



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 13 marca 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

W n i o s e k
o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego

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), zwracam się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Rozpoznając ten spór Trybunał Konstytucyjny powinien przesądzić:

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 sędziowskiej,

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.

Przedmiotem sporu kompetencyjnego jest zatem rozstrzygnięcie pytania, czy powoływanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziów (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji) i związane z tym uprawnienie do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy też kompetencja ta może podlegać kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 184 Konstytucji).

Stosownie do art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: u.o.t.p.TK) przepisami określającym sporną kompetencję są art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 184 Konstytucji.

Stosownie do art. 50 pkt 2 u.o.t.p.TK kwestionowanym działaniem jest interpretacja Konstytucji związana z wykonywaniem konstytucyjnej kompetencji, jaką jest powoływanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziów oraz ocena prawidłowości i skuteczności powołania sędziego.

Uzasadnienie

1. Motywy wystąpienia z wnioskiem i uzasadnienie legitymacji procesowej

W ocenie wnioskodawcy Naczelny Sąd Administracyjny w szeregu wyroków z dnia: maja 2021 r. (sygn.: _____), z _____ maja 2021 r. (sygn. _____), z _____ września 2021 r. (sygn.: _____), i z _____ października 2021 r. (sygn.: _____), które dotyczyły uwzględnienia odwołań wniesionych przez kandydatów

na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu i nieprzedstawieniu kandydatur Prezydentowi RP (to jest uchwał z dnia: sierpnia 2018 r., nr , sierpnia 2018 r., nr , nr i nr), 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 Naczelny Sąd Administracyjny z przekroczeniem swoich kompetencji konstytucyjnych wkroczył w sferę konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji (szersze omówienie treści tych orzeczeń oraz pełne uzasadnienie tej oceny zostanie przedstawione w pkt 5 uzasadnienia wniosku).

Jednocześnie Prezydent RP jest obecnie stroną postępowania kasacyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym o sygn. , wszczętego przez uczestnika postępowania konkursowego przed Krajową Radą Sądownictwa, nieprzedstawionego do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Przedmiotem rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny jest skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia stycznia 2019 r. o sygn.

, odrzucającego skargę na postanowienie Prezydenta RP z dnia października 2018 r., nr o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Uchwałą nr z dnia sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwadzieścia stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Krajowa Rada Sądownictwa, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389; dalej: ustawa o KRS), przedstawiła w dniu października 2018 r. Prezydentowi RP wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego ze stanowiskiem służbowym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wskazanych osób (pkt 1 uchwały) oraz nie przedstawiła takiego wniosku w odniesieniu do osób wskazanych w tej uchwale (pkt 2 uchwały).

Prezydent RP, postanowieniem z dnia października 2018 r., nr o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego, powołał osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Postanowienie to zostało opublikowane w Monitorze Polski w dniu października 2018 r. pod pozycją

W dniu listopada 2018 r. do Kancelarii Prezydenta RP została złożona przez uczestnika postępowania konkursowego, o którym była mowa powyżej, skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia października 2018 r., nr o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Skarżący zaskarżył w całości powyższe postanowienie oraz zarzucił Prezydentowi RP naruszenie przepisów art. 179 w związku z art. 144 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w związku z art. 365 § 1, art. 361, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS. Skarżący wniósł o stwierdzenie przez sąd administracyjny nieważności postanowienia Prezydenta RP lub o jego uchylenie w całości.

Pełnomocnik procesowy Prezydenta RP w pisemnej odpowiedzi na skargę z dnia grudnia 2018 r. wniósł o jej odrzucenie z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego, a w razie przyjęcia do rozpoznania o jej oddalenie, jako niezaskarżonej na uwzględnienie.

Postanowieniem z dnia stycznia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w sprawie o sygn. odrzucił skargę z powodu braku właściwości sądu administracyjnego do kontroli aktów urzędowych Prezydenta RP, 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.).

W dniu marca 2019 r. skarżący wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyżej wskazanego postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. W skardze kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 3 § 2 pkt 1-9 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 179 w związku z art. 144 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w związku z art. 365 § 1 w związku z art. 361 w związku z art. 391 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 19 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 2 i art. 6 ust. 1-3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Skarżący wniósł o uchylenie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Jednocześnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący wskazał, że odrzucenie jego skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W prowadzi do skutków niemożliwych do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnego oraz unijnego prawa do sądu. Właściwość sądu administracyjnego do kontroli postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, Skarżący upatruje

przede wszystkim w prawie do sądu i efektywnej ochrony sądowej w rozumieniu ukształtowanym w orzecznictwie TSUE (art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), między innymi w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18. Wniesiony do Naczelnego Sądu Administracyjnego środek odwoławczy stanowi w istocie skargę o stwierdzenie przez sąd administracyjny ze skutkiem *erga omnes* i *ex tunc* nieważności powołań sędziów Sądu Najwyższego, a więc instytucję niedopuszczalną w systemie prawa polskiego.

Odpis skargi kasacyjnej został doręczony Prezydentowi RP w dniu lipca 2019 r., natomiast trzy i pół roku później, to jest w dniu stycznia 2023 r., pełnomocnik procesowy Prezydenta RP został powiadomiony o wyznaczeniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego rozprawy zdalnej na dzień marca 2023 r. w celu rozpatrzenia skargi kasacyjnej.

Pełnomocnik procesowy Prezydenta RP w odpowiedzi na skargę kasacyjną z dnia lipca 2019 r. wniósł o jej oddalenie jako niezasługującej na uwzględnienie lub o jej odrzucenie ze względu na jej niedopuszczalność powstałą z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego w sprawie.

W ocenie wnioskodawcy, mając na uwadze ukształtowaną linię orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących odwołań od Krajowej Rady Sądownictwa oraz przedmiot powyższej skargi kasacyjnej, należy zatem przyjąć, że Naczelnego Sądu Administracyjnego zmierza do wydania wyroku dokonującego kontroli aktu powołania sędziów Sądu Najwyższego pod względem zgodności z prawem. Naczelnego Sądu Administracyjnego uznaje się w ten sposób za kompetentny do rozstrzygnięcia zagadnienia bezpośrednio wiążącego się z kształtem konstytucyjnej instytucji powołania sędziego, stanowiącej wyłączne uprawnienie Prezydenta RP (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Postępowanie kasacyjne w sprawie o sygn. prowadzi zatem do rozstrzygnięcia, pozwalającego ingerować władzy sądowniczej w te kompetencje Prezydenta RP, co przy uwzględnieniu przywołanego na wstępie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, daje podstawy do przyjęcia, iż między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym trwa rzeczywisty spór kompetencyjny (szersze uzasadnienie tej oceny zostanie przedstawione także w pkt 5 uzasadnienia wniosku).

