



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

Warszawa, 12.04.2023

VII.603.1.2023

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

sygn. akt Kpt 1/23

**Przystąpienie i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie
zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt Kpt 1/23**

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt Kpt 1/23 i przedstawia następujące stanowisko:

Postępowanie w sprawie o sygn. akt Kpt 1/23 podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

1. Wnioskiem z dnia 13 marca 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej również: „Wnioskodawca”), działając na podstawie art. 189 i art. 192 Konstytucji RP i art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: „ustawa o TK”), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym (dalej również: „NSA”).

Prezydent RP wniósł o rozstrzygnięcie:

- 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;

- 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.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie przed TK podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

2. Zgłaszając udział w postępowaniu w niniejszej sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich, którego zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka

i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji), kierował się istotnym znaczeniem tego postępowania dla realizacji i rozumienia prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP, a także art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ustalenie, czy akt urzędowy Prezydenta RP o powołaniu sędziego, wydany na podstawie art. 179 Konstytucji RP, może podlegać kontroli sądów administracyjnych, ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawa do sądu niezależnego i ustanowionego ustawą. Dlatego też udział Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszym postępowaniu jest uzasadniony.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania postanowienia o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego. Z uwagi na niezrealizowanie sporu kompetencyjnego, który mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia TK, w niniejszym piśmie nie będzie poddawana analizie problematyka dopuszczalności kontroli sądowej aktów urzędowych Prezydenta RP wydawanych na podstawie art. 179 Konstytucji RP.

4. Umorzenie postępowania w niniejszej sprawie jest uzasadnione tym, że wniosek Prezydenta RP opiera się na założeniu, którego nie sposób uznać za prawdziwe. Otóż zdaniem Wnioskodawcy NSA w cytowanych na s. 2 wniosku wyrokach, wydanych w 2021 r., „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” (s. 3 wniosku). To stwierdzenie jest punktem wyjścia i przesłanką w zasadzie wszystkich zarzutów i argumentów podnoszonych we wniosku.

Przedstawione wyżej założenie – z którego miałyby wynikać powstanie sytuacji mieszczącej się w pojęciu sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 i 192 Konstytucji RP – jest nieprawidłowe, co przesądza o potrzebie umorzenia postępowania

w niniejszej sprawie. Otóż we wskazanych wyrokach NSA dokonał częściowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „KRS”) w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Kompetencję do dokonania takiej kontroli Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przyznawały art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 967 ze zm.), a także przepisy prawa Unii Europejskiej, o których mowa w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa.

Należy podkreślić, że wyroki NSA, o których mowa, nie odnosiły się do postanowień Prezydenta w przedmiocie powołań sędziowskich. Wyroki te nie mogły więc naruszyć czy wkroczyć w zakres kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. W wyrokach tych oceniono bowiem akt będący formą skorzystania z kompetencji przez inny konstytucyjny organ państwa, tj. Krajową Radę Sądownictwa. Niniejsze pismo nie jest miejscem na szerszą analizę skutków prawnych spornych wyroków NSA, w związku z czym wystarczające jest stwierdzenie, że nie doprowadziły one do podważenia postanowień Prezydenta o powołaniu sędziów, nie wywołały skutku w postaci unieważnienia czy ubezskutechnienia aktów powołania, do pozbawienia sędziów prawa do orzekania ani innego typu następstw tożsamyh ze złożeniem sędziego z urzędu czy zawieszeniem w urzędowaniu. Zostało to zresztą potwierdzone przez sam NSA. Sąd ten wyraźnie stwierdził, iż wyroki częściowo uchylające zaskarżone uchwały KRS nie wywołują skutków prawnych w odniesieniu do postanowień Prezydenta. Tytułem przykładu, w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18, NSA wyjaśnił, 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 [...]”. Naczelny Sąd Administracyjny nawiązał tym

samym do konsekwentnej i utrwalonej od lat linii orzecniczej sądów administracyjnych, zgodnie z którą sądy te nie posiadają kompetencji do kontroli aktów Prezydenta wydanych na podstawie art. 179 Konstytucji (zob. postanowienia NSA cyt. na s. 9–11 pisma zawierającego stanowisko NSA). Tym bardziej w orzecznictwie NSA nie wyrażono nigdy stanowiska dopuszczającego – jak to ujął Wnioskodawca w *petitum* wniosku – „ocenę skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej”.

