

Przemysław Mijał¹

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 3/18

Słowa kluczowe: powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wymiar sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa

Keywords: appointment to the office of a Supreme Court judge, justice system, National Council of the Judiciary

Streszczenie

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2021 r., którego przedmiotem była ocena legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej, stworzył możliwości kwestionowania obsady składów orzekających z udziałem sędziów wybranych w tej procedurze. Sąd administracyjny nie dokonał jednak oceny ważności powołań sędziów uznając, że skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego. Wyrok nie rozstrzyga zatem kluczowej kwestii przesądzającej o skuteczności obsady urzędu sędziowskiego.

¹ ORCID ID: 0000-0002-3738-1527, doktor, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: przemyslaw.mijal@usz.edu.pl.

Abstract**Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative
Court of 6 May 2021, file ref. no. II GOK 3/18**

The judgment of the Supreme Administrative Court of 6 May 2021, the subject of which was the assessment of the legality of the resolution of the National Council of the Judiciary on the submission (failure to present) of applications for appointment to the position of a Supreme Court judge in the Civil Chamber, created the possibility of challenging the composition of the adjudicating panels with the participation of judges selected in this procedure. However, the administrative court did not assess the validity of the appointments of judges, finding that the effects of the ruling issued in this case do not relate to the systemic validity and effectiveness of presidential appointments to the office of judge. Therefore, the judgment does not resolve the key issue determining the effectiveness of the appointment of the judiciary.

✱

I.

W sprawie, dotyczącej odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa², w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej, Naczelny Sąd Administracyjny³ m.in. uchylił zaskarżoną uchwałę (w punkcie II odnoszącym się do nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie 20 osób) w stosunku do skarżącego oraz umorzył postępowanie przed KRS w tym zakresie, a jednocześnie umorzył postępowanie przed NSA w zakresie dotyczącym punktu I. zaskarżonej uchwały (odnoszącym się do przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie 7 osób) oraz odrzucił odwołanie w pozostałej części.

Głosowane orzeczenie NSA było wynikiem rozstrzygnięcia odwołania, a ściślej rzecz ujmując kilku odwołań⁴ od uchwał KRS złożonych przez kan-

² Dalej jako: KRS.

³ Dalej jako: NSA.

⁴ Odpowiednio wyroki NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18 oraz z 13 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 4/18.

dydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej w 2018 r., w postępowaniu prowadzonym w oparciu o obwieszczenie Prezydenta RP z 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym⁵, przez KRS w składzie ukształtowanym wyłącznie przez Sejm RP⁶ określonym na mocy nowelizacji ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁷ – ustawą z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw⁸.

II.

W związku zainicjowanymi odwołaniami postępowaniami NSA przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹ pytania prejudycjalne¹⁰, których rozstrzygnięcie nastąpiło w wyroku z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18. W przedmiotowym orzeczeniu TSUE, dokonując interpretacji przepisów prawa unijnego, a w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej¹¹, przez pryzmat: braku niezależności KRS, braku skuteczności odwołania wniesionego od uchwały KRS, wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku powodującego utratę mocy obowiązującej przepisu stanowiącego podstawę właściwości sądu odsyłającego, uchwalenia przepisów stanowiących o umorzeniu z mocy prawa postępowań w zawiśłych sprawach i wykluczających w przyszłości jakiegokolwiek środki prawne w takich sprawach, oraz w świetle zasad lojalnej współpracy i pierwszeń-

⁵ M.P. 2018, poz. 633.

⁶ Szerzej na ten temat kwestii wyboru sędziów do składu KRS przez posłów oraz związanych z tym kontrowersji: P. Jabłońska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r.*, sygn. akt K 12/18, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, ss. 345–351; D. Łukowiak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r.*, sygn. akt K 12/18 (*wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm*), „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3, ss. 101–112.

⁷ Dz.U. 2021, poz. 269, dalej jako: ustawa o KRS.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 3.

⁹ Dalej jako: TSUE.

¹⁰ Zob. postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r., sygn. akt II GOK 2/18, uzupełnione postanowieniem NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II GOK 2/18.

¹¹ Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864.

stwa prawa Unii uznał, iż wymaga to od sądu odsyłającego (w tym przypadku NSA) odstąpienia od stosowania obowiązujących przepisów na rzecz stosowania wcześniejszych regulacji krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych poprzednio obowiązujących przepisach. W konsekwencji umożliwiło to NSA odstąpienie od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii i otworzyło drogę do wydania głosowanego wyroku.

Rozstrzygnięcie przez TSUE wyżej wskazanej kwestii stało się o tyle istotne, że wcześniej Trybunał Konstytucyjny¹², wyrokiem z 25 marca 2019 r.¹³, orzekł o niezgodności z art. 184 Konstytucji RP art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który pierwotnie stanowił podstawę właściwości NSA w sprawach wniesionych oraz rozpatrywanych odwołań od uchwał KRS. Wskazana w orzeczeniu TK konieczność zakończenia wszczętych postępowań procedowanych w oparciu o przepis, co do którego orzeczono niezgodność z ustawą zasadniczą i w konsekwencji utrata ich mocy obowiązującej, znalazła wyraz w ustawie z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁴. Znowelizowany przepis art. 44 ust. 1 zd. drugie ustawy o KRS stanowi, że odwołanie nie przysługuje już w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Natomiast na mocy art. 3 ustawy nowelizującej postępowania w sprawach odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, wszczęte i niezakończone przed dniem jej wejścia w życie, podlegają umorzeniu z mocy prawa¹⁵.