Zgodnie z art. 189 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Na podstawie art. 192 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes

Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

W świetle art. 189 Konstytucji Prezydent RP i Naczelny Sąd Administracyjny są centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Zgodnie z art. 192 Konstytucji Prezydent RP posiada legitymację procesową czynną do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

2. Instytucja sporu kompetencyjnego

Przepisy Konstytucji w art. 189 i art. 192 nie definiują instytucji sporu kompetencyjnego. Art. 189 Konstytucji przekazuje rozstrzygnięcie takich spraw do właściwości Trybunału Konstytucyjnego, zaś art. 192 Konstytucji wymienia podmioty legitymowane do występowania z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Według art. 197 Konstytucji sprawy organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed nim określa ustawa. Postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym reguluje szerzej u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 33 ust. 5 wskazanej ustawy: „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”.

Z kolei art. 85 u.o.t.p.TK wskazuje na dwa przypadki zaistnienia sporu kompetencyjnego, gdy:

- 1) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia, oraz
- 2) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy.

Przyjmuje się więc, że art. 85 u.o.t.p.TK przewiduje dwa typy sporów kompetencyjnych – pozytywny i negatywny. Praktyka pokazuje, że między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa możliwe są jednak też pewne odmiany tych dwóch zasadniczych typów sporów.

W literaturze wskazuje się na możliwość sporu w obszarze kompetencji tzw. dzielonych, dotyczących sytuacji, gdy co najmniej dwa organy państwa posiadają w tej samej sprawie kompetencje na tyle ogólnie określone, że ich realizacja może wywoływać spory kompetencyjne. Możliwy jest też spór kompetencyjny w razie, 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, *komentarz do art. 189, [w:] Konstytucja RP, Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1171).

Uwzględniając unormowania sporów kompetencyjnych we wszystkich ustawach o Trybunale Konstytucyjnym, obowiązujących po przyznaniu tej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 189 Konstytucji z 1997 r., doktryna podkreśla, iż „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. Także postać sporu, (...) jako przewidziany prawem swoisty udział jednego organu w wykonywaniu kompetencji innego organu, nie mogłaby podlegać kognicji Trybunału, o ile nie dałaby się jednoznacznie zakwalifikować, jako tzw. pozytywny albo negatywny spór kompetencyjny”. Dotyczy to również ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, która wprawdzie w art. 85 „rezygnuje z określenia ‘pozytywnego’ i ‘negatywnego’ sporu kompetencyjnego, jednakże odnośne sytuacje sporne ujmuje analogicznie do wszystkich swych poprzedniczek” (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. 478-479).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie na możliwą do zaistnienia okoliczność, w której dany podmiot oficjalnie prezentuje budzącą kontrowersje ocenę dotyczącą wykonywania własnych kompetencji, a faktycznie nadużywa kompetencji w taki sposób, że wkracza w zakres kompetencji drugiego podmiotu. Powstały na tym tle spór kompetencyjny kwalifikowany jest jako spór pozytywny. Wynika to z faktycznego przypisywania sobie przez podmiot nadużywający kompetencji uprawnienia do osiągnięcia przez wykonanie czynności konwencjonalnych określonych stanów rzeczy, które są niedopuszczalne z perspektywy zasad konstytucyjnych, a w szczególności przepisów określających kompetencje innych podmiotów. Podmiot nadużywający kompetencji swą rozszerzającą ich wykładnią w istocie usurpuje sobie nienależące do niego kompetencje prawne innego podmiotu. Tożsamość sprawy w tym przypadku odnosi się do tożsamości sytuacji podmiotów zależnych od wyniku wykonania kompetencji. Tożsamość sprawy, której dotyczy spór kompetencyjny, nie musi oznaczać działania na podstawie tego samego przepisu prawa, ani dotyczyć takiej samej, tak samo sformułowanej kompetencji. Wkraczać w kompetencję innego organu można bowiem również na podstawie szeroko i dowolnie interpretowanych własnych kompetencji, a więc wykraczając poza nie. Czyli tożsamość sprawy można osiągnąć przez nieuprawniony sposób

wykładni swych własnych kompetencji i, wykraczając poza nie, wkroczyć w zakres kompetencji innego organu (por. postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20).

W nauce i judykaturze nie budzi wątpliwości ocena, iż spory kompetencyjne w rozumieniu art. 189 Konstytucji nie muszą być sporami w obrębie tych samych władz. Za takim poglądem przemawia ogólne sformułowanie art. 189 Konstytucji nieprzewidujące tego typu ograniczeń. Co więcej, „najbardziej ustrojowo doniosłe mogą być spory powstające na styku wykonywania kompetencji przez organy należące do różnych segmentów władzy publicznej lub w sytuacji, gdy działanie jednej władzy oddziałuje na status lub pozycję ustrojową innej władzy. Najogólniej mówiąc, do sporu kompetencyjnego może dojść, gdy co najmniej dwa podmioty mają rozbieżną ocenę dotyczącą wykonywania własnych uprawnień lub dopuszczalnego oddziaływania (zachowania) jednego podmiotu wynikającego z realizowanych przezeń kompetencji na sytuację prawną drugiego” (por. powołane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20 oraz A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 189, *op. cit.*, s. 1171; zob. także L. Garlicki, uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3).

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory o charakterze rzeczywistym, a nie hipotetycznym czy potencjalnym. Sporem rzeczywistym jest taki spór „w którym występują niedające się równolegle zastosować, rozbieżne interpretacje przepisu kompetencyjnego powstałe na tle konkretnej sytuacji. Nie chodzi bynajmniej tylko o sytuację, w której organy rozstrzygnęły (załatwiły) sprawę, uznały się za właściwe do danego działania przez podjęcie określonych czynności faktycznych lub zajęły formalne stanowisko o niewykonywaniu kompetencji. Sporem rzeczywistym będzie również sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia w nieodległym czasie konfliktu między tymi organami co do określonej kompetencji” (por. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1172).

3. Kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji

Procedura powołania do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego jest wieloetapowa, przewiduje współdziałanie organów sądów i samorządu sędziowskiego, Krajowej Rady Sądownictwa, a na końcu Prezydenta RP. Wskazany tryb wymaga ścisłej współpracy władzy wykonawczej, sądowniczej oraz ustawodawczej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09).

Zgodnie z art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Szczegółowy tryb procedowania w sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego w różnych sądach jest regulowany ustawą o KRS oraz ustawami ustrojowymi, to jest: ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, z 2022 r. poz. 480, 1259, 2280, 2600, z 2023 r. poz. 181, dalej: ustawa o SN), ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z 2021 r. poz. 1080, 1236, z 2022 r. poz. 655, 1259, 1933, 2642), ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492; dalej: p.u.s.a.) i ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250).

W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego procedurę tę rozpoczyna obwieszczenie Prezydenta RP, wydane po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, które publikowane jest w Dzienniku Urzędowym RP Monitor Polski, o liczbie wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (art. 31 § 1 ustawy o SN). Kolejnym etapem jest postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa przewidziane w art. 31 § 2 3d ustawy o SN, zakończone podjęciem uchwały zawierającej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, którą Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia Prezydentowi RP (art. 44a ustawy o KRS). Procedurę kończy wydanie i doręczenie aktu powołania (w formie postanowienia Prezydenta RP), z którą to chwilą nawiązuje się stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego (art. 33 § 1 ustawy o SN) oraz złożenie wobec Prezydenta RP ślubowania (art. 34 § 1 ustawy o SN).

Na gruncie obowiązującej Konstytucji powoływanie sędziów ukształtowane zostało jako prerogatywa prezydencka, co oznacza, że akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, akt urzędowy Prezydenta RP polegający na powoływaniu sędziów zwolniony jest z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Taki sposób ukształtowania sposobu powoływania sędziów posiada fundamentalne znaczenie dla określenia konsekwencji związanych z wydawaniem tego aktu. Ukształtowanie aktu powoływania sędziów jako prerogatywy prezydenckiej pociąga za sobą dużą samodzielność Prezydenta RP w dokonywaniu aktu nominacji. Choć wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie określonej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest nieodzownym elementem służącym zapoczątkowaniu tej procedury (zob. m.in. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09), decyzja o powołaniu osoby wskazanej we wniosku należy do Prezydenta RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08: „Nie bez

znaczenia dla sposobu funkcjonowania Prezydenta RP w tym zakresie pozostaje okoliczność, że w świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP (a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności) oraz że Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Wspomniana tu rola ustrojowa Prezydenta RP, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego”. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. o sygn. K 18/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „(...) rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli „notariusza”, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (zob. L. Garlicki, op. cit.), lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatur i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja (zob. P. Sarnecki, *uwaga 10 do art. 126 Konstytucji*, op. cit.)”. Tozsama ocena została utrzymana przez Trybunał Konstytucyjny w jego późniejszych orzeczeniach dotyczących charakteru prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziego i niedopuszczalności poddawania jej kontroli sądowej (wyroki TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19, 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, 7 października 2021 r., sygn. K 3/2, z 23 lutego 2022 r., sygn. P 10/19).

Należy podkreślić, że brak konieczności uzyskania „zgody” Prezesa Rady Ministrów na dokonanie nominacji sędziowskich przez Prezydenta RP w postaci zwolnienia od wymogu kontrasygnaty aktu powołania sędziego, służy podkreśleniu samodzielności Prezydenta RP w podejmowaniu decyzji, a także wzmacnia niezależność władzy sądowniczej od rządu, a w ślad za tym, również parlamentu (por. L. Garlicki *Komentarz do art. 179, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5; K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP, Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1045; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 179, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 449). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego są aktami bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, a w ich drodze Prezydent RP wykonuje swoje konstytucyjne uprawnienia. Tym samym art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez

Prezydenta RP, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS (por. wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09). W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego, art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna i jedyna podstawa prawna tego aktu urzędowego Prezydenta RP.

Oczywistym następstwem oparcia kompetencji Prezydenta RP bezpośrednio na normach Konstytucji jest niemożność weryfikowania tego aktu w toku jakiegokolwiek postępowania sądowego i sądownoadministracyjnego. Aktu powołania na urząd sędziego (postanowienia Prezydenta RP) nie można kwalifikować jako czynności mającej charakter aktu administracyjnego, skutkującego jedynie powierzeniem oznaczonej osobie określonej funkcji oraz powstaniem stosunku pracy. Istotą aktu powołania sędziego jest bowiem udzielenie inwestytury, czyli nadanie danej osobie prawa do wykonywania władzy sądowniczej, choć jednocześnie akt ten skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego, łączącego elementy publicznoprawne i elementy stosunku pracy (zob. K. Weitz, *komentarz do art. 179 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1042). Ustrojodawca zdecydował przy tym, że akt powołania ma charakter prerogatywy prezydenckiej, przez co, na poziomie konstytucyjnym, wyłączył możliwość istnienia jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego tego aktu. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność aktu urzędowego Prezydenta RP wydanego w oparciu o art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Tym samym niemożliwe jest kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa do wykonywania przez niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 3/17). Umocowany konstytucyjnie polski sędzia z chwilą powołania i objęcia urzędu jest więc w każdym wypadku sędzią pełnoprawnym, o niepodważalnym statusie.

Powyższe oceny potwierdza szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (powołane powyżej wyroki TK z dnia: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19, 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, z 23 lutego 2022 r., sygn. P 10/19).

Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niemającego umocowania w Konstytucji wkroczenia w sferę kompetencji Prezydenta RP w zakresie dotyczącym sądownictwa, w wyniku którego doszłoby do podważenia statusu konkretnej osoby umocowanej do orzekania. To z kolei prowadziłoby do naruszenia zasady wyrażonej w art. 179 Konstytucji, zgodnie z którą „sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony”.

