



PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Jacek Chlebny

Warszawa, 5 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Sygn. akt: Kpt 1/23

o7 9/18

STANOWISKO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

w sprawie zainicjowanej wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 13 marca 2023 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między
Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym

W związku ze złożonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), wnioskiem z dnia 13 marca 2023 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym w związku z wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w wyniku którego Wnioskodawca domaga się przesądzenia przez Trybunał Konstytucyjny:

1. Czy art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 184 Konstytucji mogą być interpretowane w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencji do kontroli powołania przez Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej sędziego, w szczególności do oceny skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej;

2. Czy w świetle art. 184 Konstytucji, określającego jako zadanie sądów administracyjnych kontrolę działalności administracji publicznej, Naczelny Sąd Administracyjny jest uprawniony do dokonywania wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w szczególności czy Sąd ten może określać warunki skuteczności powołania sędziego;

w imieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego
przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

1. Motywy wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także jako „Wnioskodawca”) uzasadnia przedłożony w Trybunale Konstytucyjnym wniosek tym, że między nim a Naczelnym Sądem Administracyjnym powstał rzeczywisty spór w przedmiocie realizacji kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, tj. kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. W ocenie Wnioskodawcy Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach, które dotyczyły odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym (sprawy o sygn. akt

),
dokonał oceny prawidłowości i skuteczności powołania przez Prezydenta RP sędziów Sądu Najwyższego, a w szczególności skuteczności nadania sędziom Sądu Najwyższego, których dotyczył akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej. Tym samym, zdaniem Wnioskodawcy, Naczelny Sąd Administracyjny z przekroczeniem swoich kompetencji konstytucyjnych wkroczył w sferę konstytucyjnej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji (pkt 1 i 5 uzasadnienia wniosku).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazał również na to, że jest obecnie stroną postępowania kasacyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt . Przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia stycznia 2019 r. o sygn. akt , odrzucające – z powodu braku właściwości sądu administracyjnego do kontroli aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które nie mieszczą się w katalogu aktów, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.p.s.a.) – skargę na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia października 2018 r., nr o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. W ocenie Wnioskodawcy Naczelny Sąd Administracyjny zmierza w tej sprawie do wydania wyroku dokonującego kontroli aktu powołania sędziów Sądu Najwyższego pod względem zgodności z prawem, a w ten sposób uznaje się za kompetentny do rozstrzygnięcia zagadnienia bezpośrednio wiążącego się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej wyłączne uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji).

Powyższe względy zadecydowały o przyjęciu przez Wnioskodawcę założenia, że między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym trwa rzeczywisty spór kompetencyjny, którego rozstrzygnięcie pozostaje w sferze właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też zasadne, zdaniem Wnioskodawcy, jest orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) w świetle art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywaną na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, osobiście, definitywnie i nie

podlegającą kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 184 Konstytucji,

2) w świetle art. 184 Konstytucji Naczelny Sąd Administracyjny nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w szczególności Sąd ten nie może określać warunków skuteczności powołania sędziego.

2. Pojęcie i przesłanki sporu kompetencyjnego podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie sporu kompetencyjnego nie ma definicji legalnej. Konstytucja w art. 189 powierza Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, określa również w art. 192 krąg podmiotów legitymowanych do występowania z wnioskiem o rozstrzygnięcie takiego sporu. Sprawy organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pozostają – stosownie do art. 197 Konstytucji – w sferze kompetencji ustawodawcy. Obecnie postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych normują przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rozwinięciem art. 189 Konstytucji jest art. 85 ww. ustawy. Wynika z niego wprost, że Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, w przypadku gdy: „1) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia; 2) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy”. Można stwierdzić, że zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w przypadku sporów kompetencyjnych obejmuje dwie kategorie sporów: „pozytywny” (pkt 1) albo „negatywny” (pkt 2). Zgodnie z regułą nakazującą ściśle interpretować przepisy udzielające kompetencji, a także z zakazem domniemywania kompetencji, takie rozumienie sporu kompetencyjnego jest uzasadnione (por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 342). Potwierdza to także wykładnia historyczna, gdyż wszystkie regulacje dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym od 1997 r. odnosiły się jedynie do sporów „pozytywnych” i „negatywnych”, choć nie zawsze były one wprost tak nazywane – por. art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.); art. 113 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, ze zm.); art. 54 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).