¹² Dalej jako: TK.

¹³ Sygn. akt K 12/18.

¹⁴ Dz.U. 2019, poz. 914.

¹⁵ Krytyczna ocena względem tych rozwiązań legislacyjnych została wyrażona w Opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (nr druku 3396) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahU-KEwi2_veK9pv5AhWPxosKHdx8ArIQFnoECC8QAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.hfhr.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F04%2FOpinia_250419.pdf&usg=AOvVaw07crQQrgensj-JWE53T13Q (28.07.2022), wskazującej na ograniczenie zasady legalizmu w działalności KRS oraz zamknięcie drogi sądowej.

III.

Komentowany wyrok NSA, jakkolwiek uznać należy za słuszny z formalnego punktu widzenia, zwłaszcza w aspekcie w jakim kognicja sądów administracyjnych obejmuje kontrolę legalności, pozostawia jednak pewien niedosyt orzeczniczy. Ma to miejsce zwłaszcza w zakresie, w jakim NSA, nie wykazał dostatecznie dużo konsekwencji w zakresie pełnego zdyskredytowania uchwał KRS poprzez stwierdzenie ich nieważności. Nieważność rozstrzygnięcia administracyjnego jest skutkiem najdalej idącym dla badanego aktu, stąd powinna być przez sąd administracyjny badana zawsze i w pierwszej kolejności. Podzielając argumenty przytoczone w powołanym wyżej wyroku TSUE oraz oceniając zarzuty podniesione w rozpoznawanych odwołaniach jako uzasadnione, sąd administracyjny miał zasadniczo dwie możliwości działania: mógł bowiem albo zaskarżoną uchwałę KRS uchylić, albo stwierdzić jej nieważność. W rozpatrywanej przez NSA sprawie skutek *prima facie* wydaje się taki sam, jednakże rozróżnienie tych form ingerencji orzeczniczej NSA byłoby szczególnie istotne, zwłaszcza w sferze konsekwencji jakie zostałyby wywołane poprzez definitywne uznanie, że uchwała KRS została wydana nielegalnie oraz bez ważnej podstawy prawnej.

Natomiast NSA, uznając odwołania za zasadne ograniczył się jedynie do wskazania na pewną oczywistość (podnoszoną zresztą jako pierwszy oraz zasadniczy argument wniesionych odwołań), a mianowicie, że zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, każdy akt urzędowy głowy państwa niebędący prerogatywą wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W ocenie NSA z tego powodu dokonanie przez Prezydenta RP, bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym dotknięte było tego rodzaju wadliwością, która z kolei nie mogła spowodować uruchomienia niewadliwego postępowania zmierzającego do obsadzenia stanowisk sędziowskich w SN. W ten sposób NSA niejako zaakceptował okoliczność, że postępowanie nominacyjne, zmierzające do obsady stanowisk sędziowskich w SN, pomimo, iż realizowało się na podstawie wadliwej podstawy prawnej to jednak przyniosło rezultat w postaci skutecznego wyłonienia kandydatów poprzez sanujący charakter prezydenckiego aktu powołania.

Jak się wydaje, dość asekuracyjnie oraz bez podjęcia próby dalej idącej ingerencji w akt urzędowy Prezydenta RP (który oczywiście bezpośrednio nie

był przedmiotem oceny NSA), w uzasadnieniu wyroku zastrzeżono jedynie, że skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego SN dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą. Kontestując uchwałę KRS NSA kategorycznie stwierdził, iż w aktualnym stanie prawnym akty Prezydenta RP nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne. W ten sposób NSA niejako samoistnie nałożył sobie swoiste ograniczenie w zakresie sądowej kontroli legalności aktu, niewątpliwie o administracyjnym charakterze, będącego konsekwencją procedury, w której wydana została przez KRS uchwała – podlegająca z kolei kontroli sądu administracyjnego – stanowiąca podstawę kreacji składu SN. Tym samym NSA, pomijając zasadniczy do rozważenia problem ustalenia czy przedstawieni przez KRS do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej kandydaci zostali powołani w sposób zgodny z prawem, pozostawił to rozstrzygnięcie do rozpoznania w indywidualnych sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym, co ewentualnie zmuszone (i uprawione) będą uczynić oraz zainicjować legitymowane strony tych postępowań. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż w kolejnym wydanym w trybie prejudycjalnym orzeczeniu TSUE¹⁶, zainicjowanym z kolei przez sam SN, przesądzono, że akt nominacji prezydenta nie ma mocy uzdrawiającej, a osoby powołane w takiej procedurze nie mogą wydać ważnego i stabilnego orzeczenia. Bez wątpienia wyrok ten stwarza zarówno możliwości jak i podstawy do kwestionowania prawidłowości obsady składów SN, a w konsekwencji również ferowanych przez nie wyroków.

Rozpatrując sprawę odwołań NSA niestety nie dopatrywał się podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanych uchwał KRS, jako podjętych z całkowitym pominięciem podstawy prawnej (wskutek ewidentnej wadliwości obwieszczenia Prezydenta RP), niemniej wskazał, że pomimo braku kontrasygnaty premiera, kwestionowane uchwały nie spowodowały skutecznego wszczęcia procedury powołania sędziów Sądu Najwyższego. NSA powołał się bowiem na okoliczność braku kontrasygnaty premiera jako aktu warunkującego skuteczność obwieszczenia i uruchomienia procedury, nie dokonując przy tym jednoznacznego zniweczenia wszelkich jej skutków, w tym kwestio-

¹⁶ Zob. wyrok z 6 października 2021 r. w sprawie sygn. akt C-487/19.

nowanej uchwały KRS oraz aktu urzędowego prezydenta, który przecież nie pojawiłby się w obrocie prawnym bez niej.

IV.

W komentowanym orzeczeniu NSA bez wątpienia podjął bardzo istotną kwestię proceduralną z pogranicza prawa administracyjnego oraz konstytucyjnego, odnoszącą się zwłaszcza do zakresu kompetencji Prezydenta RP oraz kognicji sądu administracyjnego. Niemniej jednak, rozpatrując sprawę, jak się okazało osadzoną również w regulacjach prawa Unii Europejskiej oraz decydując się na skierowanie zapytania prejudycjalnego, a jednocześnie w jego konsekwencji dysponując wyrokiem TSUE, który dawał szerokie możliwości interpretacyjne NSA nie udźwignął trudu i wyzwania orzeczniczego, mogącego spowodować kategoryczne określenie granic swobody stanowienia zarówno aktów administracyjnych przez Prezydenta RP, jak również legalizmu działania KRS.

Warto jednocześnie zauważyć, że NSA rozstrzygając o braku podstaw do procedowania przez KRS w sprawie powołania sędziów Sądu Najwyższego i umarzając postępowanie zupełnie pominął wszelkie, podnoszone w odwołaniach od uchwały, naruszenia procedury administracyjnej, które miały miejsce w przedmiotowych postępowaniach. Prowadzi to do konstatacji, że postrzeganie rozstrzyganego problemu przez NSA przybrało postać zachowawczą, w zasadzie zbliżoną do rozstrzygania przez organ administracyjny II instancji, który z rzadka podejmuje trud ingerencji w merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, choć w tej sytuacji NSA rozstrzygał odwołanie, a nie typową skargę tudzież skargę kasacyjną. Dostrzegając oraz mając na uwadze ograniczenia ustawowe regulujące działalność orzeczniczą NSA, jak również zakres kognicji sądu administracyjnego, a także niedoskonałość tego systemu, prowadzącą się jedynie do wskazania wadliwości działań organów administracji, a nie ich naprawy i korekty (co musiałyby się stać przedmiotem odrębnego opracowania) wydaje się, że w głosowanym wyroku NSA miał prawne możliwości wyjścia poza rolę krytycznego recenzenta działalności administracyjnej organów państwa, nawet jeśli sprawa odnosiła się do organów centralnych i konstytucyjnych. Nie korzystając z tych możliwości NSA, jako sąd

unijny, ostał się w roli sądu unikającego merytorycznych (a w tym przypadku również kluczowych) rozstrzygnięć dla funkcjonowania państwa, przy nieznoszących braku kompromisu politycznego regulacjach obecnie obowiązującej Konstytucji RP.

V.

Niedoskonałości orzecznicze wywołane przez NSA, będące konsekwencją głosowanego wyroku z pewnością niebawem doczekają się naprawy. Przed SN Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zawisła bowiem sprawa, której przedmiotem jest ustalenie nieistnienia stosunku służbowego (pracy) sędziego Sądu Najwyższego¹⁷. W postępowaniu tym sformułowane zostały zapytania prejudycjalne¹⁸ do TSUE¹⁹ zmierzające do wyjaśniania tej zasadniczej, w przypadku dotkniętych wadą postępowań nominacyjnych na stanowiska sędziowskie, kwestii. Nie byłoby to potrzebne, gdyby NSA wydając głosowane orzeczenia w sposób jednoznaczny opowiedział się za nieważnością uchwały KRS, dając tym samym wyraźny sygnał, że tożsamość konstytucyjna państwa członkowskiego nie może pozbawiać prawa do niezawisłego sądu ustanowionego na mocy ustawy, gdy procedura nominacyjna poprzedzająca wręczenie aktu powołania dotknięta była uchybieniami, a jej uprzednią sądową kontrolę wyłączono celowo i w sposób oczywiście sprzeczny z Konstytucją RP.

Literatura

- Jabłońska P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- Łukowiak D., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/1 8 (wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm)*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2019, nr 3.

¹⁷ Sygn. akt II PO 10/20.

¹⁸ Zob. postanowienie SN z 15 lipca 2020 r.

¹⁹ Sprawa C-511/20.