

Stanowisko Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 13 sierpnia 2024 r.

w sprawie statusu asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji), które – zgodnie z Preambułą do Konstytucji RP – mają obowiązek współdziałania. Organizacja systemu sądownictwa i ustalenie zasad powoływania sędziów i asesorów sądowych nie należy do władzy wykonawczej lub sądowniczej, ale do działającej w granicach przyznaných kompetencji władzy ustawodawczej. Na sędziach i asesorach sądowych sądów administracyjnych ciąży obowiązek zagwarantowania stronom postępowania w rozpoznawanych sprawach prawa do sądu w zgodzie ze standardami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Z pilotażowego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21, wynika, między innymi, obowiązek przyjęcia przepisów przywracających prawo sędziów do wyboru ich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa i obowiązek określenia statusu sędziów powołanych w postępowaniach prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa, której skład sędziowski został wybrany przez władzę ustawodawczą, a także orzeczeń wydanych z ich udziałem. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sama wadliwość ukształtowania składu sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa, która przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie sędziego lub asesora sądowego, nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia naruszenia prawa do sądu albo do wyłączenia z urzędu tego sędziego od rozpoznania przydzielonej mu sprawy. Taka ocena wynika m.in. z wyroku TS z 6 października 2021 r., w sprawie WŻ (C-487/19; ECLI:EU:C:2021:798; pkt 161 uzasadnienia). W wyroku tym odmowa uznania statusu niezawisłego i bezstronnego sądu nie nastąpiła wyłącznie z powodu powołania sędziego z udziałem KRS, której skład sędziowski został wybrany przez władzę ustawodawczą. Podobnie stwierdzono w wyroku TS z 21 grudnia 2023 r., w sprawie L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (C-718/21; ECLI:UE:C:2023:1015), dotyczącym Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Odmowa uznania statusu niezawisłego i bezstronnego sądu nie nastąpiła w tej sprawie wyłącznie z powodu zastrzeżeń co do składu Krajowej Rady Sądownictwa, ale

po uwzględnieniu szeregu innych przesłanek rozpatrywanych łącznie i dotyczących konkretnych okoliczności faktycznych (pkt 77 uzasadnienia). Wskazane w powołanych orzeczeniach przesłanki nie zaistniały w stosunku do sędziów sądów administracyjnych. Z kolei w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 stycznia 2024 r., w sprawach połączonych C-181/21 i C-269/21, G. przeciwko M.S. (C-181/21) oraz BC, DC przeciwko X (C-269/21), ECLI:EU:C:2024:1, pkt 69–73, Trybunał, odmawiając udzielenia odpowiedzi na pytanie polskiego sądu stwierdził, że nie została spełniona przesłanka „niezbędności” udzielenia odpowiedzi w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ sąd krajowy nie może z urzędu samodzielnie ocenić zgodności z prawem powołania innego sędziego z tego samego składu orzekającego i – w razie potrzeby – wyłączyć tego sędziego od rozpoznania sprawy.

3. Powołanie przez Prezydenta na stanowisko sędziego i asesora sądowego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której skład sędziowski ukształtowała władza ustawodawcza, nie stanowi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawy do odmowy uznania statusu powołanego sędziego albo asesora sądowego (np. pkt 9 wyroku NSA z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18 i II GOK 6/18). Nie stanowi również wystarczającej podstawy do wyłączenia sędziego lub asesora sądowego od rozpoznania sprawy ze względu na brak jego niezawisłości albo bezstronności, albo uznania, że skład sądu jest sprzeczny z przepisami prawa, lub w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy (np. wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., II OSK 2372/21, postanowienie NSA z 8 maja 2023 r., I FSK 2040/22, postanowienie NSA z 18 grudnia 2023 r., I FSK 1827/23). W cytowanych orzeczeniach akcentowana jest konieczność indywidualnego podejścia nie tylko do orzeczeń wydawanych przez sędziów sądów administracyjnych, ale także okoliczności ich powołań na stanowiska sędziowskie. Powyższa ocena powołań na stanowisko sędziego lub asesora sądowego ma fundamentalne znaczenie dla ważności wydawanych orzeczeń z udziałem tych sędziów i asesorów sądowych. Takich orzeczeń nie można traktować jako „nieistniejących” albo wadliwych tylko z tego powodu, że w składzie orzekającym zasiadał sędzia powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której skład sędziowski ukształtowała władza ustawodawcza.

4. Działając w zaufaniu do legalności postępowań konkursowych kandydaci na stanowisko sędziego NSA odpowiadają na obwieszczenia Prezydenta RP o wolnych stanowiskach, a kandydaci na stanowisko asesora sądowego lub sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na obwieszczenia Prezesa NSA. Zaniechanie przeprowadzania tych konkursów od 2018 roku, ze względu na wątpliwości, co do prawidłowości ukształtowania składu sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa, nieuchronnie doprowadziłoby do zapaści

funkcjonowania sądownictwa administracyjnego i uniemożliwiłoby wypełnianie jego konstytucyjnych obowiązków. Warto w tym miejscu zauważyć, że pomimo utrzymującej się wysokiej liczby spraw wpływających do sądów administracyjnych, średni wskaźnik sprawności postępowania w pierwszym półroczu 2024 r. w 16 wojewódzkich sądach administracyjnych nie przekracza 4 miesięcy, natomiast w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w grupie skarg kasacyjnych wynosi 19 miesięcy, a we wszystkich sprawach ogółem – poniżej 16 miesięcy. Oznacza to, że w sądzie administracyjnym pierwszej instancji jest udzielana obywatelowi ochrona przed niezgodnymi z prawem działaniami organów władzy publicznej w bardzo szybkim, kilkumiesięcznym okresie.

5. Dla oceny statusu sędziów i asesorów sądowych sądów administracyjnych powoływanych na wnioski Krajowej Rady Sądownictwa, złożone w 2018 r. i w latach późniejszych, nie pozostaje bez znaczenia odrębność sądownictwa administracyjnego i gwarancje jego niezależności. Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ma samodzielną podstawę do działania zawartą w przepisach Konstytucji, odrębną względem sądów powszechnych regulację ustrojową i procesową, własny budżet i system dyscyplinarny. Odrębność sądownictwa dyscyplinarnego pozwoliła na uniknięcie w sądach administracyjnych perturbacji, jakie dotknęły sądownictwo dyscyplinarne w powszechnym wymiarze sprawiedliwości. Powoływanie prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych następuje z uwzględnieniem wiążącego stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów danego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Należy przypomnieć, że od dnia 17 stycznia 2018 r., to jest od daty wejścia w życie ustawy zmieniającej tryb wyboru sędziów do składu KRS, Prezydent RP powołał 28 sędziów NSA (przy ogólnej liczbie 108 sędziów i przyznanych 130 etatach sędziowskich), przy czym 17 z nich wcześniej przez wiele lat orzekało w tym sądzie w charakterze sędziów delegowanych. Przy ogólnej liczbie 406 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych powołano w tym okresie 82 sędziów. Wielu z nich zajmowało wcześniej stanowiska asesorskie. Nie należy też pomijać okoliczności, że większość z powołanych asesorów była wcześniej zatrudniona na stanowisku asystentów lub referendarzy sądowych w sądach administracyjnych (np. w WSA w Warszawie ponad 70% asesorów to byli asystenci i referendarze w sądach administracyjnych).

Warto zauważyć, że część powołanych sędziów uczestniczyła w postępowaniu konkursowym jeszcze przed wejściem w życie nowych zasad kształtowania składu sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa, a jedynie ich powołanie nastąpiło później, co oznacza, że przeszli oni całą uprzednio obowiązującą procedurę konkursową, włącznie z opiniowaniem ich kandydatur

przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i zgromadzenia ogólne sędziów w wojewódzkich sądach administracyjnych.

6. Oceniając status asesorów sądowych, a także sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy zostali powołani na stanowisko sędziowskie po okresie asesury, trzeba zwrócić uwagę, że podlegają oni ocenie wizytacyjnej oraz ocenie kwalifikacji przez organy sądu (kolegium sądu). Instytucja asesury jest okresem próby pozwalającym na dokonanie oceny pracy orzeczniczej asesora sądowego i taka ocena jest dokonywana. Powołania na stanowiska asesorów sądowych i sędziów po okresie asesury w zdecydowanej większości otrzymali byli asystenci i referendarze zatrudnieni w sądownictwie administracyjnym.

7. Wskazując na powyższe okoliczności Kolegium Naczelnego Sadu Administracyjnego uznaje, że wobec asesorów sądowych sądów administracyjnych i sędziów, którzy powołania otrzymali po okresie asesury w sądach administracyjnych, nie ma podstaw do przeprowadzenia ogólnej procedury weryfikacyjnej. Nie można także kwestionować wydawanych z ich udziałem orzeczeń tylko z tego powodu, że w ich powołaniu brała udział Krajowa Rada Sądownictwa, której skład sędziowski został wybrany przez władzę ustawodawczą. Działania władzy ustawodawczej w wykonaniu wyroku ETPC Wałęsa przeciwko Polsce muszą uwzględnić zasadę nieusuwalności sędziego oraz gwarancję wymagającą formy orzeczenia sądu i ustawowej podstawy do złożenia sędziego z urzędu wbrew jego woli (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a także zasadę pewności prawa w odniesieniu do wydanych orzeczeń. Zagwarantowaniu standardu bezstronności i niezależności sędziów sądów administracyjnych powinno służyć badanie na wniosek strony niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.). Znaczenie testu niezawisłości i bezstronności sędziego dla zapewnienia prawa do sądu i rzetelnego postępowania można dodatkowo uzasadnić stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który nie stwierdza naruszenia prawa do rzetelnego postępowania, jeżeli zgodnie z przepisami prawa krajowego skarżący może złożyć wniosek o wyłączenie sędziego, ale z tego uprawnienia nie skorzystał i pozbawia sąd krajowy możliwości zbadania, czy udział sędziego w postępowaniu mógł rodzić wątpliwości co do jego bezstronności (wyroki ETPC z 19 kwietnia 2011 r. w sprawie Moczulski przeciwko Polsce, skarga nr 49974/08, pkt 47–48 i z 25 kwietnia 2013 r. w sprawie Zahirović przeciwko Chorwacji, skarga nr 58590/11, pkt 35–36). O potrzebie przeprowadzenia w indywidualnej

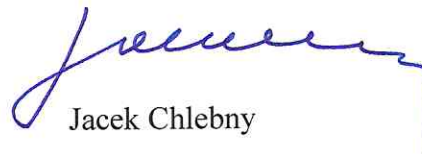
sprawie tzw. testu niezawisłości i bezstronności sędziego albo asesora sądowego decyduje wola strony postępowania.

8. Niepewność co do wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa powoduje, że nie można określić, kiedy zaistnieją warunki do powołania nowej Krajowej Rady Sądownictwa. Sądy administracyjne mają obowiązek rozpoznawania wpływających spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, co wiąże się z koniecznością zapewnienia pełnej obsady stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. Nie można uzależniać stanowiska o ogłaszaniu konkursów o wolnych etatach asesorskich w wojewódzkich sądach administracyjnych od zdarzeń politycznych, np. opinii lub stanowisk partii politycznych czy stowarzyszeń, lub wyników przyszłych wyborów prezydenckich. W tym miejscu należy przypomnieć, że do powołania asesora sądowego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wymagane są co najmniej dwa lata pracy na stanowisku asesorskim, co oznacza, że powołania sędziowskie będą możliwe po tym okresie, a powołaniu będzie towarzyszyła ocena merytoryczna pracy asesora.

Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraża stanowisko, że nie ma podstaw prawnych, aby nadal wstrzymywać publikację obwieszczeń o wolnych stanowiskach asesorskich, ani nie nadawać biegu wnioskom składanym przez asesorów sądowych o powołanie na stanowisko sędziowskie. Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraża również negatywne stanowisko wobec zgłaszanych propozycji powtórzenia wszystkich konkursów asesorskich i weryfikacji powołań asesorów na stanowiska sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych, które miały miejsce po 2018 r.

Przewodniczący

Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego



Jacek Chlebny