SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 8 maja 2017 r.

Wystąpienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 8 maja 2017 r.

Szanowny Panie Prezesie,

Szanowni Państwo Sędziowie,

Szanowni Goście,

Bardzo dziękuję za kolejne zaproszenie i możliwość uczestniczenia w tegorocznym uroczystym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kiedy przypomniałam sobie moje wystąpienie u Państwa w ubiegłym roku, zdałam sobie sprawę, że nie tylko nie straciło ono na aktualności, ale wobec zdarzeń, jakie miały miejsce w ciągu ostatniego roku, jak i być może zmian, które są zapowiadane i które czekają zarówno Sąd Najwyższy, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, nabiera ono szczególnego znaczenia. Być może w następnym roku Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie wyglądało zupełnie inaczej.

Warto zatem przypomnieć, że z perspektywy historycznej brak sądownictwa administracyjnego przez długie lata wynikał z obaw władzy przed sądową kontrolą administracji. Sądy administracyjne kontrolują bowiem państwo i wywierają istotny wpływ na jego funkcjonowanie. Nie bez powodu sądownictwo administracyjne funkcjonowało przez lata, zwłaszcza minionego ustroju, w bardzo okrojonym zakresie. Tym bardziej więc dotychczasowy trud wyodrębnienia oraz ukształtowania niezależnego pionu sądownictwa administracyjnego znajdującego się pod nadzorem judykacyjnym i organizacyjnym NSA nie może pójść na marne. Trzeba wyraźnie podkreślić, że przyjęte przed 20 laty w Konstytucji RP rozwiązania ustrojowe znajdują głębokie uzasadnienie aksjologiczne. Kontrola legalności działania organów administracji, aby mogła być skuteczna i efektywna, wymaga bowiem istnienia pełnej niezależności od władzy wykonawczej.

Z tego powodu w kształtowaniu orzecznictwa sądów administracyjnych kluczową rolę odgrywa niezawisłość i niezależność sędziowska, której dotychczasowe fundamenty mogą wkrótce ulec zasadniczej przebudowie, by nie powiedzieć zniszczeniu. I nie chodzi tu tylko o czynnik instytucjonalny, ale osobowy, związany z wieloletnim doświadczeniem, ciężką służbą, chęcią pomocy w codziennej pracy sędziom dopiero rozpoczynającym tę misję, ale przede wszystkim przekazywaniem wiedzy i myśli prawniczej kolejnym pokoleniom prawników. Rysuje się bowiem obawa, że zmiana zasad przechodzenia w stan spoczynku może doprowadzić do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów. Nie po raz pierwszy zresztą w historii, pod pozorem działań zgodnych z prawem, czynione może być bezprawie.

Dlatego trzeba nieustannie powtarzać, tak aby zapadło to głęboko w świadomości społecznej, że samodzielność i niezależność sądownictwa, w tym również administracyjnego stanowi olbrzymie osiągnięcie, które zwieńczyło długoletnią drogę kształtowania w Polsce relacji pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą wpisaną w konstytucyjną zasadę trójpodziału władz. Zasadę, która obecnie wystawiona została na ciężką próbę, zwłaszcza wobec instytucjonalnego demontażu Trybunału Konstytucyjnego. Wobec tego faktu, rolę sądu konstytucyjnego muszą przejąć sądy, w tym NSA czy SN, stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP. Problem ten został już dostrzeżony w orzecznictwie NSA w 2016 r., podobnie zresztą, jak i w orzecznictwie SN. Był też przedmiotem licznych konferencji naukowych.

Chciałabym w tym miejscu przywołać wyrok NSA w sprawie I OSK 860/15. Stwierdzono w nim, że ani treść art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ani wyłączność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności ustaw in abstracto, właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu z mocy art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, nie sprzeciwiają się tezie, że co do zasady sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją. Sąd nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym.

Z kolei w orzecznictwie SN, w wyroku w sprawie V CSK 371/15 wskazano, że do orzekania o niezgodności ustaw i ich poszczególnych przepisów z Konstytucją jest wprawdzie powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, jednakże, jeżeli niezgodność przepisu z Konstytucją jest w związku z rozpoznawaną sprawą oczywista i ocena taka ma dodatkowe poparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu, jak zawarty w obowiązującej ustawie, to sąd może nie zastosować tego przepisu w rozpoznawanej sprawie ze względu na jego niezgodność z Konstytucją.

Natomiast w sprawie V CSK 455/15, SN stwierdził, że sąd interpretując przepisy ustawy nie może poprzestać na dosłownym odczytaniu ich treści, gdyż jest zobowiązany do nadania im takiego znaczenia, aby rezultat wykładni był zgodny z zasadami przewidzianymi w Konstytucji i wiążącym Polskę prawie międzynarodowym, oraz z ich aksjologicznym uzasadnieniem (art. 178 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji). Wyjaśnił, że w zakresie tekstu prawnego odnoszącego się do wolności i praw jednostek obowiązuje generalna dyrektywa interpretacyjna in dubio pro libertate, zgodnie z którą żadna z indywidualnych spraw obywateli nie może być rozstrzygana

w sposób naruszający obowiązek respektowania godności ludzkiej i wynikającego z niej prawa do wolności.

Sądzę, że tego typu rozstrzygnięcia sądy będą zmuszone wydawać coraz częściej.

Jest również i inna rzecz bardzo niepokojąca. W kontekście ostatnich sporów wynikających z relacji pomiędzy władzą sądowniczą a władzą wykonawczą zauważyć można dysfunkcje w zakresie obowiązującego stanu prawnego. Mam na myśli sytuacje, w których jednostka zostaje pozbawiona jakiejkolwiek ochrony przed działaniami władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo WSA w Warszawie uznał nie tak dawno, że kompetencja prezydenta w zakresie odmowy powołania sędziego jest jego specjalną prerogatywą jako głowy państwa i nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Nie jest to zresztą problem nowy, gdyż próby rozwiązania konfliktu w zakresie odmowy nominacji sędziowskich przez Prezydenta RP podejmował jeszcze Pierwszy Prezes SN prof. Lech Gardocki. Skierował on wówczas wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał niestety, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne.

Braku odpowiednich gwarancji instytucjonalnych odnoszących się do ochrony jednostki wobec działań władzy publicznej dowodzi również sytuacja sędziów TK, od których Prezydent RP - powołując się na uchwały Sejmu RP - nie przyjął ślubowania, jak również tych, którzy zgodnie z wyrokiem TK zostali wybrani na miejsca już zajęte. Nie ma bowiem jednoznacznych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby sądownie, w tym zwłaszcza przed sądami administracyjnymi, nie tylko określić ich status, ale przede wszystkim definitywnie zakończyć, w wymiarze prawnym, a nie politycznym - kryzys konstytucyjny, który bezspornie wyniszcza państwo. Jak słusznie wskazywano w dyskusji naukowej, jaka toczyła się w 2016 r., w demokratycznym państwie prawnym suwerenem jest prawo. Dlatego jakiekolwiek próby siłowego, politycznego rozwiązywania sporów prawnych nie prowadzą do zachowania ładu oraz pokoju społecznego.

Wielkości Rzeczpospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli nie da się bowiem zbudować na konfliktach i podziałach.

Na marginesie mojego wystąpienia, pragnę także zwrócić uwagę, że został cofnięty wniosek Pierwszego Prezesa SN o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów ustawy o ochronie danych osobowych z Konstytucją RP oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Popieranie przedmiotowego wniosku nie było już celowe, ponieważ poruszona w nim problematyka została dostatecznie wyjaśniona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kończąc, chciałabym Państwu pogratulować dotychczasowego dorobku orzeczniczego, który nie powstałby bez ciężkiej pracy wielu osób, sędziów sądów administracyjnych, przedstawicieli nauki oraz praktyków prawa. Dlatego proszę przyjąć zarówno podziękowania za dotychczasowy trud, jak i życzenia wszelkiej pomyślności.