Z art. 179 Konstytucji nie można pogodzić procedury, w której inny, niż Prezydent RP, organ państwa dokonuje weryfikacji powołania sędziego na podstawie normy podkonstytucyjnej, a także dokonuje łączenia stwierdzonych uchybień procesu kreacyjnego z możliwością zakwestionowania orzeczeń wydanych przez sędziego. To Prezydent RP, na podstawie art. 179 Konstytucji, posiada wyłączną kompetencję do oceny, czy kandydat objęty wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa spełnia ustawowe kryteria powołania na urząd sędziego. Powołanie sędziego jest prerogatywą Prezydenta RP, która w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli, dlatego nie jest możliwe wykreowanie takiej procedury kontroli ani na poziomie konwencyjnym, ani na poziomie ustawowym (por. wyroki TK z dnia: 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, 26 czerwca 2019 r., sygn. K 8/17, 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19 oraz postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. SK 16/08)

Samodzielność Prezydenta RP w powołaniu jakiejś osoby na stanowisko sędziego wzmacnia także niezależność samej władzy sądowniczej w ramach konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji). Na gruncie Konstytucji suweren nie posiada bowiem bezpośredniego wpływu ani na przedstawianie kandydatów na sędziów, ani na powołanie sędziów. Pozbawienie Prezydenta RP samodzielności w decydowaniu o powołaniu jakiejś osoby do pełnienia urzędu sędziego, jak też poddanie kontroli postanowienia Prezydenta RP w sprawie powołania jakiejś osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jest wykluczone, gdyż pociągałoby osłabienie pozycji sędziów i prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnych zasad powoływania sędziów na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji) oraz zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji). Konsekwencją możliwości podważenia skuteczności nominacji sędziowskiej byłoby także pozbawienie sędziów jakiegokolwiek formy demokratycznej legitymacji do wydawania rozstrzygnięć w imieniu suwerena. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa, pozycja ustrojowa sędziów wynika z art. 10 Konstytucji, statuującego zasadę trójpodziału władzy i równowagi władz. Sędziowie nie są nikim innym, jak „substratem osobowym” jednej z trzech współdziałających władz „substratem osobowym” władzy sądowniczej. Oznacza to, iż jako przedstawiciele jednej z władz wykonują tę władzę w imieniu suwerena (P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, w: *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 469). Natomiast ich demokratycznej legitymacji do sprawowania władzy sądowniczej w imieniu suwerena poszukiwać należy w sposobie ich powoływania. Sędziowie powoływani są przez Prezydenta RP, który stanowi „głowę” tej

państwowości jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy (art. 126 ust. 1 Konstytucji) (*ibidem*).

Przyznanie uprawnienia do kontroli sądowej lub sądownoadministracyjnej prerogatywy Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ingerowałoby również w konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz określoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta stanowi fundamentalną zasadę ustrojową, a także, w równym stopniu, służy innemu celowi – ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały, natomiast wypełnianie władzy wykonawczej powierzono Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu danej władzy” (wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Rozdzielenie władz oznacza przede wszystkim zakaz ingerencji w istotę danej władzy. Zakaz ten wyznacza nie tylko dopuszczany ustawowo zakres przedmiotowy działania poszczególnych władz, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwa. Zasada równowagi władz polega natomiast przede wszystkim na tworzeniu mechanizmów zapobiegających koncentracji i nadużywaniu władzy państwowej (wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09). Równowagę władz oznacza, że żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07).

Uregulowane na poziomie konstytucyjnym uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów, skutkujące nadaniem władzy jurysdykcyjnej, jest wyrazem oddziaływania i hamowania władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Natomiast umożliwienie kontroli sądowej lub sądownoadministracyjnej aktu powołania Prezydenta RP prowadziłoby do przełamania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami. Tymczasem jak już była mowa, w zakresie kompetencji władzy sądowniczej nie mieszczą się kwestie dotyczące kontroli wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, obejmującej również skutki wykonania prerogatywy wynikającej z art. 179 Konstytucji. Kontrola sądowa prowadziłaby do modyfikacji normy konstytucyjnej zawartej w art. 179 Konstytucji poprzez przyznanie władzy sądowniczej uprawnienia do oceny powołania sędziego, a w konsekwencji

do decydowania o tym, który spośród sędziów będzie uprawniony do wykonywania władzy sądowniczej, a który sędzia zostanie tej władzy w praktyce pozbawiony. Kwestionowanie prawidłowości powołania sędziego, skutkowałoby podważeniem istnienia podstawy do sprawowania przez niego władzy sądowniczej. Naruszałby to nie tylko istotę prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów, ale godziłoby jednocześnie w określoną na gruncie art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę podziału i równoważenia się władz.

Z istoty art. 179 Konstytucji dotyczącego powoływania sędziów wynika, że są oni powoływani na czas nieoznaczony, z kolei z art. 180 Konstytucji, że są oni nieusuwalni. Konstytucja, kształtując status sędziego, wyraża wiele zasad, ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej. Należy wśród nich wymienić właśnie nieusuwalność sędziego. Z treści art. 180 Konstytucji wynika konieczność zagwarantowania sędziom, że po powołaniu przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego będą bez przeszkód wykonywać funkcje orzecznicze w danym sądzie i w danym czasie (zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że „przez akt powołania osoba (...) staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania” (wyroki TK z dnia: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 i 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10 oraz postanowienie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. Ts 262/12). W wyroku z dnia 8 maja 2012 r. o sygn. K 7/10, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do *ratio legis* powołania w rozumieniu art. 179 Konstytucji, wskazał, że istota powołania „sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (...) winno ono nie tylko stanowić tytuł do sprawowania władzy sądowniczej, lecz także określać zakres sprawowania tejże władzy”. Akt powołania na urząd sędziego utożsamiany jest więc przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnieniem do orzekania.

Należy zatem uznać, że normy wynikające z art. 180 Konstytucji dopełniają treść art. 179 Konstytucji i stanowią swoistą kontynuację gwarancji, których urzeczywistnianie rozpoczyna się już na etapie powołania sędziego. Gwarancje dotyczące statusu sędziów przewidziane w art. 180 ust. 1 5 Konstytucji stanowią warunek konieczny dla istnienia niezawisłości sędziowskiej (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01).

