

Łódź, 14 października 2025 r.



Ogólnopolskie Zrzeszenie Sędziów

„AEQUITAS”

ul. Kościuszki 80/81 lok.301

90-437 Łódź

tel. 668-403-842

aequitaszrzeszenie@gmail.com

biuro@stowarzyszenie-aequitas.pl

Opinia Ogólnopolskiego Zrzeszenia Sędziów „AEQUITAS”

nt. charakteru prawnego obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich

w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym

1. W nauce i orzecznictwie od lat toczy się spór co do zakresu niepodlegających kontrasygnacie uprawnień prezydenckich. W ostatnim czasie, ze względu na sytuację polityczną skupioną wokół konfliktu o powołania sędziowskie, uwaga ogniskuje się wokół przewidzianego w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP powoływania sędziów. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości to, że akt prezydenta o powołaniu na stanowisko sędziego ma charakter niewzruszalny i niepoddany kontroli sądowej (zob. np. wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., III FSK 3626/21, LEX nr 3254005). Pogląd taki wyrażany jest nawet przy przyjęciu założenia występowania pewnych wad procesu nominacyjnego, w tym podnoszonego niekiedy zarzutu wobec funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (zob. np. wyrok NSA z 11 października 2021 r., II GOK 15/18, LEX nr 3266778). Nie ulega także wątpliwości, że sam akt powołania na urząd sędziego nie podlega kontrasygnacie premiera (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 28 października 2024 r., I SA/Gl 686/24, LEX nr 3780753, wyrok SN z 31 lipca 2024 r., I NKRS 29/24, LEX nr 3742527). Wskazano w tych judykatach, że „Prezydent decyzję o powołaniu sędziego realizuje samodzielnie, bez konieczności ubiegania się o udzielaną przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnatę.”.

2. Zgodzić się należy ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale SN, zgodnie z którym, „obowiązek kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dotyczy jedynie tych aktów urzędowych Prezydenta, które wydawane są w obszarze właściwym dla władzy wykonawczej, i za które

Prezes Rady Ministrów przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną” (uchwała SN z 10 kwietnia 2019 r., II DSI 54/18, OSNID 2020/1). Podzielić także należy pogląd, zgodnie z którym, w naszym ustroju panuje zasada kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP (zob. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] P. Sarnecki, red. *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 310, P. Czarny, Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa [w:] M. Grzybowski red., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 79). W nauce wskazuje się, że „kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu (zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140).

3. Sama kontrasygnata – jak wyjaśniono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – „nie jest czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów - który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem - odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję” (tak TK w wyroku z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Logiczne zatem jest, że kontrasygnacie nie podlega ta sfera działań głowy państwa, która polega na samodzielnym wykonywaniu zadań wymienionych w przepisach art. 126 ust. 1-3 Konstytucji. Działalność ta obejmuje także, co wynika wprost z przepisu art. 144 ust. 3 Konstytucji, wydawanie wymienionych tam kategorii aktów urzędowych. W nauce niekiedy określa się je mianem prerogatyw prezydenckich. Nie wchodząc w niuanse ich charakteru prawnego wystarczy wskazać, że – jak dotąd – nasz ustrojodawca nie zdecydował się na to, by akty te poddane były kontroli sądowej (zob. wspomniany wyrok NSA z 11 października 2021 r., II GOK 15/18, LEX nr 3266778).

4. Jak już zauważono, nie nasuwa wątpliwości to, że przepis art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji włącza powoływanie sędziów do katalogu niepoddanych kontroli sądowej i zwolnionych z obowiązku kontrasygnaty aktów prezydenckich. Wskazana konstrukcja prawna znajduje głębokie uzasadnienie w zasadzie podziału władz, o której mowa w przepisie art. 10 ust. 1 Konstytucji, bowiem uwalnia powołania sędziowskie od jakiejkolwiek kontroli premiera, a więc władzy o charakterze politycznym. O ile Prezydent RP także zaliczany jest przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego do organów władzy wykonawczej, to jednak jego mandat pozyskiwany jest w wyborach bezpośrednich i z natury rzeczy ma on charakter znacznie silniejszy niż poszczególnych przedstawicieli większości parlamentarnej. Konsekwencją zatem decyzji ustrojodawcy o tym, by to właśnie Prezydentowi RP powierzyć

powoływanie sędziów jest minimalizacją ryzyka upolitycznienia władzy sądowniczej. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do sędziów sądów rozpoznających spory z administracją publiczną. W standardach państwa prawa nie mieści się to, by przedstawiciele organów administracji rządowej decydowali o procesie nominacyjnym i jego wyniku. Powołanie sędziowskie nie może być naznaczone wpływem politycznie uwarunkowanej władzy wykonawczej.

5. Uwaga powyższa jest istotna w dociekaniu tego, czy obwieszczenie o wolnym stanowisku sędziowskim w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym podlega kontrasygnacie premiera. Na podstawie przepisu art. 31 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r., poz. 622), „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej ‘Monitor Polski’ liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego”. Przepis ten stosuje się z mocy przepisu art. 49 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) także do sędziów NSA. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga rozważenia tego, czym w istocie jest obwieszczenie, jaka jest jego natura prawna? Czy można je w ogóle zaliczyć do prezydenckich aktów urzędowych?

6. Pojęciem aktu urzędowego, o którym mowa w przepisach art. 144 ust. 1-3 Konstytucji, określa się „zarówno czynność (czynność konwencjonalną) funkcjonariusza publicznego, z którą prawo łączy określone skutki prawne, jak i utrwalony w formie pisemnej wyraz woli funkcjonariusza publicznego, z którym łączą się takie skutki” (tak P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX 2023, teza 2). Tymczasem **obwieszczenie nie stanowi czynności nakierowanej na wywołanie skutków prawnych ani tym bardziej wyrazu woli Prezydenta RP. Nie ma ono ani charakteru normatywnego, ani władczego, nie zmierza do stworzenia, zmiany bądź zniesienia stosunku prawnego.** Nie jest także podejmowane wobec zindywidualizowanego podmiotu, wykluczając tym samym konkretność podmiotową działania (zob. na ten temat np. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 13–14). Obwieszczenie nie wywołuje także bezpośrednich skutków prawnych, lecz ma funkcję jedynie informacyjną, zawierającą w tym przypadku wiadomość o terminie zgłoszeń na wolne stanowisko sędziowskie. Wymyka się zatem obwieszczenie tradycyjnym prawnym formom działania administracji, jawiąc się jako postać czynności technicznej typu publikacyjnego.

W drodze obwieszczenia na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) ogłasza się niektóre kategorie aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, LEX 2016, Komentarz do art. 15, teza 2). W formie obwieszczenia, na podstawie art. 49 § 1 i 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572) zawiadamia o wydaniu decyzji administracyjnej w postępowaniach administracyjnych z udziałem wielu osób. Na tym tle tylko pewien – nieistotny dla niniejszych rozważań – wyjątek stanowi obwieszczenie o sprostowaniu aktu normatywnego, bowiem w tym przypadku nosi ono charakter normatywny (zob. wyrok TK z 7 lipca 2003 r., SK 38/01 (OTK z 2003 r. seria A, nr 6, poz. 61, wyrok NSA z 24 lutego 2011 r., II OSK 343/10, ONSAiWSA z 2011/6/108). Podzielić zatem należy wyrażany w piśmiennictwie pogląd, zgodnie z którym, **obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich w SN i NSA stanowi czynność techniczną, organizacyjną** (zob. O. Kazalska, *Zwolnienie z konstytucyjnego wymogu kontrasygnaty – rozważania na tle niekontrasygnowanych obwieszczeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, STUDIA IURIDICA LXXVI 2018/76, s. 234-236).

7. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyrok TK z 23.1.2022 r., sygn.. akt P 10/19, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że **art. 31 § 1 ustawy o SN w związku z art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim za przesłankę wyłączenia sędziego z orzekania uznaje okoliczność, że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziego w SN, 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**.

Sformułowanie „Prezydent obwieszcza”, oznacza, że spełnia on formalny obowiązek informacyjny. Wymóg obwieszczenia należy kwalifikować jako ustawowy obowiązek Prezydenta, którego wykonanie nie stanowi żadnej kompetencji czy uprawnienia Prezydenta, gdyż te realizują się w ustaleniu liczby sędziów Sądu Najwyższego w regulaminie SN, ale jako obowiązek informacyjny wynikający z ustawy.

Skutki prawne, które można z tego wywodzić, wynikają dopiero z reakcji na obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich w postaci zgłoszeń na wolne stanowiska sędziowskie.

Wskazuje się również na szereg aktów urzędowych Prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty, a nie są wprost wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Szczególnie podnoszony jest przykład wskazywania przedstawiciela Prezydenta do składu KRS, wycofania projektu ustawy przez Prezydenta, czy uprawnienie wnoszenia poprawek do takiego projektu.

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. Brak obowiązku kontrasygnaty pod obwieszczeniem Prezydenta w sprawie wolnych stanowisk sędziego w Sądzie Najwyższym wzmacnia koncepcja aktów pochodnych i analogicznych. Zgodnie z nią, jak podkreśla np. P. Sarnecki, od wymogu kontrasygnaty zwolnione powinny być takie działania Prezydenta, które są częścią lub "dalszym ciągiem" pewnego aktu urzędowego, wyraźnie zwolnionego z kontrasygnaty (akty pochodne), a także kompetencje "analogiczne" do którejs z kompetencji wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, a przy których istnieje identyczna ratio legis ich wyłączenia (zob. P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000). Kwestia ta powinna być analizowana z uwzględnieniem ustrojowej pozycji Prezydenta wynikającej z art. 126 Konstytucji.

Jeśli zatem, w świetle art. 144 ust. 1 Konstytucji, "Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe", a art. 142 Konstytucji enumeratywnie wymienia, jakie akty wydaje Prezydent w zakresie realizacji swoich kompetencji, to obwieszczenie nie powinno i nie może być uznane za akt urzędowy, o którym stanowi art. 144 ust. 1, a więc nie może być analizowane w kontekście wymogu uzyskania kontrasygnaty. Nie każde działanie Prezydenta RP, również materializujące się w formie określonego dokumentu, powinno być zakwalifikowane, jako akt urzędowy. Instytucja ta jest bowiem zastrzeżona dla sytuacji, w których Prezydent RP o czymś rozstrzyga, a zatem realizuje którąś z materii kierownictwa państwowego. Zatem nawet jeśli dana aktywność Prezydenta RP przybiera formę pisemną, kierowaną do danej kategorii odbiorców, ale nie rozstrzyga o ich prawach lub obowiązkach, to w takiej sytuacji nie można mówić o akcie urzędowym Prezydenta, a jedynie o działalności urzędowej głowy państwa.

Z tego względu 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 (zob. szerzej: O. Kazalska, op.cit., s. 219 i n.).

8. Nie można się zatem zgodzić z argumentacją przyjętą przez NSA m. in. we wspomnianym wyroku o sygn. akt II GSK 15/18, kontestującym zjawisko rozciągania prerogatyw prezydenckich na kompetencje pochodne czy podobne, bo zupełnie nie w tym rzecz. Zresztą wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06 OTK-A 2006/3/32, na który powołano się w uzasadnieniu orzeczenia NSA, na poparcie tezy o niedopuszczalności konstruowania kompetencji pochodnych Prezydenta RP w stosunku do wymienionych w przepisie art. 144 ust. 3 Konstytucji, dotyczyło powoływania i odwoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Pogląd tam wyrażony nie ma żadnego odniesienia do rozważanego tu zagadnienia. Obwieszczenie o wolnym stanowisku w SN lub NSA nie stanowi kompetencji pochodnej, ani podobnej, lecz – jak już wyjaśniono – **stanowi czynność techniczną, polegającą na upublicznieniu informacji o możliwości ubiegania się o uzyskanie stanowiska sędziego.** Stanowi zarazem **element związany z przyznanym Prezydentowi przez ustrojodawcę samodzielnym uprawnieniem, polegającym na powoływaniu sędziów.**

8. Prezydent RP, pozostając – w odróżnieniu od sądów powszechnych, w przypadku których rolę tę pełni minister sprawiedliwości – samodzielnym i niezależnym w realizacji kompetencji powołania sędziego SN i NSA, nie mógłby z niej realnie korzystać, gdyby przyjąć założenie, że obwieszczenie o wolnym stanowisku sędziowskim zależy od podpisu premiera. Dodać należy, że konsekwencją przyjęcia poglądu przeciwnego byłoby ustrojowo niedopuszczalne uzależnienie powołania sędziowskiego na stanowisko sędziego NSA i SN od działania władzy wykonawczej, która poddana jest kontroli tych właśnie sądów (zob. też J. Widło, *Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym – akt urzędowy czy czynność urzędowa?* Studia Prawnicze KUL 2(86) 2021, s. 259-260). Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawa układ organów państwa powinien funkcjonować dokładnie odwrotnie.

9. Inny wynik wykładni przepisu art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji byłby nie do zaakceptowania w świetle podstawowych reguł tego rozumowania. Skoro powołanie sędziowskie na urząd w SN i NSA zwolnione jest z kontrasygnaty, eliminując ewentualny wpływ polityczny władzy wykonawczej, to czemu miałoby służyć uzyskiwanie w tej sytuacji podpisu premiera pod obwieszczeniem o stanowiskach w SN i NSA? Na marginesie warto

dodać, że obserwacja aktualnej sytuacji w kraju tylko wspiera zaprezentowaną tu argumentację, dlatego że dotychczasowe działania władzy wykonawczej i jej zapowiedzi stanowią jednoznaczny dowód wywierania takiego wpływu, czy wręcz nacisków na sędziów SN i NSA. W takiej sytuacji podjęcie przez Prezydenta RP działań polegających na uzupełnieniu składu tych sądów oznaczałoby wzmocnienie tych najważniejszych organów władzy sądowniczej w Polsce i jest wręcz niezbędne. Można je wręcz rozpatrywać w kategorii obowiązku wynikającego z przepisów art. 126 ust. 1-3 Konstytucji.

10. Niezależnie od tego, warto zauważyć, że tym zakresie Prezydent RP pozostaje niezależny nawet od woli Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA, bo ustawa nie wymaga wniosku tych podmiotów i uprawnia Prezydenta RP do obwieszczenia o wolnych stanowiskach jedynie w oparciu o ich opinię. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że obwieszczenie powinno wręcz mieć miejsce niezwłocznie po zwolnieniu się stanowiska, z uwzględnieniem maksymalnej, ustawowo określonej obsady tych sądów. Takie rozumienie uprawnień Prezydenta RP uwalnia czynności składające się na powołanie sędziego SN i NSA od ewentualnego politycznego wpływu władzy wykonawczej (zob. też O. Kazalska, *op. cit.*, s. 231).