W doktrynie prawa konstytucyjnego nie wyklucza się sytuacji powstania sporów niedających się jednoznacznie zakwalifikować jako pozytywne albo negatywne (por. np. P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 14–15; P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2/2014, s. 82; M. Zubik, *O rozstrzyganiu „sporów kompetencyjnych” przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 232–233). Wskazuje się też na możliwość zaistnienia sporu w obszarze kompetencji dzielonych lub kompetencji, których realizacja wymaga współdziałania co najmniej dwóch organów władzy publicznej, zwłaszcza gdy w tej samej sprawie kompetencje organów są ogólnie określone. Możliwy jest też spór, w przypadku gdy jeden organ, szeroko i samodzielnie interpretując własne kompetencje, prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu w danej materii, niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań (por. np. A. Mączyński, J. Podkowiak, uwagi do art. 189, [w:] *Konstytucja RP*, t. II. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1171). Jednocześnie stwierdza się, że „możliwe w praktyce inne spory, niedające się ewidentnie zakwalifikować jako pozytywne albo negatywne, ale np. o charakterze mieszanym, «pozytywno-negatywne» – nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (D. Dudek, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 478). Dlatego też wysuwane w doktrynie propozycje szerszego rozumienia pojęcia „spory kompetencyjne” należy traktować raczej jako postulaty *de lege ferenda*, a nie opis aktualnego stanu prawnego. Jak podniesiono w doktrynie: „Jeśli sformułowania (...) art. 53 ustawy o TK z 1997 r. i art. 85 ustawy o TK traktować jako zwroty definiujące spory kompetencyjne, to muszą to być spory o kompetencję (mówiąc językiem ustawy o «właściwość») albo jej brak do rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Inne szerokie znaczenie «sporu kompetencyjnego» nie znajduje oparcia ani w Konstytucji,

ani w żadnej z ustaw o Trybunale, jest przy tym nieprecyzyjne, a przez to nieoperatywne dla wyznaczania trybunalskiej kompetencji” (S. Wronkowska, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” nr 5/2020, s. 47).

W aspekcie przedmiotowym, z uwagi na zawarte w art. 85 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowania: „uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia” oraz „uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy”, spór podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego musi być rzeczywisty, a nie teoretyczny (tj. potencjalny), który stanowiłby próbę uzyskania wiążącej wykładni przepisów konstytucyjnych *in abstracto* (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 313). Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08 (OTK ZU 5A/2008, poz. 97) potwierdził, że nie jest konstytucyjnie uprawniony do rozstrzygania „hipotetycznych sporów kompetencyjnych”. Podkreślił, że przedmiotem rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt) kompetencji”. Nie ma natomiast w tej procedurze „możliwości kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem” (por. M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 25). Dlatego też, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Krajową Radą Sądownictwa w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Brak sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym

Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 marca 2023 r. nie dotyczy sporu kompetencyjnego, który może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

3.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Naczelny Sąd Administracyjny mają całkowicie odmienne kompetencje i na ich podstawie rozstrzygają „inne” sprawy w rozumieniu art. 85 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tym samym zaistnienie przesłanki tożsamości sprawy w rozumieniu art. 85 ww. ustawy jest niemożliwe. Wnioskodawca dostrzega te odrębności, o czym świadczy treść wniosku z dnia 13 marca 2023 r. (pkt. 3 i 4, s. 8–18), ale abstrahując od normatywnej sfery właściwości obu organów trwa w przekonaniu o istnieniu sporu kompetencyjnego.

Zgodnie z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywaną na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydencka kompetencja w zakresie powoływania sędziów jest – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 czerwca 2012 r., K 18/09 – „w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji traktowana jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności), a także rola ustrojowa Prezydenta, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji”, która dla swej ważności nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Powoływanie sędziów jest zatem aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej.

Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne – stosownie do art. 184 Konstytucji – sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej; kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Ustalenie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów administracyjnych należy do ustawodawcy zwykłego (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., SK 53/06, OTK ZU 10A/2007, poz. 139 oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r., SK 41/15, OTK ZU A/2016, poz. 5). Jak wynika z art. 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1370), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wyznaczają przepisy prawa. Granice dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego ogólnie –

przez pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej – określa art. 1 p.p.s.a., a konkretyzuje art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. Stosownie zaś do art. 3 § 3 p.p.s.a. przepisy ustaw szczególnych mogą przewidywać sądową kontrolę przez sądy administracyjne także w innych sprawach.

Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 3) przyznano Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencję do rozpatrywania odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu nadanym ww. ustawą – Dz.U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.). Wskazane we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 marca 2023 r. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, z których wydaniem utożsamiany jest rzekomy „spór kompetencyjny”, są efektem realizacji właśnie tej ustawowej kompetencji. Wskazana podstawa prawna kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego została derogowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18 (OTK ZU A/2019, poz. 17), który orzekł o niezgodności art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 184 Konstytucji. Następnie ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 914) w ogóle wykluczono możliwość odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, a art. 3 tej ustawy stanowił o umorzeniu z mocy prawa postępowań sądowych wszczętych na tej podstawie i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Zmiany te stanowiły więc daleko idącą ingerencję w sferę orzekania przez Naczelną Radę Administracyjną w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa przed tym Sądem zawisłych.

Pozostając w płaszczyźnie rozważań dotyczących samych kompetencji obu organów będących według Wnioskodawcy w sporze, należy wziąć pod uwagę jeszcze jedną kwestię. Naczelną Radę Administracyjną nie mógł w ramach realizacji kompetencji z art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wkroczyć w sferę wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Ustawodawca przewidział bowiem udział Naczelnego Sądu Administracyjnego w procedurze nominacyjnej na urząd sędziego Sądu Najwyższego na etapie postępowania

poprzedzającym powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczyła wyraźnie oceny zgodności z prawem uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) kandydatów na sędziego Sądu Najwyższego. Zważywszy że odwołanie nie mogło być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał kompetencji do kontroli oceny merytorycznej kandydatów na sędziów, co mogłoby rzutować na realizację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jego konstytucyjnej prerogatywy do powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

3.2. Sądy administracyjne konsekwentnie w swoim orzecznictwie potwierdzają, że nie są właściwe do kontroli zgodności z prawem aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na podstawie art. 179 Konstytucji. Sądy wyrażały takie stanowisko zarówno w sprawach skarg na postanowienia o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jak i skarg na bezczynność Prezydenta w przedmiocie powołania na urząd sędziego. Orzecznictwo w tym zakresie jest jednolite i utrwalone (zob. postanowienia NSA: z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1872/12, I OSK 1873/12, I OSK 1874/12, I OSK 1875/12, I OSK 1882/12, I OSK 1883/12, I OSK 1890/12, I OSK 1891/12; z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12, I OSK 1871/12, I OSK 1878/12, I OSK 1879/12, I OSK 1880/12, I OSK 1881/12, I OSK 1885/12, I OSK 1886/12, I OSK 1887/12, I OSK 1888/12; z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1876/12, I OSK 1877/12, I OSK 1889/12; z 20 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3129/12; z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, I OSK 858/17; z dnia 27 lutego 2023 r., sygn. akt II GSK 1362/22, II GSK 1363/22, II GSK 1463/22, II GSK 1519/22, II GSK 1520/22, II GSK 1553/22; II GSK 1884/22; II GSK 1886/22).

Utrwalony w orzecznictwie pogląd prawny o braku właściwości sądów administracyjnych w sprawach ze skarg na akt Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pozostający w zakresie kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, opiera się na mieszczącej się w sferze stosowania i wykładni prawa ocenie, że powołanie (odmowa powołania) na urząd sędziego nie ma charakteru sprawy sądowniczoadministracyjnej. W świetle powołanego orzecznictwa

Prezydent nie jest ani w sensie ustrojowym, ani w znaczeniu funkcjonalnym organem administracji publicznej, a postanowienie Prezydenta o powołaniu (odmowie powołania) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie jest ani decyzją administracyjną, ani innym aktem bądź czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a.). Brak jest również stosunku administracyjnoprawnego między Prezydentem a osobą, co do której został przedstawiony przez Krajową Radę Sądownictwa wniosek o powołanie na urząd sędziego. Ugruntowane w orzecznictwie jest stanowisko, według którego: „W zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, wykracza poza sfery działalności administracyjnej. Kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta, a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (...)” (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17 i I OSK 858/17 oraz powoływane w nich wcześniejsze orzecznictwo).

