

OPINIA PRAWNA O ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP POWIERZENIA NACZELNEMU SĄDOWI ADMINISTRACYJNEMU ROZPATRYWANIA SPRAW DISCYPLINARNYCH SĘDZIÓW SĄDU NAJWYŻSZEGO, SĘDZIÓW SĄDÓW POWSZECHNYCH I SĘDZIÓW SĄDÓW WOJSKOWYCH

Tezy niniejszej opinii prawnej:

(1) Potencjalne rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych jest zgodne z przepisami rozdziału VIII Konstytucji RP o sądach, w tym z przepisami o właściwości sądów, niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

(2) Potencjalne rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych jako takie na narusza prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przy czym rozwiązanie to musi być ukształtowane treściowo w sposób gwarantujący respektowanie konstytucyjnych standardów prawa do sądu, w tym sprawiedliwej procedury.

I. Przedmiot i struktura niniejszej opinii prawnej

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest wykazanie, że potencjalne rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych jest zgodne z Konstytucją RP, a konkretnie jest zgodne z relewantnymi w tym zakresie przepisami rozdziału VIII Konstytucji RP zatytułowanego: „Sądy i Trybunały”. Niniejsza opinia wykazuje przede wszystkim zgodność tego potencjalnego rozwiązania ustawowego z następującymi dwoma przepisami Konstytucji RP zamieszczonymi w jej rozdziale VIII: z art. 177 Konstytucji RP mówiącym o właściwości sądów powszechnych i innych sądów oraz z art. 184 Konstytucji RP normującym właściwość (kompetencje) Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych (zob. punkt IV niniejszej opinii prawnej). W dalszej kolejności niniejsza opinia pokazuje zgodność wspomnianego rozwiązania ustawowego z przepisami rozdziału VIII Konstytucji RP o

niezawisłości sędziów i niezależności sądów (zob. punkt V niniejszej opinii prawnej). Niniejsza opinia wykazuje też zgodność wspomnianego wyżej potencjalnego rozwiązania ustawowego z prawem do sądu wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, argumentując przy tym, że rozwiązanie to powinno zostać ukształtowane w sposób zapewniający przestrzeganie w ramach sądownictwa dyscyplinarnego sprawowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny konstytucyjnych standardów prawa do sądu, w tym sprawiedliwej procedury (zob. punkt VI niniejszej opinii prawnej). Analiza wskazanych wyżej zagadnień prawnych jest w niniejszej opinii prawnej poprzedzona syntetycznym przedstawieniem obecnych polskich rozwiązań ustawowych dotyczących sądownictwa dyscyplinarnego sędziów oraz istoty (charakterystyki) prawnej spraw dyscyplinarnych sędziów (punkt II niniejszej opinii prawnej), co z kolei stanowi punkt wyjścia dla przedstawienia wzorców konstytucyjnych, które są w omawianym zakresie prawnie relewantne (punkt III niniejszej opinii prawnej). To właśnie z tymi wzorcami konstytucyjnymi konfrontowane jest w niniejszej opinii projektowane powierzenie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (zob. punkty IV, V i VI niniejszej opinii prawnej).

II. Sprawy dyscyplinarne sędziów: ustawowe unormowanie *de lege lata* oraz ich prawna istota (charakterystyka)

De lege lata problematyka spraw dyscyplinarnych sędziów w Polsce oraz sądownictwa dyscyplinarnego dla polskich sędziów jest unormowana w czterech ustawach: (1) w ustawie o Sądzie Najwyższym¹ w zakresie dotyczącym sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych oraz częściowo sędziów sądów wojskowych; (2) w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych² w zakresie dotyczącym sędziów sądów powszechnych; (3) w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych³ w zakresie dotyczącym sędziów sądów administracyjnych, przy równoczesnym odpowiednim stosowaniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej tych sędziów przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym⁴ i ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵; (4) w ustawie Prawo o ustroju sądów wojskowych⁶ w zakresie

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1904, ze zm.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.