Za niezgodne z zasadą nieusuwalności sędziów należy zatem uznać te przepisy prawa ustaw zwykłych lub praktykę orzecniczą, na podstawie których sędzia, nie tracąc swojego statusu i nie będąc zawieszonym w pełnieniu funkcji, nie może wykonywać obowiązków służbowych. Zgodnie z art. 179 i 180 Konstytucji sędziowie są bowiem powoływani na czas nieoznaczony i są nieusuwalni. Pogląd ten podziela także Sąd Najwyższy, czemu dał wyraz m.in. w uchwale z dnia 28 września 2000 r., sygn. III ZP 21/00. Pozbawienie sędziów możliwości wykonywania swoich konstytucyjnych kompetencji poprzez podważanie ich

statusu (np. braku niezawisłości i bezstronności) jest zatem niezgodne również z art. 180 Konstytucji. Działania podważające status sędziego pozbawiają go w efekcie władzy jurysdykcyjnej.

Reasumując należy jeszcze raz podkreślić, że konstytucyjny kształt kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza możliwość kwestionowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego. Dotyczy to także kwestionowania statusu sędziego poprzez abstrakcyjne przypisanie braku niezawisłości i bezstronności sędziego z powodu rzekomego braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa czy rzekomych wad postępowania nominacyjnego prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta RP jej materialnej istoty, albowiem nie byłaby wykonaniem tej kompetencji kreacja sędziego, który mimo formalnego powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej z powodu trwałego zakwestionowania jego niezawisłości i bezstronności przez jakiś sąd lub innych sędziów.

4. Kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 184 Konstytucji „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne 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”. Przedmiotem wymiaru sprawiedliwości w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych są konflikty w sferze stosunków administracyjnoprawnych *sensu largo*, czyli spory co do zgodności z prawem działania organu administracji publicznej w sferze, w jakiej został on upoważniony do kształtowania uprawnień lub obowiązków podmiotów niepowiązanych z tym organem ani więziami zależności organizacyjnej, ani podległości służbowej (por. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. V Wydanie, Warszawa 2017, s. 55).

Zgodnie z art. 1 § 1 p.u.s.a.: „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego,

samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.).

Stosownie do art. 2 p.u.s.a.: „Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne”. W świetle art. 3 § 2 p.u.s.a.: „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw”.

W świetle art. 1 p.p.s.a.: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne)”. Art. 1 p.p.s.a. zawiera definicję legalną sprawy sądowoadministracyjnej. Jest to zatem sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz każda inna sprawa, do której stosuje się przepisy p.p.s.a. na podstawie odrębnych ustaw.

Zakres przedmiotowy kognicji sądów administracyjnych wyznacza głównie art. 3 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 i 2707), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1 3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (art. 2 § 2a i § 3 p.p.s.a.). Na podstawie art. 4 p.p.s.a. sądy administracyjne rozstrzygają także spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie p.p.s.a. wyznacza art. 15 § 1. Zgodnie z tym przepisem Naczelny Sąd Administracyjny:

1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;

2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądoadministracyjnej;

4) rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4;

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

W świetle art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2–4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej zakres kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym określony w art. 184 Konstytucji, za niebudzący żadnych wątpliwości należy uznać wnioski, że w kompetencjach tych nie mieści się kontrola wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw, w szczególności prerogatywy, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Po pierwsze, niedopuszczalne jest zakwalifikowanie Prezydenta RP jako organu uprawnionego do powoływania sędziów do kategorii organów administracji publicznej. Po drugie, Prezydent RP podczas realizacji kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, nie wykonuje zadań z zakresu administracji publicznej. Po trzecie, powołanie sędziów przez Prezydenta RP następuje bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych, a nie w ramach procedury administracyjnej. Postanowienie Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie jest aktem administracyjnym lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 1 pkt 1-7 p.p.s.a. Wreszcie, Prezydent RP posiada konstytucyjną odrębność i autonomiczną pozycję ustrojową, a Naczelny Sąd Administracyjny nie sprawuje jakiegokolwiek kontroli ani nadzoru na działalnością konstytucyjną Prezydenta RP.

W zakresie kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mieści się też uprawnienie do dokonywania wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy określonej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 Konstytucji, w szczególności jakie są warunki skuteczności powołania sędziego.

Z uwagi na przedstawiony obszernie w pkt 3 uzasadnienia wniosku charakter kompetencji Prezydenta RP, wynikającej wprost z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, przyznanie takich uprawnień jakimkolwiek organowi władzy publicznej mogłoby zostać dokonane wyłącznie normą konstytucyjną. Tym bardziej więc przedstawione wyżej kwestie (akty nominacyjne Prezydenta RP) nie mogą być przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach instytucji wymienionych w art. 15 § 1 p.p.s.a., w szczególności podczas rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Administracyjnym na jego podstawie. Wyrok TSUE w sprawie C-824/18 został wydany w dniu 2 marca 2021 r., mimo że art. 44 ustawy o KRS został zmieniony 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), która weszła w życie 23 maja 2019 r. Artykuł 44 ust. 1 poprzednio powołanej ustawy ma obecnie następującą treść: „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Ponadto art. 3 wyżej wskazanej ustawy przewiduje, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa”.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie jest pozbawiony prawa do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały KRS „z pozycji uwzględniającej wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r.”. W oparciu o normę wyprowadzoną przez TSUE, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że jest władny dokonać samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją wybranych przepisów regulujących status Krajowej Rady Sądownictwa. Stosując wykładnię art. 19 ust. 1 oraz art. 2 TUE dokonaną w wyroku TSUE w sprawie C-824/18, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że unijne *case law* stanowi „źródło obowiązywania podstawowych zasad prawa unijnego, a więc również zasady pierwszeństwa prawa unijnego”. Formułując powyższe stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny nawiązał do wyroku TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, w którym TSUE orzekł, że zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, oraz że „niezawisłość sędziów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii (...) jakkolwiek organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to jednak przy jej wykonywaniu mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii”

Powołując się na wyrok TSUE w sprawie C-824/18 oraz dokonaną w uzasadnieniu wykładnię Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny zdecydował o odstąpieniu od stosowania w rozpatrywanej sprawie, a więc innymi słowy o „pominięciu”, „po pierwsze, normy derogującej z krajowego porządku prawnego art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, który pierwotnie stanowił podstawę kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpatrywanej sprawie, a rekonstruowanej z sentencji

judykatu TK w sprawie K 12/18, po drugie, ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zakresie odnoszącym się do zmiany art. 44 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS nadającej temu przepisowi brzmienie, że «Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego», i po trzecie, art. 3 tej ustawy stanowiącego, że «Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa». Po czwarte, zasada pierwszeństwa prawa unijnego wymaga również, aby w konsekwencji pominięcia art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., pominąć odsyłający do tego przepisu art. 12 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Z przepisu tego wynika, że postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, prowadzone z naruszeniem art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jest nieważne (ust. 3), a czynności sądowe podjęte przed dniem wejścia w życie ustawy bez udziału osoby, której dotyczą, w związku z rozpoznaniem odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, nie wywołują skutków prawnych, co dotyczy także czynności sądowych podjętych po umorzeniu postępowania z mocy prawa na podstawie art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.» (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2021 r., sygn. I OSA 1000/20).

Odnotować w tym miejscu należy, że sposób wyinterpretowania przez Naczelny Sąd Administracyjny istnienia swojej kognicji do rozpoznania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 7 października 2021 r. o sygn. K 3/21. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

- 1) „Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej osiąga

„nowy etap”, w którym: a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach, b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania, c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,

- 2) „Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do: a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji,
- 3) „Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do: a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.”

W tym też kontekście dodatkowo należy zauważyć, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach o sygn.:

..., zostały wydane w dniu października 2021 r., a więc po dacie ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny i jego publikacji w Dzienniku Ustaw.

Po drugie, Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach przywołanych powyżej wyroków zakwestionował konstytucyjną niezależność Krajowej Rady Sądownictwa. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, gdyż ukształtowany skład Krajowej Rady Sądownictwa niweczy możliwość efektywnego realizowania podstawowej funkcji, a mianowicie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Stopień jej zależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej powierzonych jej zadań jest, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tyle wysoki, że nie może on być bez znaczenia dla oceny o spełnianiu przez wyłonionych przez nią sędziów obiektywnych wymogów (przesłanek) niezawisłości i bezstronności wynikających z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Rzekomy brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał być argumentem przemawiającym nie tylko za ustaleniem kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, ale również okolicznością skutkującą uwzględnieniem odwołań.

Po trzecie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego doszło do nieważności postępowania konkursowego (nominacyjnego) przed Krajową Radą Sądownictwa z powodu braku kontrasygnaty na obwieszczeniu Prezydenta RP z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M. P. z 2018 r. poz. 633, dalej: obwieszczenie). Obwieszczeniem tym Prezydent RP zainicjował procedurę naboru na wolne stanowiska sędziów Sądu Najwyższego w liczbie: 7 stanowisk w Izbie Cywilnej, 1 stanowisko w Izbie Karnej, 20 stanowisk w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, 16 stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał w tym obszarze bezpośrednio wykładni art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji w związku z art. 31 § 1 ustawy o SN i doszedł do oczywiście nietrafnego przekonania, że jest to czynność urzędowa wymagająca kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, dzieląc pogląd prawny prezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. III PO 7/18) oraz w uchwale składu połączonego Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. BSA I-4110-1/20), że dokonanie obwieszczenia przez Prezydenta RP bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dotknięte było tego rodzaju wadliwością, która nie mogła spowodować uruchomienia niewadliwego postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. Pomimo faktu, iż obwieszczenie jest czynnością urzędową o charakterze informacyjnym i niewładczym, a co za tym idzie nie wymagającą kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (zob.

np. wyrok TK z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. P 10/19 i uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. I NZP 5/21, mającą moc zasady prawnej), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że obwieszczenie jest aktem urzędowym, który bez kontrasygnaty nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Rzekomo wadliwe obwieszczenie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie mogło doprowadzić do skutecznego wszczęcia postępowania konkursowego, a to pociągało za sobą powinność Krajowej Rady Sądownictwa do umorzenia tego postępowania z uwagi na niedopuszczalność podjęcia uchwały (art. 41 ustawy o KRS). Jeżeli Krajowa Rada Sądownictwa tego zaniechała, uchybiła temu przepisowi, dopuszczając tym samym do nieważności powyższego postępowania.

Konsekwencją przyjętych przez Naczelny Sąd Administracyjny ocen o rzekomym braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i o nieważności postępowań z powodu braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP było uchylenie uchwał KRS z dnia: sierpnia 2018 r., nr , sierpnia 2018 r., nr , z dnia sierpnia 2018 r., nr i nr , w częściach pozytywnych, to jest w częściach dotyczących przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odpowiednio wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: października 2021 r., sygn. , maja 2021 r., sygn. i sygn oraz września 2021 r., sygn.

Po czwarte, należy wskazać na istotną ocenę prawną Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażoną w końcowej części uzasadnienia każdego z wyżej wymienionych wyroków, to jest „że prawo do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej obejmuje prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, a zakres tych postanowień i tego pojęcia należy ustalać z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 ust. 1 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka, "»ustawa« w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji obejmuje nie tylko przepisy określające ustanowienie i właściwość organów sądowych, lecz również wszelkie inne przepisy prawa krajowego, których nieprzestrzeganie skutkowałoby wadliwością udziału jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy (...). Mowa jest tu w szczególności o przepisach dotyczących niezawisłości sędziów, czasu trwania ich kadencji oraz ich bezstronności (...). Innymi słowy, wyrażenie »ustanowiony ustawą« obejmuje nie tylko podstawę prawną samego istnienia »sądu«, lecz także poszanowanie przez niego szczególnych reguł, którym podlega" (wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym,

pojęcie "ustanowienia" obejmuje ze swej natury proces powoływania sędziów w danym systemie sądownictwa, który zgodnie z zasadą rządów prawa powinien odbywać się ze ścisłym poszanowaniem mających zastosowanie przepisów prawa krajowego”.

W ocenie wnioskodawcy zacytowaną powyżej wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego należy ściśle łączyć z ocenami o rzekomym braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i rzekomej nieważności postępowania konkursowego (nominacyjnego) przed Krajową Radą Sądownictwa z powodu braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP. Połączenie to pozwala na ustalenie rzeczywistego zakresu ingerencji w prerogatywę Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, Naczelny Sąd Administracyjny poprzez:

- 1) sposób wyprowadzenia swojej kognicji do rozpatrzenia odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa,
 - 2) dokonanie oceny o rzekomym braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa,
 - 3) dokonanie oceny o rzekomej nieważności postępowań konkursowych (nominacyjnych) przed Krajową Radą Sądownictwa z powodu braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP,
 - 4) uchylenie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do powołania pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego,
- wkroczył w konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ następczo poprzez rodzaj rozstrzygnięć i przedstawione oceny prawne dokonał kontroli prawidłowości wydania przez Prezydenta RP postanowienia o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego i skuteczności powołania sędziego, w tym powierzenia sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej.