Z przedstawionej wyżej przyczyny nieuzasadniony jest pogląd, jakoby NSA w swoim orzecznictwie wkraczał w kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów lub podważał akty urzędowe Prezydenta powołujące czy odmawiające powołania sędziego. Jeszcze raz należy podkreślić, że jest wręcz przeciwnie – NSA od lat stoi na stanowisku, że nie posiada upoważnienia do kontroli postanowień Prezydenta w przedmiocie powoływania sędziów. Skoro więc sytuacja opisana we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie, będąca założeniem i przesłanką szczegółowych wywodów wniosku, nie ma miejsca w rzeczywistości, to nie może być ona oceniana z perspektywy zaistnienia sporu kompetencyjnego. Okoliczność ta uzasadnia umorzenie postępowania przez TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5. Należy dodać, że przyczyną powstania sporu kompetencyjnego w rozumieniu konstytucyjnym nie może być antycypowana przez wnioskodawcę treść rozstrzygnięcia konstytucyjnego organu państwa, jakie teoretycznie może zapaść w przyszłości. Spór kompetencyjny powinien bowiem mieć charakter realny, co jest oczywistym standardem w dotychczasowym orzecznictwie TK (zob. np. postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20: „Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez TK musi dotyczyć, co oczywiste, sporu realnie i aktualnie istniejącego, a nie będącego skutkiem założeń tylko hipotetycznych lub apriorycznych obaw”). W przeciwnym razie należałoby uznać, że określona w art. 189 i 192 Konstytucji RP kompetencja TK mogłaby być wykorzystywana jako narzędzie do rozstrzygania

hipotetycznych – wręcz doktrynalnych i akademickich – sporów o wykładnię Konstytucji lub innych aktów normatywnych. Z pewnością nie było intencją ustrojodawcy przyznawanie Trybunałowi tego typu kompetencji (por. P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 14).

Wyjaśnienie powyższego było konieczne, gdyż we wniosku Prezydenta wskazano (s. 3–5) na toczącą się w NSA sprawę o sygn. akt II GSK 986/19. Co prawda w orzecznictwie TK pojawiło się stanowisko, zgodnie z którym „rzeczywistym i aktualnym sporem będzie też sytuacja, w której zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia w niedługim czasie konfliktu między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa co do określonej kompetencji” (postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20), jednak nie znajduje ono zastosowania w niniejszej sprawie. Tego typu kwalifikacja prawna określonego stanu faktycznego – swoista „zapowiedź” sporu kompetencyjnego – powinna mieć realne potwierdzenie w obiektywnych przesłankach, w szczególności w czynnościach czy aktach podejmowanych w postępowaniu toczącym się przed przynajmniej jednym z organów, które potencjalnie mogą znaleźć się w sporze.

Tymczasem postępowanie o sygn. akt II GSK 986/19 zostało wszczęte skargą kasacyjną od wyroku, w którym potwierdzono dotychczasową linię orzecniczą odrzucającą kompetencję sądów administracyjnych do kontroli postanowień Prezydenta w przedmiocie powołań sędziowskich (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 2287/18). W powyższym postępowaniu NSA nie uczynił niczego, w szczególności nie wydał jakiegokolwiek orzeczenia (choćby wpadkowego), mogącego sugerować powstanie – jak to ujął TK – „wysokiego prawdopodobieństwa zaistnienia w niedługim czasie” sporu kompetencyjnego. Czynnością, która wzbudziła obawy wnioskodawcy, było wyznaczenie rozprawy, co nie może być uznane jako „zapowiedź” powstania sporu kompetencyjnego w podanym wyżej rozumieniu. Wnioskodawca nie wskazał, jakie

przesłanki miałyby wskazywać na to, że NSA „zmierza do wydania wyroku dokonującego kontroli aktu powołania sędziów Sądu Najwyższego pod względem zgodności z prawem” (s. 5 wniosku). Tego typu stwierdzenie jest zatem czysto hipotetyczne i nie świadczy o zaistnieniu sporu kompetencyjnego.

6. Z przedstawionych powyżej przyczyn Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w sprawie o sygn. akt Kpt 1/23 ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Wynika to z faktu, że sytuacja opisana jako tło i przyczyna wniosku nie miała miejsca w relacjach między Prezydentem RP i NSA i w konsekwencji nie jest ona sporem kompetencyjnym w rozumieniu przyjętym w Konstytucji RP i ustawie o TK.