóch przypadkach można moim zdaniem zrezygnować z wymogu pisemnego uzasadnienia – po pierwsze, jeśli Prezydent lub występujący w jego imieniu urzędnik ustnie wyjaśni, na publicznej ceremonii, motywy nadania orderu bądź odznaczenia; po drugie, w razie nadania odznaczenia przyznawanego na podstawie precyzyjnych przesłanek (np. Medalu za Długoletnie Pożycie Małżeńskiego, przyznawanego osobom, które przeżyły 50 lat w jednym związku małżeńskim).

Za uzasadnieniem postanowień o odebraniu orderu bądź odznaczenia także przemawia zasada zaufania obywateli do państwa (przesłanki odebrania mówiące o nadaniu wyróżnienia „w wyniku wprowadzenia w błąd" lub o „niegodnym czynie" odznaczonego są nieostre, więc odkodowanie ich treści wymaga zapoznania się z konkretnymi motywami decyzji), zasada rzetelności instytucji publicznych (przeciwdziałanie arbitralności działania) oraz zasada dobra wspólnego (publiczne napiętnowanie osoby „niegodnej" także wywołuje efekt wychowawczy w społeczeństwie, jak również kształtuje świadomość historyczną). Oprócz tego

32 W historii zdarzały się przypadki omyłkowego przyznania odznaczenia – w 2006 r. prezydent Lech Kaczyński przyznał gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu Krzyż Zesłańców Sybiru, po czym jego rzecznik prasowy oświadczył, że doszło do tego na skutek błędu. Gdyby postanowienia orderowe zawierały uzasadnienia, Prezydent i jego współpracownicy mogliby podejmować bardziej świadome decyzje niż w sytuacji, gdy ordery i odznaczenia są przyznawane różnym osobom z długiej i kompilowanej uznaniowo listy nazwisk. Gdyby pracownik, który przygotowywał postanowienie o odznaczeniu gen. Jaruzelskiego, musiał sporządzić również jego uzasadnienie, prawdopodobnie szybko zorientowałby się, że ta kandydatura może wzbudzić kontrowersje.

w grę wchodzi także prawo osoby pozbawionej orderu bądź odznaczenia do czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), które doznaje uszczerbku wskutek takiego postanowienia[33].

5. Rozstrzygnięcia organów władzy publicznej w sprawach wyborczych

Kodeks wyborczy[34] niekonsekwentnie reguluje wymagania co do uzasadnień rozstrzygnięć w sprawach praw wyborczych. Wymóg uzasadnienia został wyraźnie przewidziany w 12 przypadkach: decyzji wójta o odmowie wpisania do rejestru wyborców (art. 20 §1 k.wyb.) i w sprawie reklamacji na nieprawidłowości w tym rejestrze (art. 22 § 4 k.wyb.), postanowienia sądu rejonowego w przedmiocie skargi na decyzję wójta w sprawie reklamacji (art. 20 § 4 w zw. z art. 22 § 5 zd. 2 k.wyb.), odmowy wójta w zakresie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania (art. 57 § 2 k.wyb.), uchwały organu wyborczego o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 97 § 2 k.wyb.), postanowienia sądu kończącego postępowanie w sprawie rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach kampanijnych (art. 111 § 2 k.wyb.), uchwały okręgowej komisji wyborczej w przedmiocie odmowy rejestracji listy kandydatów z uwagi na nieprawidłowości w wykazie podpisów z poparciem lub inne braki formalne (art. 218 § 1 k.wyb.), postanowienia Marszałka Sejmu bądź Senatu o wygaśnięciu mandatu posła (art. 250 § 1 k.wyb.), senatora (art. 282 § 1 k.wyb.) i utracie mandatu eurodeputowanego (art. 367 § 1 k.wyb.), uchwały Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji kandydata na Prezydenta RP (art. 304 § 5 k.wyb.), uchwały gminnej komisji wyborczej o odmowie rejestracji zgłoszenia listy w wyborach samorządowych (art. 432 § 1 k.wyb.).

33 O konieczności uzasadniania postanowień o odebraniu orderu bądź odznaczenia mówi również M. Radajewski, choć powołując się na inną argumentację – zdaniem autora przemawia za tym: „art. 30 Konstytucji RP, który stanowi, że każdemu człowiekowi przysługuje przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność, której poszanowanie jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych, w tym także Prezydenta RP. Osoba odznaczona nie może być więc w toku realizacji omawianej kompetencji zlekceważona i potratowana przedmiotowo, a tak należały określić sytuację, w której nie jest ona powiadamiana o przyczynach pozbawienia jej statusu osoby uhonorowanej" – M. Radajewski, *Pozbawienie*…, s. 72–73.

34 Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2020, poz. 1319 (dalej: k.wyb.).

Jednocześnie Kodeks wyborczy nie przewiduje wymogu uzasadnienia w przypadku rozstrzygnięć w sprawach o podobnym, a niekiedy nawet identycznym ciężarze gatunkowym – przykładowo ustawa nic nie mówi o konieczności uzasadnienia postanowienia sądu w przedmiocie odmowy wpisania do rejestru wyborców (art. 20 § 5 k.wyb.), postanowienia sądu apelacyjnego w sprawie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego w przedmiocie rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach kampanijnych (art. 111 § 3 k.wyb.), uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego partii politycznej (art. 144 § 1 pkt 3 k.wyb.), uchwały PKW w sprawie odwołania od postanowienia OKW w przedmiocie odmowy rejestracji listy kandydatów (art. 218 § 2 k.wyb.), postanowienia Sądu Najwyższego w przedmiocie skargi na taką uchwałę (art. 218 § 3 k.wyb.), postanowienia Marszałka Sejmu bądź Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu w przypadku śmierci posła bądź senatora (art. 249 § 1 i art. 281 § 1 k.wyb.) itd.

W praktyce wszystkie wymienione rozstrzygnięcia – z wyjątkiem postanowienia Marszałka Sejmu bądź Senatu w sprawie wygaśnięcia mandatu z powodu śmierci – są uzasadniane. Praktyka ta oczywiście zasługuje na aprobatę, ponieważ, jak wspominałem powyżej, wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia ingerującego w prawa podmiotowe jednostki stanowi konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, który nie musi być potwierdzany w przepisach ustawowych. Nieprecyzyjność i niekonsekwencja przepisów k.wyb. siłą rzeczy przerzuca na sądy ciężar ustalenia szczegółowych standardów w zakresie elementów, jakie powinno zawierać uzasadnienie.

Na szczególną uwagę zasługują postanowienia okręgowych komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji list kandydatów w wyborach do Sejmu oraz uchwały PKW rozpatrujące odwołania od takich postanowień. Jak już wspomniano powyżej, Kodeks wyborczy wymaga jedynie uzasadnienia uchwał OKW, natomiast milczy na temat uzasadnień uchwał PKW w tym przedmiocie – w praktyce także i te uchwały zawierają uzasadnienie. Niekiedy jednak treść tych uzasadnień pozostawia wiele do życzenia.

Najczęstszą przyczyną odmowy rejestracji listy kandydatów w wyborach do Sejmu jest brak dostatecznej liczby podpisów z poparciem

wyborców. Podpisy uznane za wadliwe – np. z powodu nieczytelności imienia i nazwiska, niepełnego albo błędnego adresu zamieszkania, braku numeru PESEL itd. – nie są wliczane do puli 5000 wyborców, którzy muszą poprzeć daną listę, aby została zarejestrowana (art. 210 § 1 k.wyb.).

Ponieważ ustawa nie precyzuje, co musi się znaleźć w uzasadnieniu uchwały OKW, w praktyce komisje wyborcze ograniczają się do wskazania liczby zakwestionowanych podpisów i ogólnikowego omówienia ich wad. Co istotne, komitet wyborczy, którego lista nie została zarejestrowana, nie może się dowiedzieć, które konkretnie podpisy zostały zakwestionowane przez OKW i z jakich powodów, ponieważ arkusze z wykazami podpisów, zawierające również odręczne uwagi członków komisji, są przechowywane w zapieczętowanych kopertach, które mogą być udostępnione „wyłącznie na potrzeby Państwowej Komisji Wyborczej lub postępowania przed sądami i organami prokuratury" (art. 213 § 3 k.wyb.).

W konsekwencji komitet wyborczy, składając odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej, nie może podjąć realnej polemiki z ustaleniami OKW, bo po prostu nie wie, z jakich powodów poszczególne podpisy zostały zakwestionowane. To samo dotyczy późniejszej skargi komitetu do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW. Uzasadnienie uchwał OKW i PKW nie spełnia w takiej sytuacji funkcji zewnątrz-kontrolnej.

Taki stan rzeczy jest wątpliwy konstytucyjnie, który wymaga raczej interwencji ustawodawcy, choć można spróbować go uzdrowić odpowiednią wykładnią, uwzględniającą zasadę zaufania obywatela do państwa (art. 2), prawo do sądu (art. 45 ust. 1) oraz bierne prawo wyborcze do Sejmu (art. 99 ust. 1). Przepisy Kodeksu wyborczego nie wyłączają bowiem – jak było w przypadku wspomnianych we wstępie przepisów o przedsądzie – wymogu pisemnego uzasadnienia postanowień i uchwał komisji wyborczych. Gdyby OKW i PKW w uzasadnieniu zawierały szczegółową rozpiskę zakwestionowanych podpisów i ich wad, komitet wyborczy zyskałby możliwość podjęcia dyskusji z poszczególnymi zarzutami.

Problem został dostrzeżony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym słusznie zwrócono uwagę, że: „Brak możliwości poznania szczegółowych przyczyn zakwestionowania poszczególnych podpisów utrudnia komitetom wyborczym złożenie skutecznego odwołania". Dlatego też:

> uzasadnienia uchwał okręgowych komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji kandydata w wyborach parlamentarnych nie powinny być zdawkowe i ograniczać się do podania liczby podpisów prawidłowych i nieprawidłowych. Z uzasadnienia uchwały powinno wynikać, jakie konkretnie wady były przyczyną zakwestionowania złożonych podpisów – co można osiągnąć przez zamieszczenie w uzasadnieniu listy wykrytych błędów podzielonych na kategorie lub przez udostępnienie komitetowi wyborczemu wykazu podpisów z zaznaczonymi błędami. W obecnym stanie prawnym, z uwagi na brzmienie art. 213 §3 Kodeksu wyborczego, tylko pierwsze rozwiązanie jest możliwe[35].

Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić podjęcie przez komitet wyborczy konkretnej polemiki z zarzutami komisji w przypadku takich wad podpisów, jak nieczytelność imienia i nazwiska czy niepełny adres. Weryfikacja zarzutów tego typu wymaga spojrzenia na wykaz podpisów, do którego komitet wyborczy nie ma już na tym etapie dostępu. Z tego względu uważam, że art. 213 § 3 Kodeksu wyborczego budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowi nieproporcjonalne ograniczenie biernego prawa wyborczego.

6. Wnioski

Mając na względzie powyższe, można poczynić następujące wnioski.

Po pierwsze, wymóg uzasadnienia rozstrzygnięcia ma charakter konstytucyjny. Organ władzy publicznej co do zasady ma obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia, jeśli wpływa ono na prawa i obowiązki jednostki, niezależnie od tego, czy wymaga tego wyraźny przepis ustawy. To wymóg uzasadnienia, jako wartość konstytucyjna, jest regułą, a brak uzasadnienia wyjątkiem, co potwierdza dotychczasowa praktyka, w ramach której wiele organów – jak sądy i komisje wyborcze – uzasadnia swoje rozstrzygnięcia, pomimo braku wyraźnego nakazu ustawowego.

Po drugie, uzasadnienie powinno mieć co do zasady charakter pisemny, bo tylko wtedy jest w stanie wypełnić wszystkie przypisywane mu funkcje, ale w szczególnych przypadkach – np. po rozpatrzeniu

35 Postanowienia SN z 12 września 2019 r., I NSW 72/19 oraz z 18 września 2019 r., I NSW 79/19.

sprawy w dwóch instancjach, przy orzekaniu przez Sąd Najwyższy albo przy aktach o ceremonialnym charakterze, jak nadanie orderu – dopuszczalne jest ograniczenie uzasadnienia do ustnego podania motywów w obecności stron.

Po trzecie, konstytucyjny obowiązek uzasadnienia rozciąga się na organy wszystkich gałęzi władzy, a więc obejmuje nie tylko sądy, ale również organy egzekutywy i legislatywy (nie tylko te omówione w niniejszym artykule).

Po czwarte, uzasadnienie powinno w sposób konkretny i możliwie szczegółowy odnosić się do sytuacji adresata rozstrzygnięcia. Dotyczy to w szczególności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia kandydata na urząd sędziego, które w praktyce niezwykle często stanowią jedynie kompilację życiorysów kandydatów, bez wyjaśnienia, dlaczego jedni zostali zaopiniowani pozytywnie, a inni negatywnie, a także uchwał komisji wyborczych w przedmiocie odmowy rejestracji listy do Sejmu, które powinny z maksymalną dokładnością wymieniać przyczyny dyskwalifikacji poszczególnych podpisów wyborców.

Po piąte, uzasadnienie powinny zawierać także postanowienia Prezydenta RP w sprawach indywidualnych. Nie przeciwstawia się temu szczególny, niezaskarżalny charakter takich postanowień ani status Prezydenta jako jednego z najważniejszych konstytucyjnych organów państwa. W państwie republikańskim wysoki status organu nie powoduje, że nie musi się tłumaczyć z wydawanych decyzji, wręcz przeciwnie – im ma on większe kompetencje, tym bardziej należy oczekiwać, że będzie je wykonywał w sposób rzetelny, wyjaśniając powody kierunku rozstrzygnięcia.

Justification of Public Authorities Decisions as a Constitutional Value

The subject of this article is the question whether the Constitution of the Republic of Poland of 1997 provides a norm that requires bodies of public authority to justify their decisions, and therefore whether the authority should prepare such justification only when required by an express provision of the statute. The first part of the article presents the arguments on the constitutional, not statutory, nature of the justification requirement. The second part of the article discusses the standard of justifications, based on the examples of resolutions

of the National Council of the Judiciary, decisions of the President of the Republic of Poland, and decisions of state commissions in electoral matters.

Keywords: the Polish Constitution, justification of decisions, the National Council of the Judiciary, the President of the Republic of Poland, electoral commissions

Janusz Roszkiewicz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, europejskiego i medycznego, numer ORCID: 0000–0001–5055–2215.

Bibliografia

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 2017.

Fundacja Court Watch Polska, *Skąd się biorą sędziowie? Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa,* vol. 1 (2014–2017), Toruń 2017 i vol. 2 (2018), Toruń 2019.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 2020.

Kmieciak Z., *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17 – glosa,* „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2018, nr 5.

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

Radajewski M., *Pozbawienie orderu lub odznaczenia przez Prezydenta RP*, „Forum Prawnicze" 2019, nr 2.

Tuleja P., w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Vachev V., Nawrot O., *O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa*, „Przegląd Sejmowy" 2020, nr 5.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej,* w: *Prawo konstytucyjne RP,* red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.