Pogląd prawny o braku kognicji sądu administracyjnego do kontroli wykonywania przez głowę państwa dyskrecyjnego uprawnienia (prerogatywy) został wyrażony już w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98. Sąd stwierdził w tej uchwale, że na zarządzenie (postanowienie) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odmowie nadania obywatelstwa polskiego skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niedopuszczalna. Mimo że uchwała ta została podjęta na gruncie stanu prawnego pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. oraz ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, to istota zawartego w niej poglądu prawnego nie zdezaktualizowała się. Pogląd ten nie tylko ukształtował linię orzeczniczą w sprawach dotyczących nadania (wyrażenia zgody na zrzeczenie się) obywatelstwa polskiego (zob. m.in. postanowienia WSA w Warszawie: z dnia 9 grudnia 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 351/04; z dnia 27 stycznia 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 378/04; z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 515/05; z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt IV SAB/Wa 589/18; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 24 lipca 2020 r., II SAB/Wr 26/20), stosowania prawa łaski (zob. m.in. postanowienia WSA w Warszawie: z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SAB/Wa 145/12; z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 36/16), ale również wpłynął

w swej istocie na orzecznictwo w sprawach powołania (odmowy powołania) sędziego.

Można wskazać na orzeczenia sądów administracyjnych, w których uznano dopuszczalność skargi na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sferze przyznanych mu prawem kompetencji. Z uwagi na ich przedmiot i liczbę należy je potraktować jako wyjątki od wyżej zaprezentowanej utrwalonej linii orzeczniczej. Przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20, w którym Sąd, na podstawie wykładni prokonstytucyjnej opartej na zasadach wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, uznał dopuszczalność skargi na bezczynność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku. Innym przykładem jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 3265/21. Sąd wyraził w nim pogląd, że sądy administracyjne – na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 p.p.s.a. – uprawnione są do kontroli przewlekłości/bezczynności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie nadania tytułu profesora. Trzeba podkreślić, że wskazane judykaty dotyczyły bezczynności w sferze kompetencji Prezydenta, które nie należą do jego konstytucyjnych prerogatyw.

Podobnie w rozstrzyganych przez Naczelną Sąd Administracyjny sprawach dotyczących zawiadomienia o dacie przejścia w stan spoczynku sędziego (sprawy o sygn. akt: II GZ 51/19, II GZ 60/19, II GSK 335/21) przyjęto, że odmówienie kontroli sądowej rozstrzygnięcia w zakresie sprawy indywidualnej sędziego, w sferze stanowiącej o istocie wykonywania funkcji sędziego, a więc dotyczącej stanu czynnego lub stanu spoczynku, rzutującej na możliwość wykonywania władzy sądowniczej i orzekania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, bo w rezultacie sędzia zostałby pozbawiony możliwości kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków. Wydane w tych sprawach judykaty również mają charakter wyjątku.

Zważywszy na utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd prawny o niedopuszczalności skargi na akt Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu (odmowie powołania) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a także odrębność realizowanych przez Prezydenta i Naczelną Sąd Administracyjny

pozbawieniu w ten sposób Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowieniem z dnia listopada 2018 r., sygn. akt .

Podjęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w toku rozpoznawania ww. spraw działania, tj. wstrzymanie wykonania zaskarżonych uchwał postanowieniami z dnia: października, października, września oraz września 2018 r. oraz wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi ww. postanowieniem z dnia listopada 2018 r., następnie postanowieniem z dnia czerwca 2019 r., mieściły się w zakresie realizacji funkcji organu wymiaru sprawiedliwości i służyły faktycznemu zagwarantowaniu prawa do sądu i prawa do efektywnej ochrony sądowej. Działania te podyktowane były uzasadnionymi wątpliwościami co do treści art. 44 ust. 1a w związku z art. 44 ust. 1 oraz art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wniesienie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie stanowiło bowiem przeszkody do przekazania jej Prezydentowi RP, a więc pomimo wszczęcia i nie zakończenia procesu jej sądowej kontroli, a także udzielenia ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania jej wykonania, a więc w sytuacji gdy o jej prawnym bycie – który tym samym, to jest w związku z wniesieniem odwołania został zawieszony – nie rozstrzygnął jeszcze właściwy i uprawniony do tego sąd, który nie był również pozbawiony uprawnienia do stosownej oceny, a co za tym idzie również interpretacji art. 44 ust. 1b i art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w tym zwłaszcza w kierunku przyjaznym Konstytucji. Treść tych rozwiązań oraz konsekwencje ich obowiązywania zrodziły też pytanie o ich korespondencję z zasadą państwa prawnego oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa do skutecznego środka prawnego w znaczeniu i rozumieniu wynikającym z art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Wielkiej Izby z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (ECLI:EU:C:2021:153), w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego, dokonał jedynie wykładni wskazanych przepisów prawa unijnego. Nie wykreował żadnej normy kompetencyjnej zezwalającej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu uznać swoją właściwość w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, jak zdaje się twierdzić Prezydent

Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku z dnia 13 marca 2023 r. (s. 19, 28). Właściwość rzeczowa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikała z przepisu prawa krajowego – art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a derogacja tego przepisu w warunkach zawisłości spraw już zainicjowanych odwołaniami doprowadziła do sytuacji nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa, w której nie istnieje możliwość sądowej kontroli wydawanych w jakimkolwiek postępowaniu orzeczeń czy innych decyzji (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji). Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił to wyczerpująco w uzasadnieniach podjętych w ww. sprawach wyroków. Sąd rozpoznał odwołania i rozstrzygnął w tych sprawach w sposób korespondujący z wyrokiem w sprawie C-824/18, przy uwzględnieniu zawartej w tym wyroku wykładni prawa.

3.4. Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 marca 2023 r. opiera się też na hipotezie, że Naczelny Sąd Administracyjny w zawisłej przed nim sprawie o sygn. akt _____ zmierza do wydania wyroku dokonującego kontroli aktu powołania sędziów Sądu Najwyższego pod względem zgodności z prawem (s. 5 wniosku). Wnioskodawca stawia taką hipotezę, mając na względzie linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowaną w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Abstrahuje natomiast od jednolitego i utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności kontroli aktu Prezydenta, o którym mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, zważywszy że sprawa zawisła przed Naczelnym Sądem Administracyjnym została zainicjowana skargą kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia _____ stycznia 2019 r., sygn. akt _____, którym Sąd I instancji odrzucił, jako niedopuszczalną, skargę na postanowienie Prezydenta w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Wnioskodawca pomija również, że w uzasadnieniach wyroków wydanych w ww. sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że prezydenckie akty powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego w aktualnym stanie prawnym nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne.

3.5. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że nie ma żadnego realnego sporu kompetencyjnego (ani pozytywnego, ani negatywnego) między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny, w świetle przedstawionego w piśmie orzecznictwa, nie neguje kompetencji Prezydenta, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17

Konstytucji. Dał temu wyraz w wyrokach przyjętych w sprawach, w których zdaniem Wnioskodawcy rzekomy spór kompetencyjny miał się zmaterializować. Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia maja 2021 r., sygn. akt stwierdził: „Podkreślenia i zarazem wyjaśnienia wymaga również, że skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą. W aktualnym stanie prawnym akty te bowiem nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne (pkt 133 i pkt 145 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. oraz pkt 122 i pkt 128 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r.)” (pkt 9 uzasadnienia).

4. Wniosek końcowy

Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że zainicjowane wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 marca 2023 r. postępowanie w sprawie o sygn. akt Kpt 1/23 powinno – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia w sytuacji braku rzeczywistego sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym – zostać umorzona w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Załączniki: 4 odpisy stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego