PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

Warszawa, dnia 14 czerwca 2016 r.

Pani Prezes, Szanowni goście, Drodzy Państwo Sędziowie

Dziękuję za zaproszenie do udziału i wystąpienia w tegorocznym uroczystym Zgromadzeniu Sędziów Sądu Najwyższego. Zgromadzenie jest corocznie dobrą okazją do wymiany myśli i opinii na temat spraw istotnych dla pozycji i orzecznictwa sądowego w naszym kraju.

W tym roku szczególnie wyraźnie widoczne są dwa wymiary pracy TK, SN, NSA oraz podlegających im orzeczniczo pionów sądownictwa.

W pierwszym jest to współpraca tych sądów w realizowaniu zadań trzeciej władzy w Polsce, czyli realizacja art. 10 Konstytucji RP. Na tym poziomie sądy uczestniczą w sprawowaniu władzy w Polsce tak jak organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, choć w innych formach, czyli głównie przez argumenty państwa prawa przedstawiane w opiniach, uchwałach zgromadzeń, udziale w szeroko rozumianym dyskursie prawnym. Szczególną rolę odgrywa tutaj KRS, która bezpośrednio reprezentuje sędziów wobec pozostałych organów władzy.

Drugi aspekt, to dorobek orzeczniczy, w którym niezależność sądów i niezawisłość sędziowska służy głównie ochronie praw jednostki. Z tego punktu widzenia ważna jest spójności orzecznictwa wszystkich tych sądów. W sytuacji podzielenia ochrony praw jednostki pomiędzy trzy sądy i podległe im orzeczniczo piony sądownictwa osiągnięcie tej spójności nie jest łatwym zadaniem i wymaga zauważalnego dialogu pomiędzy np. SN a NSA.

Z reguły w czasie Zgromadzeń skupialiśmy się na drugim aspekcie relacji, czyli współpracy w zakresie orzecznictwa sądowego. Ten miniony rok stał się wyjątkowy, bo wobec kryzysu konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, dużej wagi nabrały działania trzech sądów podejmowane dla zachowania właściwej pozycji sądów w podziale władz, a to na tle sporu o rolę TK. Wystąpienia Pani I Prezes SN odegrały tutaj zasadniczą rolę w budowie argumentacji prawnej uzasadniającej obronę dotychczasowej koncepcji TK i państwa prawa. Warto podkreślić, że SN i współdziałające z nim sądy odwoływały się do argumentów prawnych, broniąc się przed uwikłaniem w spory polityczne, co uważam za wyraz dojrzałości i samodzielności naszej kultury prawnej. Niewątpliwie dominuje w niej kelsenowska wizja „strażnika konstytucji", w której konstytucja nie przewiduje jakiejkolwiek kontroli pozostałych władz nad TK, nawet w sytuacji wątpliwości proceduralnych lub materialno-prawnych, które może rodzić orzecznictwo Trybunału. Jedyną drogą odejścia od tej koncepcji może być tylko zmiana samej Konstytucji.

Ten sam pogląd wyraził goszczący niedawno w Polsce Prezes TSUE w czasie spotkania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w którym uczestniczyli prezesi wszystkich trzech sądów. Pragnę tylko przypomnieć, że w swoim orzekaniu sądy administracyjne podlegają orzeczeniom TSUE, co do oceny realizacji prawa unijnego w Polsce i również z tego względu pogląd TSUE jest dla sądów administracyjnych niezwykle ważny.

Nie możemy jednak i w tym roku zapominać o drugim wymiarze naszej współpracy, czyli dialogu orzeczniczym zauważalnym w orzecznictwie SN i NSA. Pani I Prezes w czasie Zgromadzenia sprawozdawczego NSA był łaskawa na ten wymiar współpracy położyć szczególny nacisk.
Korzystanie obu Sądów z dorobku orzeczniczego spełnia konstytucyjne standardy ochrony sądowej praw jednostki. Kompetencje obu sądów zostały określone w Konstytucji, która w art. 177 w sposób jednoznaczny wskazała właściwość sądów powszechnych we wszystkich sprawach niezastrzeżonych ustawowo dla innych sądów, natomiast art. 184 określił kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych. Wątpliwości co do właściwości sądu pojawiają się czasami w sprawach, w których zaciera się granica pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym.

W tych sprawach sądy administracyjne, przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia badają swoją właściwość, a w przypadku rozbieżności korzystają z możliwości wnioskowania o podjęcie uchwały. Dodać należy, że kilka wyroków Trybunału Konstytucyjnego w kwestii kognicji sądów wydano w trybie pytania prawnego sądu administracyjnego. Szereg uchwał podjętych przez Sąd Najwyższy także dotyczy tych zagadnień, np. uchwała z 22 czerwca 2008 r., III CZP 44/08 i powołane tam inne uchwały Sądu Najwyższego i wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Wskazano tam jednoznacznie, że podział kompetencji między władzę wykonawczą i sądowniczą ma źródło w konstytucyjnym podziale zadań między władze publiczne, a przewidywalność trybu ochrony praw jednostek jest elementem koncepcji państwa opartego na prawie, a nie samowoli władz (art. 2 Konstytucji).

Sądy administracyjne mają już pokaźny dorobek orzeczniczy w kwestii kognicji sądów w sprawach, w których granica pomiędzy prawem publicznym a prawem

prywatnym jest płynna. W każdej takiej sprawie sądy uwzględniając regulacje zawarte w art.177 i art.184 Konstytucji RP wskazują, że z ustawy zasadniczej nie można wyprowadzać prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny . W orzecznictwie przyjmowane jest szerokie rozumienie sprawy cywilnej, za którą uważa się także sytuacje, gdy zdarzeniem wywołującym skutki cywilnoprawne nie jest czynność prawna, czyn niedozwolony czy bezpodstawne wzbogacenie, lecz akt administracyjny czy inne orzeczenie wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego .

Chciałbym w kilku zdaniach odnieść się do kwestii interpretacji przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienie to nie budzi kontrowersji. Przyjmuje się, że skoro w świetle art. 61 Konstytucji zasada prawa do informacji stanowi prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w sposób gwarantujący obywatelom, innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto szerokie pojęcie "informacji publicznej" i "sprawy publicznej". Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują. Stąd informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów, wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej .

W wyrokach NSA z 30 września 2015 r., I OSK 2039/14 oraz z 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2781/14 przesądzono, że umowy na wydawanie orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz informacje dotyczące trybu, ilości i kwot na ten cel

wydatkowanych stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowisko to nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Nieuprawnione jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne w sposób nadmiernie liberalny gwarantują dostęp do informacji publicznej oraz, że zbyt szeroki dostęp do informacji publicznej uwzględniający interes obywateli, może wywoływać określone zagrożenia dla państwa i jego organów.

Sądy administracyjne wydając rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie dokonują subsumcji. W procesie przyporządkowania stanu faktycznego do określonej normy prawnej stosują prokonstytucyjną wykładnię przepisu prawa uwzględniając także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego. W rozstrzyganej sprawie NSA powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii charakteru umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego wyrażone w wyroku z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, w którym SN stwierdził, iż ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z tymi podmiotami nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można jednak wykluczyć, że w sytuacji, gdy udzielenie informacji publicznej mogłoby wywołać zagrożenie dla państwa stanowisko sądów administracyjnych uwzględni ten aspekt.

Na zakończenie chciałbym jeszcze raz podkreślić, że dla sądów administracyjnych duże znaczenie ma orzecznictwo Sądu Najwyższego, czego wyrazem jest częste powoływanie się w uzasadnieniach wyroków i uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ufam, że dialog wedle dotychczasowych, najwyższych merytorycznych standardów, między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym – jest już stałą, niezmienną wartością.

Proszę przyjąć gratulacje z powodu ogromu wykonanej pracy w minionym roku. Przedstawione w Informacji o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015 r. wyniki aktywności Sądu Najwyższego budzą szacunek.

Dziękuję za uwagę.

Prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski