



**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA BRAKU
WYMOGU KONTRASYGNOWANIA PRZEZ
PREZESA RADY MINISTRÓW OBWIESZCZENIA
PREZYDENTA RP O WOLNYCH STANOWISKACH
SĄDZIEGO W SĄDZIE NAJWYŻSZYM**

ŁUKASZ BERNACIŃSKI, JĘDRZEJ JABŁOŃSKI



WWW.ORDOIURIS.PL

Uwagi wprowadzające

W ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622) w art. 31 § 1 nałożono na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek obwieszczenia – po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” liczby wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (na mocy art. 49 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1267, przepis ten stosuje się odpowiednio do zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym). W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że modyfikacja ta (wraz z innymi, przewidzianymi w ustawie), miała „przede wszystkim na celu uproszczenie procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, zapewnienie bezstronności procedury, zwiększenie zaangażowania Prezydenta RP w tryb powoływania sędziów Sądu Najwyższego, jak również zapewnienie sędziom niezależności i umocnienie ich bezstronności w rozstrzyganiu zawisłych spraw” (uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003, VIII kadencja Sejmu RP, s. 14–15).

Wskazana czynność stanowi pierwszy etap procesu powoływania sędziów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Każda osoba, która spełnia warunki do objęcia tego stanowiska, może zgłosić swoją kandydaturę Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) w terminie miesiąca od dnia prezydenckiego obwieszczenia liczby wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (art. 31 § 2 ustawy o SN). W wypadku uzyskania rekomendacji KRS Prezydent RP decyduje o powołaniu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

Zagadnienie prawne

Zagadnieniem prawnym wymagającym zbadania i rozstrzygnięcia pozostaje moment nabrania mocy obowiązującej przedmiotowego obwieszczenia. W praktyce problem ten sprowadza się do rozstrzygnięcia konieczności złożenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów (określanego powszechnie mianem kontrasygnaty) na obwieszczeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym.

Źródła

Akty prawne

- » Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (Konstytucja RP).
- » Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 755.

- » Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 (p.u.s.a.).
- » Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.
- » Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r. poz. 622 (ustawa o SN).
- » Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003, VIII kadencja Sejmu RP.

Orzecznictwo

- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06, opublikowany w: Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377 (wyrok TK z 23 marca 2006 r.).
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie K 18/09, opublikowany w: Dz.U. z 2012 r. poz. 672 (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r.).
- » Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 r., sygn. I OSK 1870/12.
- » Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., sygn. III KO 154/18 (postanowienie SN z 28 marca 2019 r.).
- » Uchwała pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. II DSI 54/18 (uchwała pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z 10 kwietnia 2019 r.).
- » Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. I NKRS 38/21 (postanowienie SN z 16 czerwca 2021 r.).
- » Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. I NZP 5/21 (uchwała siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r.).
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2021 r., sygn. I NKRS 119/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. I NKRS 132/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2022 r., sygn. I NKRS 123/21 (wyrok SN z 16 lutego 2022 r.).
- » Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie P 10/19, opublikowany w: OTK ZU A/2022, poz. 14 (wyrok TK z 23 lutego 2022 r.).
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. I NKRS 131/21.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. I NKRS 26/22.

Literatura

- » Florczyk-Wątor M., Zalaśński T., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 2018 r. Nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, wydane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*, „Iustitia” 2018, nr 3.
- » Granat M., *Opinia na temat konieczności kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Senatu*, [w:] *Ekspertyzy i opinie prawne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2002, nr 1.
- » Kozłowski K., *Komentarz do art. 144*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- » Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- » Sarnecki P., *Komentarz art. 144*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- » Skrzydło W., *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.
- » Szczucki K., *Komentarz do art. 31*, [w:] K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, LEX 2018.
- » Widło J., *Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym – akt urzędowy czy czynność urzędowa?*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2, <https://doi.org/10.31743/sp.11821>.

Analiza prawna

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w procesie powoływania sędziów

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z Konstytucją RP zajmuje szczególną pozycję ustrojową w sferze wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie sądownictwa. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP „[s]ędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Z kolei art. 144 ust. 3 pkt 17 przesądza, że powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP i jako takie nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

2. Sens powyższego rozwiązania został wskazany wyraźnie przez Trybunał Konstytucyjny, między innymi w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie K 18/09. Stwierdzono w nim, że „[t]aka kwalifikacja jest [...] nie tyle wzmocnieniem samodzielnej pozycji ustrojowej Prezydenta, ile zaakcentowaniem niezależności sądownictwa od rządu i podległych mu organów”. Podkreślono przy tym, że „wymóg kontrasygnaty oznaczałby bowiem przyznanie premierowi prawa weta wobec kandydatów zaproponowanych przez KRS”. Myśl ta została potem powtórzona między innymi przez Naczelnego Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 października 2012 r. Z powyższego stanowiska wynika, że powierzenie w Konstytucji RP Prezydentowi samodzielnych kompetencji – wykonywanych bez udziału Prezesa Rady Ministrów – w zakresie powoływania sędziów zostało pomyślane w sposób jednoznaczny właśnie w tym celu, żeby proces ten był w możliwie dalekim stopniu niezależny od rządu.

Niedopuszczalność wymogu kontrasygnaty

3. Fakt, że wymóg uzyskania kontrasygnaty w procesie nominacji na dane stanowisko stanowi przesłankę do podważenia niezależności organu, jakim jest Prezydent RP, został wyraźnie wskazany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06, w której Trybunał badał kwestię przyznania Prezydentowi kompetencji do mianowania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: „Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów posiada faktyczny wpływ na obsadę kierowniczego urzędu w KRRiT, uzależnia Przewodniczącego od rządu i tym samym ogranicza jego samodzielność. Rozwiązanie to w konsekwencji ogranicza także niezależność KRRiT – organu państwa wykonującego swoje zadania w obszarze ochrony prawa i kontroli państwowej. Pro-wadzi także do zachwiania pozycji KRRiT jako szczególnego organu, którego racją istnienia jest wypełnianie zadań w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych niezależnie od rządu”. W konkluzji tegoż wyroku Trybunał stwierdził, że wykonywanie uprawnień do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady za kontrasygnatą byłoby niezgodne z art. 214 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „[c]łonkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej”. Tym samym dopuszczenie wymogu konieczności udziału Prezesa Rady Ministrów w procesie powoływania sędziów należałoby uznać za sprzeczne w oczywisty sposób z art. 179 Konstytucji RP, który również nie przewiduje udziału rządu w procesie powoływania sędziów.

4. Powyższa myśl została wprost wyrażona kilkakrotnie przez Sąd Najwyższy oraz przez Trybunał Konstytucyjny. Po raz pierwszy pojawiła się ona w zdaniu odrębnym sędziego SN Wojciecha Sycha, złożonym do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., w którym to zdaniu wskazał on, że za podejściem takim przemawia „potrzeba wyeliminowania wpływu administracji rządowej, a zatem

czynnika stricte politycznego, na jakiegokolwiek kwestie związane z obsadzaniem stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym”.

5. Podobne stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z dnia 10 kwietnia 2019 r.: „Na marginesie należy także zauważyć, na co słusznie zwraca uwagę D. Dudek, że z uwagi na to, iż zamiarem ustrojodawcy było zagwarantowanie niezależności organów władzy sądowniczej od Rady Ministrów, to w związku z tym nie można zgodzić się na rozwiązanie, w którym Prezes Rady Ministrów poprzez instytucję kontrasygnaty posiadałby faktyczny wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich, bowiem takie rozwiązanie prowadziłoby do uzależnienia wymiaru sprawiedliwości od większości polityczno-parlamentarnej, a także ograniczałoby samodzielność wymiaru sprawiedliwości”.

6. Teza ta została wkrótce przywołana i rozwinięta w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r., w którego uzasadnieniu SN stwierdził, że „[w]ymaganie kontrasygnaty byłoby sprzeczne z art. 10 i art. 179 Konstytucji RP, tj. z zasadą podziału władzy i stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w prerogatywę Prezydenta RP. Oznaczałoby także swoiste «prawo weta» Prezesa Rady Ministrów wobec decyzji Prezydenta RP”.

7. Powyższe potwierdziła – wydana w odpowiedzi na wspomniane wyżej postanowienie z 16 czerwca 2021 r. – uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2021 r.: „Natomiast Konstytucja RP nie przewiduje możliwości wpływania przez Prezesa Rady Ministrów na proces nominacyjny sędziów Sądu Najwyższego, który nie przynależy do sfery zadań rządu. Na gruncie Konstytucji RP nie jest uprawnione takie interpretowanie art. 144 Konstytucji RP, które przyznawałoby Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do blokowania możliwości obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym lub w Naczelnym Sądzie Administracyjnym”. Konstatacja ta została przywołana następnie w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2021 r. oraz z dnia 16 lutego 2022 r.

8. Ostatecznie sprawę przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie P 10/19, w którym stwierdził, że „Trybunał zwrócił w szczególności uwagę, że koncepcje, zgodnie z którymi od obwieszczenia tego wymagałoby się kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pozostawałyby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału władzy i rolą Prezydenta RP w procesie powoływania sędziów”. W sentencji omawianego wyroku Trybunał orzekł, że „[a]rt. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904) w związku z art. 49 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim za przesłankę wyłączenia sędziego z orzekania uznaje okoliczność, że obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, na podstawie którego rozpoczyna się proces nominacyjny sędziów, stanowi akt wymagający dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty), a konsekwencją jego braku jest wątpliwość co do bezstronności sędziego powołanego do pełnienia urzędu w procedurze nominacyjnej rozpoczętej takim obwieszczeniem, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji”.

9. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wymóg uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP w wypadku czynności będącej przedmiotem niniejszej opinii jest niedopuszczalny. Całościowe odczytanie norm i wartości Konstytucji RP prowadzi do tezy o ustrojowej niedopuszczalności ingerencji Prezesa Rady Ministrów w procedurę powoływania sędziów, którą w wypadku sędziów Sądu Najwyższego inicjuje stosowne obwieszczenie Prezydenta RP. Ingerencja taka nosiłaby znamiona naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, która (i) wymaga funkcjonowania państwa zgodnie z prawem, (ii) przesądza, że wykonywanie władzy państwowej jest możliwe jedynie wtedy, gdy zezwala na to konstytucja oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym,

a także (iii) zakłada prymat prawa nad celami politycznymi (por. B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 2; W. Skrzydło, *Art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013). Uznanie zatem istnienia wymogu kontrasygnaty przedmiotowego obwieszczenia byłoby sprzeczne z następującymi artykułami Konstytucji RP: 2, 10, 144 ust. 3 pkt 17 oraz 179.

10. Ponadto uznanie, że wymóg kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w przedmiotowym zakresie jest niedopuszczalny, wyklucza jednocześnie przyjęcie – jako sprzecznego z koncepcją racjonalnego ustawodawcy – stanowiska, że działanie bez kontrasygnaty jest niedopuszczalne. Takie wewnętrznie sprzeczne stanowisko przyjęli Monika Florczak-Wątor i Tomasz Zalaśński w *Opinii prawnej w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24.05.2018 r. Nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym*, wydanego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (opublikowanej w czasopiśmie „Iustitia” 2018, nr 3, s. 135): „ogłoszenie przez Prezydenta obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w SN jest kompetencją odmienną od kompetencji polegającej na powoływaniu sędziów, a tym samym przedmiotowy akt urzędowy Prezydenta wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Pragniemy podkreślić, że kompetencja, o której mowa wyżej, w kształcie nadanym jej przez ustawę o SN z 2017 r. jest sprzeczna z Konstytucją RP. Narusza bowiem art. 10 i 173 Konstytucji RP, dając rządowi – poprzez instytucję kontrasygnaty – wpływ na uruchomienie procedury, której efektem finalnym jest powoływanie sędziów SN”. Na niedopuszczalność takiej interpretacji jednoznacznie wskazał Sąd Najwyższy w przywoływanym już postanowieniu z 16 czerwca 2021 r.: „Takie stanowisko zakłada wewnętrzną sprzeczność unormowań konstytucyjnych, tej zaś tezy nie sposób zaakceptować. Byłaby ona sprzeczna z założeniem działania rozsądnego i racjonalnego ustawodawcy, który nie może stwarzać nierozwiązywalnego klinczu w procesie stosowania prawa (tak w odniesieniu do stosowania prawa S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 30 oraz B. Opaliński, *Kontrasygnata...*, s. 144). Nie można interpretować każdego sposobu wykonywania obowiązku obwieszczenia przez Prezydenta RP zgodnie z art. 31 ustawy o SN w zw. z art. 49 p.u.s.a. Jako sprzecznego z Konstytucją RP”.

Obwieszczenie jako czynność urzędowa, niebędąca aktem urzędowym

11. Abstrahując od uwarunkowań ustrojowych, stwierdzić należy, że obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym nie stanowi aktu urzędowego, a zatem nie mieści się w ogóle w zakresie przedmiotowym art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stwierdza, że „[a]kty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów”. Doktryna i orzecznictwo potwierdzają, że nie wszystkie działania Prezydenta stanowią jego „akty urzędowe” i wyróżniają także czynności urzędowe. Za tę ostatnią uznać można przedmiotowe obwieszczenie (zob. np. J. Widło, *Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym – akt urzędowy czy czynność urzędowa?*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2, <https://doi.org/10.31743/sp.11821>).

12. Podobne stanowisko zostało przedstawione po raz pierwszy w przywołanym wyżej zdaniu odrębnym sędziego SN Wojciecha Sycha do postanowienia SN z 28 marca 2019 r.: „określone w art. 31 § 1 SNU obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego nie jest aktem urzędowym Prezydenta RP, o jakim mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji, wobec czego wspomniana zasada go nie dotyczy. O akcie urzędowym w rozumieniu art. 144 ust. 2 Konstytucji można mówić wówczas, gdy Prezydent RP podejmuje decyzję pozostającą w obszarze kierownictwa państwowego i decyzją tą o czymś rozstrzyga (por. K. Kozłowski, *Komentarz do art. 144*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan,

L. Bosek, s. 708). Tymczasem obwieszczenie, o którym mowa w art. 31 § 1 SNU, nie zawiera jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, a jedynie swego rodzaju informację o liczbie wolnych stanowisk w poszczególnych izbach”.

13. Pogląd, zgodnie z którym „aktami urzędowymi” mogą być tylko rozstrzygnięcia władcze, a nie są nimi czynności o charakterze czysto informacyjnym, był przywoływany w dalszym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W postanowieniu z 16 czerwca 2021 r. Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne: „Czy obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego ogłoszone w Monitorze Polskim w przypadkach, gdy ustawa przewiduje ogłoszenie takiego obwieszczenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 o Sądzie Najwyższym t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 154, 611 w zw. z art. 49 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), wydane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) prawidłowo i skutecznie inicjuje postępowanie nominacyjne do sądu, którego obwieszczenie dotyczy?”. W stosunku do tego zagadnienia SN zajął w uzasadnieniu do przedmiotowego postanowienia stanowisko, w myśl którego: „Sąd Najwyższy w niniejszym składzie uznaje, że obwieszczenie Prezydenta RP ogłoszone w trybie art. 31 § 1 ustawy o SN w zw. z art. 41 p.u.s.a. o wolnych stanowiskach sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie jest aktem urzędowym Prezydenta RP w rozumieniu art. 144 ust. 1 Konstytucji RP, które wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Jest to bowiem inna czynność urzędowa polegająca na podaniu do publicznej wiadomości (w dzienniku urzędowym „Monitor Polski”) w sposób autorytatywny informacji o wolnych stanowiskach sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wszczynająca procedurę wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego tego sądu”.

14. W uchwale siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r., wydanej w odpowiedzi na postanowienie SN z 16 czerwca 2021 r., Sąd Najwyższy opowiedział się za takim właśnie rozumieniem pojęcia „akty urzędowe”, stwierdzając, że: „[o]bwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym lub w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904, stosowany samodzielnie lub w zw. z art. 49 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), jako czynność urzędowa o charakterze informacyjnym i niewładczym, nie podlega obowiązкови kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, który odnosi się jedynie do aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 48 ze zm.)”. We wskazanej uchwale podkreślono przy tym, że koncepcja wyodrębnienia takich działań Prezydenta RP, które nie przybierają formy aktów urzędowych, funkcjonowała w doktrynie już od początku obowiązywania Konstytucji RP. Przywołano również głosy wskazujące, że rygorystyczne trzymanie się koncepcji wymogu kontrasygnaty w stosunku do wszystkich działań Prezydenta RP może uniemożliwić mu wykonywanie jego roli ustrojowej przewidzianej w Konstytucji RP: „rygorystyczne wymaganie kontrasygnaty dla wszystkich oficjalnych czynności urzędowych Prezydenta RP niewymienionych w ustępie 3 artykułu 144 Konstytucji RP, «sprowadzałoby instytucję kontrasygnaty do wymiarów absurdalnych i byłoby sprzeczne z zakładaną przez konstytucję wizją prezydenta aktywnego i twórczo wpływającego na bieg spraw państwowych» (P. Sarnecki, uwaga 7 do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999)”.

15. W uchwale siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r. wskazano również przykłady takich czynności, które, mimo iż nie mieszczą się w katalogu prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, to jako niebędące „aktami urzędowymi” (rozstrzygnięciami o charakterze władczym) powinny być lub wręcz w praktyce były podejmowane przez Prezydenta RP bez wymogu uzyskania kontrasygnaty, nie budząc przy tym żadnego sprzeciwu, a mianowicie: (i) obowiązek zawiadomienia Sejmu i Senatu o dokonanej przez Prezydenta ratyfikacji bądź o wypowiedzeniu umowy międzynarodowej; (ii) obowiązek

zawiadomienia Marszałka Sejmu przez Prezydenta o przejściowej niemożności sprawowania urzędu; (iii) obowiązek informacyjny wynikający z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 755.).

16. Ponadto Sąd Najwyższy zauważył, że samo obwieszczenie, jakkolwiek jest warunkiem koniecznym powołania na sędziego SN, to w sensie ścisłym nie inicjuje procedury kwalifikacyjnej: „w sytuacji, gdyby po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», nikt nie zgłosił swej kandydatury na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, wówczas sytuacja taka nie powoduje po stronie Krajowej Rady Sądownictwa konieczności podjęcia uchwały o umorzeniu postępowania, to bowiem nie zostało zainicjowane” (uchwała siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r., sygn. I NKP 5/21).

17. Koncepcja wyrażona w uchwale siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r. została przytoczona i w pełni podzielona w następujących wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 22 grudnia 2021 r. (przywołanym wyżej), z dnia 2 lutego 2022 r., z dnia 16 lutego 2022 r. (przywołanym wyżej), z dnia 12 kwietnia 2022 r. oraz z dnia 21 czerwca 2022 r. Przede wszystkim jednak omawiana koncepcja została przytoczona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 10/19, w którym stwierdzono, że „obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziego powinno być traktowane jako czynność techniczna, potwierdzająca pewien stan faktyczny istniejący w Sądzie Najwyższym, niezależnie od obwieszczenia Prezydenta RP” (wyrok TK z 23 lutego 2022 r.).

Obwieszczenie jako obowiązek, a nie kompetencja Prezydenta RP

18. W tymże wyroku powołano się również na myśl, zgodnie z którą „Prezydent, wydając obwieszczenie, realizuje wyłącznie formalny obowiązek informacyjny, ale nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach” (wyrok TK z 23 lutego 2022 r.). Myśl ta została po raz pierwszy podniesiona w zdaniu odrębnym sędziego SN Wojciecha Sycha do postanowienia SN z 28 marca 2019 r.: „Prezydent RP nie uzyskał nowej kompetencji, jak to zostało określone w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 marca 2019 r., lecz nałożono na niego obowiązek («Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej [...] obwieszcza...»)", a później wskazaną również w wyroku SN z 16 lutego 2022 r.: „[p]o trzecie, należy zauważyć, że czynność obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich stanowi obowiązek, a nie uprawnienie Prezydenta RP”.

19. Ponadto w wyroku Trybunału Konstytucyjnego podkreślono również fakt, że samo obwieszczenie nie tworzy żadnych praw, które przysługiwałyby zainteresowanym – te wynikają jedynie z aktów normatywnych: „to ustawa, a nie obwieszczenie, daje prawo do aplikowania na stanowisko sędziego SN. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeśli działanie Prezydenta przybiera formę pisemną, kierowaną do danej kategorii odbiorców, ale nie zawiera rozstrzygnięcia o ich prawach lub obowiązkach, to jest to nie «akt urzędowy Prezydenta», lecz jedynie «działalność urzędowa» albo «czynność urzędowa» głowy państwa. Tego rodzaju działalność odbywa się bez kontrasygnaty, mimo że nie jest wymieniona w katalogu prezydenckich prerogatyw w art. 144 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 23 lutego 2022 r.). W konkluzji wywodu stwierdzono: „[s]koro obwieszczenie Prezydenta jest informacją, nie ma adresatów, nie wyznacza wzorca zachowania, to nie może być potraktowane jako akt urzędowy Prezydenta w rozumieniu art. 144 ust. 1 Konstytucji. Zatem nie wymaga kontrasygnaty. I wszelkie tezy o jego nieważności czy o niekonstytucyjności prowadzonej procedury powoływania sędziów do Sądu Najwyższego są nieuprawnione” (wyrok TK z 23 lutego 2022 r.).

Obwieszczenie jako czynność pochodna wobec prerogatywy do powoływania sędziów

20. Warto podkreślić, że nawet przyjęcie stanowiska przeciwnego – uznającego przedmiotowe obwieszczenie za akt urzędowy Prezydenta RP – nie uzasadnia tezy o wymogu kontrasygnaty dla obwieszczenia. Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym mieści się bowiem w koncepcji kompetencji pochodnej wynikającej z prerogatywy Prezydenta RP w postaci mianowania sędziów. Obowiązywanie tejże koncepcji nie jest uzależnione od okoliczności czasowych wykonywania prerogatywy. Fakt obwieszczenia w toku procesu prowadzącego do wykonania prerogatywy jest wystarczający.

21. Powyższą koncepcję przywoływał Sąd Najwyższy – przede wszystkim w uchwale pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z 10 kwietnia 2019 r. Jakkolwiek w uchwale tej przywołano również koncepcję, w myśl której obwieszczenie jako czynność niewładcza nie stanowi aktu urzędowego, to zarazem przywołano wypowiedzi z doktryny, które należałoby uznać za wyrażające pewien sceptycyzm wobec tej koncepcji: „Jednocześnie jednak należy zauważyć, że nietrafne byłoby twierdzenie, iż obwieszczenie Prezydenta RP, o którym tutaj mowa, nie jest aktem wywołującym określone skutki prawne. [«]Wydanie obwieszczenia jest warunkiem koniecznym wszczęcia procedury naboru kandydatów na stanowiska sędziego w Sądzie Najwyższym. Brak obwieszczenia uniemożliwia obsadzenie wolnych stanowisk» (K. Szczucki, Komentarz do art. 31, [w:] K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, LEX 2018)”. Wobec powyższego Sąd Najwyższy zastrzegł, co następuje: „Nawet w przypadku zaakceptowania tezy, że obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich stanowi czynność urzędową Prezydenta RP, to uprawnione jest stanowisko, że w świetle obowiązujących regulacji, nie jest wymagana kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Czynność taka wchodzi bowiem w zakres prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów”. W uchwale podkreślono również konieczność szerokiego rozumienia tej prerogatywy w sposób obejmujący wszystkie działania Prezydenta RP konieczne do przeprowadzenia procedury powołania sędziego: „Nie można zatem stwierdzić, że do prerogatywy prezydenckiej zalicza się w tym przypadku sam akt powołania danej osoby na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, lecz w jej zakres wchodzi także czynności poprzedzające wydanie postanowienia w przedmiocie powołania. W tym kontekście uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów, określone w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, powinno być rozumiane w sposób szeroki, to znaczy jako obejmujące także wszelkie czynności związane z procedurą nominacji, które w związku z tym także nie wymagają dla swej ważności kontrasygnaty Prezydenta RP”.

22. Omawiana koncepcja została przytoczona także w przywoływanym wyżej postanowieniu Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2021 r., w którym zaproponowano ją alternatywnie wobec koncepcji o niewypełnieniu znamion „aktu urzędowego”, bowiem „[...] od wymogu kontrasygnaty zwolnione być powinny również takie działania Prezydenta RP, które mieszczą się, bądź też są «dalszym ciągiem», pewnego aktu urzędowego, wyraźnie zwolnionego z kontrasygnaty”. Powołano się przy tym na koncepcję kompetencji pochodnych, czyli takich, których wykonywanie jest konieczne do wykonywania innych, ściśle określonych kompetencji – również na etapie poprzedzającym wykonywanie kompetencji właściwej: „Przyjmując *per analogiam* argumentację stosowaną w innych państwach, kompetencje takie można nazwać «pochodnymi» (zob. M. Granat, *Opinia na temat konieczności kontrasygnaty aktu Prezydenta o wyznaczeniu Marszałka Seniora*, [w:] *Ekspertyzy i opinie prawne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2002 nr 1, s. 95–96). Przy czym, nie ma znaczenia okoliczność, że obwieszczenie poprzedza wykonanie prerogatywy, bowiem koncepcja kompetencji pochodnej nie uzależnia jej zastosowania od koincydencji czasowej wykonywania samej prerogatywy, w szczególności od tego, czy akt pochodny ma miejsce przed, czy po wykonaniu zasadniczej prerogatywy”.

23. Mimo iż uchwała siedmiu sędziów z 16 grudnia 2021 r. opowiedziała się raczej za koncepcją braku charakteru aktu urzędowego, to przywołano w niej pewne argumenty świadczące również na rzecz koncepcji kompetencji pochodnej. Wskazano mianowicie na szczególny charakter niektórych kompetencji Prezydenta RP wykraczających stricte poza sferę władzy wykonawczej, w tym zwłaszcza dotyczących wpływu na wymiar sprawiedliwości, w przypadku których od początku obowiązywania Konstytucji RP nie była wymagana kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów, mimo iż niewątpliwie nie zostały one ujęte w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim wskazano w tym miejscu na kompetencję do powoływania przedstawiciela do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Koncepcja kompetencji pochodnych została przywołana również, obok koncepcji czynności urzędowych niebędących aktami urzędowymi, w wyroku SN z 16 lutego 2022 r.: „Także przy przyjęciu odmiennego poglądu, to jest zakwalifikowania obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w trybie art. 31 § 1 SNU, jako aktu urzędowego Prezydenta RP, nie wymaga on kontrasygnaty, gdyż: po pierwsze, mieści się to w koncepcji kompetencji pochodnej (analogicznej) wynikającej z prerogatywy Prezydenta RP – powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Przy czym nie ma znaczenia okoliczność, że obwieszczenie poprzedza wykonanie prerogatywy, bowiem koncepcja kompetencji pochodnej (analogicznej) nie uzależnia jej zastosowania od koincydencji czasowej wykonywania samej prerogatywy, w szczególności czy akt pochodny ma miejsce przed czy po wykonywaniu zasadniczej prerogatywy”.

24. Podobną argumentację zastosował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 2022 r., w którym TK, mimo iż również opowiedział się za koncepcją braku charakteru aktu urzędowego przedmiotowego działania Prezydenta RP, to przywołał obok tego szereg racji przemawiających za koncepcją kompetencji pochodnej względem prerogatywy. Jako przykłady działań Prezydenta RP, które – mimo iż niewymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP – są podejmowane przez Prezydenta bez kontrasygnaty właśnie jako pochodne jego prerogatyw, we wskazanym wyroku podano: (i) wycofanie przez Prezydenta własnego projektu ustawy z Sejmu; (ii) możliwość składania poprawek do prezydenckiego projektu ustawy; (iii) wyznaczenie Marszałka Seniora.

25. Trybunał Konstytucyjny zgodził się również z tym, że kompetencja obwieszczania o wolnych miejscach na stanowiska sędziowskie jest w tym sensie analogiczna wobec prerogatywy powoływania sędziów, że obie mają to samo ratio legis, którego zdaniem autorów opinii upatrywać należy w gwarancjach niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej w postaci Prezesa Rady Ministrów. Wprowadzenie „Strażnika Konstytucji” do procesu powoływania sędziów już na etapie obwieszczenia, a więc jeszcze przed formalnym rozpoczęciem postępowania, osadzone było w konkretnych realiach prawno-politycznych i niewątpliwie zmierzało do uniezależnienia kluczowych dla ustroju państwa organów, takich jak Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny od celów bieżącej polityki.

26. Zastosowanie koncepcji kompetencji pochodnej nie stoi w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r. W wyroku tym wskazano, że „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie «dalszego ciągu» aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych”. Należy podkreślić, że inna relacja zachodzi między rozpatrywaną wówczas przez Trybunał kompetencją do powoływania Przewodniczącego KRRiT i konstytucyjną prerogatywą Prezydenta RP do powoływania członków KRRiT, a inna między kompetencją do obwieszczania o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym i prerogatywą powoływania sędziów. W pierwszym wypadku powoływanie przewodniczącego nie pozostaje w ścisłym związku funkcjonalnym z możliwością powoływania członków KRRiT. Jakkolwiek obie te czynności dotyczą wspólnej sfery – funkcjonowania KRRiT – to jednak jedna z nich nie jest w żadnym wypadku warunkiem *sine*

qua non do korzystania z drugiej. Przeciwna sytuacja ma natomiast miejsce w wypadku powoływania sędziów: obwieszczenie o wolnych miejscach nie jest w żadnym wypadku rozszerzeniem prerogatywy, ale mieści się w procesie jej realizowania, zaś wymaganie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów mogłoby ją w arbitralny sposób ograniczać. W tym kontekście należy uznać, że rozwiązanie zawarte w art. 31 § 3 ustawy o SN nie tylko nie wymaga kontrasygnaty, ale jest również – z punktu widzenia art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP – bardziej właściwe niż rozwiązanie wcześniejsze, zgodnie z którym, na mocy art. 24 § 1 obowiązującej uprzednio ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.), o wolnych stanowiskach sędziowskich obwieszczał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, co potencjalnie umożliwiało Pierwszemu Prezesowi SN blokowanie możliwości korzystania przez Prezydenta RP z jego prerogatywy.

Wnioski

27. Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym posiada moc obowiązującą niezależnie od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Z racji na fakt, że kontrasygnowanie przedmiotowego obwieszczenia jest ustrojowo niedopuszczalne, Prezydent RP, obwieszczając – po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego, nie zwraca się do Prezesa Rady Ministrów o kontrasygnatę, ponieważ wymóg uzyskania kontrasygnaty jest niezgodny z następującymi artykułami Konstytucji RP: 2, 10, 144 ust. 3 pkt 17 oraz z art. 179, a: (i) obwieszczenie, jako czynność o charakterze czysto informacyjnym, nie stanowi aktu urzędowego w rozumieniu art. 144 ust. 2 Konstytucji RP albo (ii) kompetencja, o której mowa w art. 31 § 1 ustawy o SN, mieści się w zakresie prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, i jako funkcjonalnie i nierozdzielnie z nią związana mieści się w koncepcji kompetencji pochodnej.

Biogramy autorów

Łukasz Bernaciński



ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3491-8675>



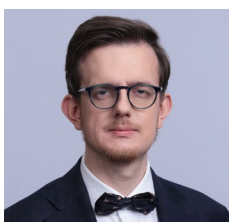
Doktor nauk prawnych. Wiceprezes Ośrodka Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, członek zarządów Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Fundacji Centrum Wspierania Inicjatyw dla Życia i Rodziny. Zastępca redaktora naczelnego czasopisma naukowego „Kultura Prawna”. Czterokrotny stypendysta stypendium Rektora Uniwersytetu Łódzkiego. Dysertację doktorską pt. *Obywatelski odpis podatkowy jako potencjalne źródło finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Perspektywa*

prawnowyznaniowa obronił z jednogłośnym wyróżnieniem. Prelegent ponad dwudziestu międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych. Autor lub współautor ponad dwudziestu publikacji naukowych, w tym trzech monografii, a także kilkunastu projektów ustaw, ponad sześćdziesięciu analiz, opinii prawnych, raportów i poradników oraz ponad pięćdziesięciu komentarzy popularnonaukowych. Absolwent programów leaderskich z zakresu prawa, zarządzania oraz funkcjonowania organizacji pozarządowych. W pracy naukowo-badawczej koncentruje się na prawie wyznaniowym, prawie konstytucyjnym i prawach człowieka.

Jędrzej Jabłoński



ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2206-9373>



Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (dyplom z wyróżnieniem) i studiów podyplomowych „Polskie kadry dla UE”. Starszy analityk w Instytucie Ordo Iuris, koordynuje program „Wolność i praworządność”, w tym witrynę Obserwator Praworządności. Wcześniej pracował jako Główny Specjalista w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od początku działalności tego organu w 2018 roku do końca kadencji pierwszego Rzecznika. W swoich publikacjach naukowych podejmuje głównie tematykę zasady pomocniczości.

Spis treści

Uwagi wprowadzające	3
Zagadnienie prawne	3
Źródła	3
Analiza prawna	5
Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w procesie powoływania sędziów	5
Niedopuszczalność wymogu kontrasygnaty	5
Obwieszczenie jako czynność urzędowa, niebędąca aktem urzędowym	7
Obwieszczenie jako obowiązek, a nie kompetencja Prezydenta RP	9
Obwieszczenie jako czynność pochodna wobec prerogatywy do powoływania sędziów	10
Wnioski	12
Biogramy autorów	13



WWW.ORDOIURIS.PL



ISBN 978-83-68211-82-5



9 788368 211825

ISBN: 978-83-68211-82-5

WWW.ORDOIURIS.PL