Całokształt ocen prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego sprowadza się do nieakceptowalnych z przyczyn ustrojowych i faktycznych wniosków, że po pierwsze, Prezydent RP nie powinien wydawać aktu powołania, a po drugie, jeśli to uczynił, to i tak nie doszło do skutecznego powierzenia inwestytury do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ponieważ sędziowie Sądu Najwyższego, z uwagi na rzekomy brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i rzekome wady konkursowego (nominacyjnego), nie korzystają z przymiotu niezawisłości i bezstronności. W tym też kontekście za irrelevantną należy uznać ocenę wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w części końcowej uzasadnienia

każdego z wyżej wymienionych wyroków, 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.” Wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny oceny o rzekomym braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz rzekomych wadach postępowań konkursowych (nominacyjnych), powiązane z dalszym wywodem nawiązującym do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii i pojęcia „ustanowienia na podstawie ustawy”, stoją w opozycji do powyżej zacytowanej wypowiedzi. Jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował „wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” w rozumieniu art. 179 Konstytucji, a następnie przynależną sędziom Sądu Najwyższego cechę niezawisłości i bezstronności, to nie sposób przyjąć, że nie stanowi to próby kontroli prerogatywy Prezydenta RP i jest zdarzeniem neutralnym dla skuteczności wykonanej prerogatywy.

Z uwagi na to, że:

- 1) brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych i faktycznych do kwestionowania niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, czemu Trybunał Konstytucyjny dał wyraz w wyroku z dnia 19 marca 2019 r. o sygn. K 12/18,
 - 2) mamy do czynienia z nieprawidłową oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego o rzekomych wadach postępowań konkursowych (nominacyjnych) z powodu braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na obwieszczeniu Prezydenta RP, gdy czynność ta nie wymaga kontrasygnaty, co potwierdza np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2002 r. o sygn. P 10/19 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2021 r. o sygn. I NZP 5/21 (mająca moc zasady prawnej),
- nie budzi żadnych wątpliwości, że Prezydent RP skutecznie zrealizował swoje kompetencje określone w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. W konsekwencji brak jest jakichkolwiek podstaw do podważania prawidłowości aktów nominacyjnych, w tym skuteczności powierzenia wykonywania władzy sądowniczej poprzez zakwestionowanie statusu sędziów Sądu Najwyższego jako sędziów, którzy jakoby nie są niezawisli i bezstronni.

Dokonanie przez Naczelny Sąd Administracyjny kontroli poprawności wyboru Krajowej Rady Sądownictwa i zakwestionowanie jej niezależności oraz uznanie wadliwości postępowań przed Krajową Radą Sądownictwa stanowią przyczyny rzekomej wadliwości powołania sędziego. Prowadzi to w efekcie do podważenia konstytucyjnej kompetencji

Prezydenta RP dotyczącej powołania na urząd sędziego kandydatów wyłonionych przez Krajową Radę Sądownictwa. Zatem Naczelny Sąd Administracyjny, być może nie negując wprost prawa Prezydenta RP w tym przedmiocie, w istocie zmierzał do odebrania osobom powołanym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, prawa do sądenia przyznanego przez Prezydenta RP samodzielnie i nieodwołalnie w ramach prerogatywy. Tym samym bezpodstawnie oraz niezgodnie z porządkiem konstytucyjnym dokonał kontroli prawidłowości i skuteczności wykonanej przez Prezydenta RP prerogatywy oraz wkroczył w jego konstytucyjną kompetencję.

Ewentualne recypowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny ocen prawnych, które zostały zawarte w wyżej przywołanych wyrokach do rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej w sprawie o sygn. _____, i dalsze ich rozwinięcie, będzie skutkowało kolejną ingerencją w konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 Konstytucji. Z uwagi na „związkowy” charakter zarzutów skargi kasacyjnej, przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie zarówno ocena o zgodności z prawem zaskarżonego postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia _____ stycznia 2019 r., sygn. _____, o odrzuceniu skargi na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia _____ października 2018 r., nr _____ o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego z powodu braku właściwości sądu administracyjnego, jak i ocena zgodności z Konstytucją wskazanego postanowienia Prezydenta RP.

De lege lata powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta RP, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast art. 184 Konstytucji nie przyznaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta RP kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta RP tej kompetencji. Wyinterpretowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny istnienia właściwości sądów administracyjnych do kontroli aktów powołania Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz przeprowadzenie kontroli prawidłowości i skuteczności wykonanej przez Prezydenta RP prerogatywy, bezpośrednio w drodze orzeczenia reformatoryjnego (art. 188 p.p.s.a.) lub w następstwie orzeczenia kasacyjnego (art. 185 § 1 w związku z art. 190 p.p.s.a.), będzie wydarzeniem bez precedensu w polskim porządku konstytucyjnym. Stanowiąc

będzie jednocześnie wprowadzenie do porządku prawnego, w drodze wykładni prawotwórczej, instytucji bezpośredniej skargi o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie powołania sędziego ze skutkiem *erga omnes i ex tunc*. W sferze powierzenia przez Prezydenta RP sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej wyeliminowanie przez sąd administracyjny postanowienia Prezydenta RP z obrotu będzie skutkowało *de facto i de iure* pozbawieniem osób, którego zaskarżony akt powołania dotyczy, statusu sędziego Sądu Najwyższego.

Argumentem wspierającym wniosek o zaistnieniu rzeczywistego sporu kompetencyjnego również w przypadku postępowania kasacyjnego w sprawie o sygn.

jest także długi okres rozpoznania przez Naczelną Sąd Administracyjny środka odwoławczego, który wynosi obecnie prawie cztery lata. Gdyby Naczelną Sąd Administracyjny w składzie wyznaczonym do rozpoznania skargi kasacyjnej, uznawał, iż prerogatywa Prezydenta RP do powołania na urząd sędziego, nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej, pomimo ukształtowanej się linii orzeczniczej w sprawie odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, to niewątpliwie dawno oddaliłby skargę kasacyjną.

W kontekście natomiast przedstawionego przez Naczelną Sąd Administracyjny w uzasadnieniach powołanych wyroków, orzeczeń TSUE jako podstawy normatywnej ustalenia właściwości do rozpoznania środków odwoławczych od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, odnotowania wymaga, że TSUE konsekwentnie twierdzi, iż w prawie krajowym nie jest dopuszczalna kontrola prerogatywy Prezydenta RP do powołania sędziego. W wyroku z dnia 22 marca 2022 r., w sprawie C-508/19, TSUE stwierdził niedopuszczalność wniosku Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającego na celu wyjaśnienie, czy prawo Unii Europejskiej przyznaje mu uprawnienie, którego nie posiada na gruncie prawa polskiego, do ustalenia w sprawie cywilnej nieistnienia stosunku służbowego sędziego z powodu wadliwości aktu powołania tego sędziego. TSUE stwierdził niedopuszczalność wydania wyroku w trybie art. 267 TFUE z uwagi na hipotetyczny przedmiot pytania prejudycjalnego, ponieważ w polskim prawie krajowym nie ma instytucji, która przyznawałaby sądom krajowym uprawnienie do orzekania o zgodności aktu powołania Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w szczególności ze skutkiem *erga omnes*. Do wskazanego wyroku TSUE nawiązuje także postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r. w połączonych sprawach pod sygn. C-491/20, C-492/20, C-493/20, C-494/20, C-495/20, C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20. Postanowieniem tym, TSUE uznał za niedopuszczalne dziewięć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którymi wystąpił Sąd Najwyższy - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniami

z dnia 15 lipca 2020 r. w postępowaniach z powództw o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego. TSUE stwierdził między innymi, że przedstawione pytania zmierzają faktycznie do podważenia ważności powołania sędziów Sądu Najwyższego. W ocenie TSUE sąd odsyłający nie ma kompetencji umożliwiającej orzeczenie w przedmiocie zgodności z prawem aktu powołania na urząd sędziego. Powództwa wytoczone w postępowaniach głównych związanych z pytaniami prejudycjalnymi zmierzały do stwierdzenia *erga omnes* nieważności powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

Spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczy zatem określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do oceny prawidłowości i skuteczności powołania sędziego, w szczególności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej oraz posiada związaną z tym kompetencję do interpretacji przepisów Konstytucji w tym zakresie.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 „możliwą do zaistnienia jest okoliczność, w której dany podmiot oficjalnie prezentuje budzącą kontrowersje ocenę dotyczącą wykonywania własnych kompetencji, a faktycznie nadużywa kompetencji w taki sposób, że wkracza w zakres kompetencji drugiego podmiotu. Powstały na tym tle spór kompetencyjny należy kwalifikować jako spór pozytywny. Wynika to z faktycznego przypisywania sobie przez podmiot nadużywający kompetencji uprawnienia do osiągnięcia przez wykonanie czynności konwencjonalnych określonych stanów rzeczy, które są niedopuszczalne z perspektywy zasad konstytucyjnych, a w szczególności przepisów określających kompetencje innych podmiotów. Podmiot nadużywający kompetencji swą rozszerzającą ich wykładnią w istocie uzurpuje sobie nienależące do niego kompetencje prawne innego podmiotu. Tożsamość sprawy należy w tym wypadku odnosić do tożsamości sytuacji podmiotów zależnych od wyniku wykonania kompetencji. Tożsamość sprawy, której dotyczy spór kompetencyjny, nie musi oznaczać działania na podstawie tego samego przepisu prawa, ani dotyczyć, tak samo sformułowanej kompetencji. Wkraczać w kompetencję innego organu można bowiem również na podstawie szeroko i dowolnie interpretowanych własnych kompetencji, a więc wykraczając poza nie. Czyli tożsamość sprawy można osiągnąć przez nieuprawniony sposób wykładni swych własnych kompetencji i wykraczając poza nie, wkroczyć w zakres kompetencji innego organu”.

Warto także wskazać, że w powołanym powyżej postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał, rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem RP, odniósł się wprost do istoty tamtego sporu. Podzielił mianowicie pogląd przedstawiciela Prezydenta RP, iż „Sąd Najwyższy (podejmując uchwałę z 23 stycznia 2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20) wykreował realny spór kompetencyjny z Prezydentem RP, polegający na pozbawionym podstawy prawnej «współwzajemności» prerogatywnej kompetencji powoływania sędziów. Uznał on bowiem za dopuszczalne i konieczne negatywne weryfikowanie *ex post* skuteczności aktów powołania, polegające na generalnej odmowie (przez sam Sąd Najwyższy) albo odmowie w drodze indywidualnej decyzji (przez niewskazany w sentencji podmiot, co najmniej przez sam Sąd Najwyższy, a także przez inne sądy) uprawnień orzeczniczych konkretnych osób, powołanych przez Prezydenta na urząd sędziego”. Sytuację tę Trybunał Konstytucyjny zakwalifikował jako pozytywny spór kompetencyjny, a działanie Sądu Najwyższego za „noszące znamiona nadużycia kompetencji, wkraczające w kompetencje Prezydenta” (OTK ZU 2020/A poz. 60, str. 51-52).

W ocenie wnioskodawcy, istnieją przesłanki, aby Trybunał Konstytucyjny analogicznie zakwalifikował każdy ze wskazanych wyżej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionujących skuteczność aktów urzędowych Prezydenta RP o powołaniu konkretnych osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Mając na względzie powyższe, w ocenie wnioskodawcy, spór kompetencyjny jest rzeczywisty i aktualny, dotyczy dwóch konstytucyjnych centralnych organów państwa - Prezydenta RP i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to spór kompetencyjny o charakterze pozytywnym.

6. Uzasadnienie sposobu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporu między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym

Podniesione powyżej argumenty wskazują, iż zasadne 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 na podstawie art. 184 Konstytucji kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego,

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.

Mając na uwadze wszystkie podniesione we wniosku okoliczności, wnoszę o wydanie orzeczenia o przedstawionej powyżej treści.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK wszczęcie postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego skutkuje *ex lege* zawieszeniem postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, które dla rozstrzygnięcia wymagają dokonania oceny prawnej co do:

1) prawidłowości ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy o KRS jako warunku do wykonania przez Prezydenta RP jego kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 Konstytucji,

2) prawidłowości trybu przedstawiania Prezydentowi RP kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, uregulowanego ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

3) prawidłowości wykonywania prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

4) kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy, o której mowa w pkt 1, zgodnie z przepisami tej ustawy oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.