³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492.

⁴ Zob. odesłanie do ustawy o Sądzie Najwyższym zawarte w art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, dotyczące sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁵ Zob. odesłanie do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych zawarte w art. 29 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, dotyczące sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.

dotyczącym sędziów sądów wojskowych. Powołane ustawy normują w szczególności podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁷, kary dyscyplinarne⁸, postępowanie dyscyplinarne⁹ oraz właściwość sądów rozpatrujących sprawy dyscyplinarne sędziów. W tej ostatniej kwestii wspomniane ustawy przesądzają, że sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego rozpatruje Sąd Najwyższy, czyniąc to w pierwszej instancji w składzie 2 sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i 1 ławnika Sądu Najwyższego, zaś w drugiej instancji w składzie 3 sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i 2 ławników Sądu Najwyższego¹⁰. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych rozpatrują (i w tych sprawach orzekają): w pierwszej instancji sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów albo, w określonych kategoriach spraw dyscyplinarnych, Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika Sądu Najwyższego, zaś w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika Sądu Najwyższego¹¹. W sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych – czyli sędziów Naczelnego Sądu

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2250.

⁷ Podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów są następujące kategorie przewinień służbowych (dyscyplinarnych) sędziów: (1) oczywista i rażąca obraza przepisów prawa; (2) odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości; (3) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości; (4) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej; (5) działalność publiczna nie dająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów; (6) uchybienie godności urzędu (art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 107 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 37 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych).

⁸ Karami dyscyplinarnymi dla sędziów są: (1) upomnienie; (2) nagana; (3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5%-50% na okres od 6 miesięcy do 2 lat; (4) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek specjalny i dodatek funkcyjny; (5) usunięcie z zajmowanej funkcji; (6) złożenie sędziego z urzędu (art. 75 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 109 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 39 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych).

⁹ Generalnie rzecz ujmując, postępowanie dyscyplinarne w sprawie sędziów wszczyna właściwy rzecznik dyscyplinarne (będący sędzią powołanym do pełnienia tej funkcji przy danym sądzie), o ile istnieją podstawy do jego wszczęcia, poprzedzając wszczęcie tego postępowania przeprowadzeniem czynności wyjaśniających. Po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego rzecznik dyscyplinarne przedstawia sędziemu zarzuty, przeprowadza dowody oraz, jeżeli są ku temu podstawy, składa wnioski o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Sąd ten przeprowadza stosowne postępowanie, wydaje orzeczenie, które może być następnie zaskarżone do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji (zob. szeroko art. 73-74 i 76 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 108, 109a-133a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 9 i 48 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 38 i 39a-42a ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych).

¹⁰ Art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹¹ Art. 110 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Administracyjnego oraz sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych¹² – orzeka Naczelny Sąd Administracyjny¹³, rozpoznając te sprawy w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, zaś w drugiej instancji w składzie siedmiu sędziów¹⁴. Z kolei w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów wojskowych właściwe są: w pierwszej instancji sądy dyscyplinarne przy wojskowych sądach okręgowych w składzie trzech sędziów albo, w określonych kategoriach spraw dyscyplinarnych, Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika Sądu Najwyższego, natomiast w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej i jednego ławnika Sądu Najwyższego¹⁵.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest swoistą instytucją prawną dyscyplinowania (poddawania sankcjom) oraz samokontroli sędziów: grupy społecznej wyodrębnionej organizacyjnie i prawnie. Z uwagi na specyfikę celów oraz warunków działalności sędziów istnieje społeczna potrzeba ustanowienia wobec nich szczególnych standardów postępowania, o charakterze zawodowym i etycznym, a także potrzeba kontrolowania oraz zapewniania przestrzegania tych standardów w ramach instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁶. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów służy nie tylko zapewnieniu respektowania wspomnianych szczególnych reguł zachowania przyjętych jako właściwe dla środowiska sędziowskiego, ale ponadto umożliwia eliminowanie z tego środowiska osób, które wspomnianych standardów rażąco i uporczywie nie przestrzegają, względnie też nie posiadają lub przestają posiadać cechy osobowościowe uznane przez prawo za nieodzowne dla wykonywania zawodu (misji) sędziego. W swoim założeniu odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów chroni społeczny prestiż sędziów oraz gwarantuje jakość (fachowość) pracy sędziów¹⁷. Co więcej, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, zapewniając środowisku sędziowskiemu niezależność jurysdykcyjną w sprawach dyscyplinarnych, spełnia też istotne funkcje ustrojowo-konstytucyjne: służy ona mianowicie zapewnieniu konstytucyjnych wartości, jakimi są niezależność sądów oraz niezawisłość sędziowska¹⁸

¹² W tym względzie art. 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych stanowi, że „*Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne*”. Art. 184 Konstytucji RP mówi o ogólnie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i „*innych sądach administracyjnych*”.

¹³ Art. 9 zd. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁴ Art. 48 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁵ Art. 39a § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych.

¹⁶ W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 15.

¹⁷ M. Zubik, M. Wiącek, „*O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego*” – polemika, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 3, s. 70.

¹⁸ *Ibidem*, s. 72; zob. też wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, OTK Z. U. 2018, A, poz. 31, pkt III.6.1.7 uzasadnienia.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów ma charakter represyjny, w tym sensie, że stanowiące jej przejaw i realizację wymierzone sędziom kary dyscyplinarne stanowią dla ukaranych osób dolegliwość¹⁹. Nie jest to rodzaj odpowiedzialności karnej²⁰ i nie zmienia tego fakt, że do pewnych aspektów odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prowadzonego wobec nich postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego lub Kodeksu postępowania karnego²¹. Ponieważ odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest odpowiedzialnością represyjną, ustawowe unormowanie postępowania dyscyplinarnego oraz jego praktyczne prowadzenie musi implementować i realizować wszystkie gwarancje konstytucyjne ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP, ukierunkowane na zabezpieczenie praw i wolności jednostek. Gwarancje konstytucyjne z rozdziału II Konstytucji RP odnoszą się bowiem nie tylko do postępowań karnych (*sensu stricto*), ale do wszelkich postępowań represyjnych, w tym do postępowań dyscyplinarnych²². Wśród tychże gwarancji konstytucyjnych, które w postępowaniu dyscyplinarnym (nie tylko zresztą wobec sędziów) muszą być przestrzegane mieści się m. in. wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu, tj. prawo do sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych²³.

¹⁹ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 60.

²⁰ A w każdym bądź razie odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną *sensu stricto* (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie P 31/12, OTK Z. U. 2015, nr 4A, poz. 44, pkt III.7 uzasadnienia). W doktrynie prawo dyscyplinarne nie jest uznawane za część prawa karnego – zob. np. T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 27-28; odmiennie M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23.

²¹ Zob. np. generalne odesłanie w zakresie spraw dyscyplinarnych sędziów do przepisów części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisów Kodeksu postępowania karnego zamieszczone w art. 128 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jak w tym kontekście trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym: „*deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego oznacza stosowanie tych przepisów z pewnymi modyfikacjami. W tym przypadku "odpowiedni" należy odczytywać jako: przydatny, właściwy, nadający się, należyty. Ustawodawca, określając zasadę odpowiedniego stosowania przepisów K.p.k. do spraw dotyczących przedmiotowego postępowania dyscyplinarnego, wprowadza obowiązek stosowania przepisów K.p.k. z uwzględnieniem istoty i celu postępowania dyscyplinarnego. Stosując zatem odpowiednio przepisy K.p.k., należy je odpowiednio zmodyfikować, aby nadawały się do zastosowania w ramach prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. [...] Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego nie oznacza zatem, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym. Stanowi ono odmianę postępowania o charakterze administracyjnym, charakteryzującym się brakiem możliwości inkorporowania wszystkich instytucji postępowania karnego na grunt wydawanego orzeczenia dyscyplinarnego.*”: wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 452/21, dostępny w bazie CBOSA na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D182D33C6A>; podobnie TK w wyroku z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie K 22/00, OTK Z. U. 2001, nr 3, poz. 48, pkt IV uzasadnienia.

²² Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97, OTK Z. U. 1998, nr 7, poz. 117, pkt IV.2 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07, OTK Z. U. 2008, nr 2A, poz. 25, pkt III.5.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie P 31/12, OTK Z. U. 2015, nr 4A, poz. 44, pkt III.7 uzasadnienia.

²³ Wyrok TK z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie SK 39/03, OTK Z. U. 2004, nr 5A, poz. 40, pkt III.1.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07, OTK Z. U. 2008, nr 2A, poz. 25, pkt III.5.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie P 28/09, OTK Z. U. 2010, nr 5A, poz. 52, pkt III.5.1 uzasadnienia.

Wzmiankowane prawo do sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych musi być przestrzegane nawet wtedy, gdy ustawodawca, szanując samodzielność i samorządność danej wyodrębnionej grupy zawodowej, powierza sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego wobec członków tej grupy organom (podmiotom) reprezentującym tę grupę zawodową i mającym charakter niesądowy, np. organom samorządu zawodowego²⁴. W przypadku sędziów wymierzanie wobec nich kar dyscyplinarnych jest *de lege lata* ustawową kompetencją właściwych sądów, o czym była mowa wyżej. Oznacza to, że powierzenie przez ustawodawcę wymierzania kar dyscyplinarnych właściwym sądom jest, z jednej strony, przejawem poszanowania przez ustawodawcę niezawisłości (samodzielności) sędziów i samorządności środowiska sędziowskiego, zaś z drugiej strony jest to przejaw zapewnienia sędziom konstytucyjnego prawa do sądu w postępowaniu dyscyplinarnym. Nawet zaś jeżeli w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów orzeka w pewnym zakresie nie sąd, lecz rzecznik dyscyplinarny (będący *nota bene* zawsze sędzią), to i tak w świetle Konstytucji RP jego orzeczenia powinny być wówczas poddane sądowej kontroli²⁵.

Co jest przy tym znamienne, w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, przy czym ze stwierdzeń Trybunału można odczytać sugestię, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości nawet wtedy, gdy prowadzi je sąd, choć jednocześnie w razie powierzenia jego prowadzenia organom niesądowym orzeczenia dyscyplinarne tych ostatnich muszą być poddane sądowej kontroli²⁶. Niestety problem ten nie został przez Trybunał Konstytucyjny szerzej rozwinięty i definitywnie przesądzony. Gdyby uznać ten pogląd za trafny (co wszakże wydaje się wątpliwe i nie jest w niniejszej opinii podzielane), to wówczas miałyby to swoje konsekwencje dla ustalenia

²⁴ Zob. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97, OTK Z. U. 1998, nr 7, poz. 117, pkt IV.4-5 uzasadnienia.

²⁵ Wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07, OTK Z. U. 2008, nr 2A, poz. 25, pkt III.2-6 uzasadnienia.

²⁶ „Skoro postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym i wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 konstytucji, to dopuszczalne jest orzekanie w sprawach tego rodzaju przez organy, które nie są sądami (np. przez komisje dyscyplinarne). Nie oznacza to oczywiście, że droga sądowa w tego rodzaju sytuacjach jest zawsze wyłączona.”: wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie K 22/00, OTK Z. U. 2001, nr 3, poz. 48, pkt IV uzasadnienia. Zwraca tu uwagę okoliczność, że w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził w sposób frontalny i generalny, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, a nie że nie jest ono wymiarem sprawiedliwości (tylko) wtedy, gdy jest prowadzone przez organy pozasądowe. Trybunał Konstytucyjny, kierując się w powołanym wyroku generalnym założeniem, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wyprowadził z tej przesłanki wniosek, że postępowanie dyscyplinarne może być wobec tego prowadzone przez organy pozasądowe (przy zapewnieniu wówczas sądowej kontroli), choć nie wykluczył też rozwiązania polegającego na tym, że postępowanie dyscyplinarne – cały czas nie będąc wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP – jest prowadzone przez sądy.

wzorców konstytucyjnych, w świetle których musi być badane rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, tzn. nie trzeba byłoby wówczas w ogóle badać, czy to rozwiązanie ustawowe jest zgodne z art. 177 i art. 184 Konstytucji RP, gdyż te przepisy dotyczą tylko sytuacji sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. uwagi niżej w punkcie III niniejszej opinii prawnej).

W konkluzji rozważań na temat istoty czy też charakteru prawnego spraw dyscyplinarnych sędziów należy podkreślić, że rozpatrywanie tych spraw (tj. ich rozpoznawanie i rozstrzyganie), czy też, inaczej mówiąc, prowadzenie postępowań w tych sprawach i orzekanie w nich, jest przejawem represji wobec obwinionych sędziów i dlatego też rozwiązania ustawowe dotyczące rozpatrywania tych spraw oraz praktyka ich stosowania powinny realizować konstytucyjne gwarancje praw i wolności jednostek zamieszczone w rozdziale II Konstytucji RP, w tym prawo jednostek do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, łącznie ze wszystkimi standardami (wymogami) tego prawa. W sytuacji zaś, gdy orzecznictwo w sprawach dyscyplinarnych sędziów jest powierzone samym sądom (jak to ma miejsce *de lege lata* i jak to ma zostać utrzymane w razie projektowanego powierzenia orzecznictwa w tych sprawach Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu), rozwiązania ustawowe z tego zakresu muszą być ponadto zgodne z przepisami rozdziału VIII Konstytucji RP o sądach, w tym z przepisami o właściwości sądów (chyba że za trafny zostanie uznany pogląd, iż postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów, nawet prowadzone przez sąd, nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

III. Konstytucyjne wzorce kontroli relewantne z uwagi na przedmiot niniejszej opinii prawnej

W celu autorytatywnego ustalenia czy projektowane rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu jest zgodne z Konstytucją RP, należy skonfrontować to rozwiązanie przede wszystkim z następującymi przepisami Konstytucji RP, będącymi w tym zakresie relewantnymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli²⁷: (1) z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

²⁷ Ogólnie na temat instytucji konstytucyjnych wzorców kontroli zob. np. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 71 i n.

normującym prawo do sądu; (2) z art. 177 Konstytucji RP mówiącym o podziale pomiędzy sądy powszechne i inne sądy właściwości do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych rodzajach spraw; (3) z art. 184 Konstytucji RP normującym właściwość (kompetencję) Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych (przy czym te dwa ostatnie wzorce są relewantne prawnie tylko w razie uznania, że orzekanie w sprawach dyscyplinarnych jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP); (4) z art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, które normują niezawisłość sędziowską i jej gwarancje; (5) z art. 173 Konstytucji RP mówiącym o niezależności sądów.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP normuje prawo jednostek do sądu, stanowiąc, że *„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”*. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo do sądu jest jednym z podmiotowych praw podstawowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne prawo do sądu obejmuje: (1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); (2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; (3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd²⁸. Sąd ten powinien być sądem właściwym, w tym znaczeniu, że powinien być wskazany jako właściwy przez ustawodawcę i że wskazany powinien być w tym względzie sąd, który ustawodawca uważa za najbardziej adekwatny do rozpatrywania danej kategorii spraw, biorąc pod uwagę m. in. specjalizację tego sądu, jego miejsce w strukturze sądownictwa, charakter danych spraw, dostosowanie rodzaju rozpatrywanych przez sąd spraw do stosowanej procedury²⁹. Gwarantowana w ramach prawa do sądu sprawiedliwa procedura powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W szczególności, uczestnicy postępowania sądowego muszą mieć realną możliwość

²⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K. 28/97, OTK Z.U. 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK Z.U. 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 17 października 2000 r. w sprawie SK 5/99, OTK Z. U. 2000, nr 7, poz. 254, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04, OTK Z. U. 2004, nr 8A, poz. 81, pkt III.4.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 11 września 2007 r. w sprawie P 11/07, OTK Z. U. 2007, nr 8A, poz. 97, pkt III.7 uzasadnienia.

²⁹ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie P 12/01, OTK Z. U. 2002, nr 4A, poz. 50, pkt III.5-6 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie SK 17/07, OTK Z. U. 2008, nr 5A, poz. 78, pkt III.6.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie SK 5/13, OTK Z. U. 2014, nr 3A, poz. 35, pkt II.3.4.1 uzasadnienia.

przedstawienia swych racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć³⁰. Konstytucyjne prawo do sądu ma swój aspekt pozytywny, w tym mianowicie sensie, że zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Prawo to ma wszakże również swój aspekt negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)³¹.

Art. 177 Konstytucji RP odnosi się do podziału właściwości pomiędzy sądy powszechne i inne sądy w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych rodzajach spraw. W tym względzie przepis ten stanowi, że „*Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.*”. Przepis ten ma zastosowanie tylko do spraw związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Konstytucji RP nie definiuje wprost pojęcia wymiaru sprawiedliwości, stanowiąc jedynie w art. 175 ust. 1, że „*Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.*”. W doktrynie prawa wymiar sprawiedliwości jest rozumiany bądź przedmiotowo (jako władcze rozstrzygnięcie sporów prawnych), bądź podmiotowo (jako działalność sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), bądź też w sposób przedmiotowo-podmiotowy (jako władcza działalność polegająca na rozstrzygnięciu sporów prawnych przez sądy)³². W niniejszej opinii akceptowana jest definicja przedmiotowo-podmiotowa wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym przyjęciu, że orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez sądy (w tym orzekanie przez sądy w sprawach dyscyplinarnych sędziów, a także kontrolowanie przez sądy orzeczeń dyscyplinarnych organów pozasądowych) jest przejawem sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP.

Art. 177 Konstytucji RP daje ustawodawcy swobodę wyboru między sądem powszechnym a innym sądem, w tym sądem administracyjnym, przy powierzaniu tym sądom sprawowania wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych rodzajach spraw, pod warunkiem jednak wyraźnego uregulowania kognicji sądu innego niż sąd powszechny, np. sądu

³⁰ Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie SK 32/01, OTK Z. U. 2002, nr 3A, poz. 31, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 11 września 2007 r. w sprawie P 11/07, OTK Z. U. 2007, nr 8A, poz. 97, pkt III.7 uzasadnienia.

³¹ Wyrok TK z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04, OTK Z. U. 2004, nr 8A, poz. 81, pkt III.4.1 uzasadnienia.

³² Zob. zwłaszcza P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 175 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 976-977 oraz wskazana tam dalsza literatura.

administracyjnego³³. Art. 177 Konstytucji RP pozostawia zatem ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym (lub sądem wojskowym). W braku wyraźnego wskazania w ustawie, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo sąd wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Jeżeli jednak takie wyraźne wskazanie ustawowe sądu administracyjnego (albo sądu wojskowego) jako w danej kategorii spraw właściwego istnieje, to wówczas sąd powszechny nie może danej sprawy rozpatrzeć, zaś sąd administracyjny (albo sąd wojskowy) nie może jej rozpatrzenia odmówić. Konstytucyjne uregulowanie z art. 177 przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, bowiem wystarcza brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu³⁴.

Art. 184 Konstytucji RP ustanawia właściwość (kompetencję) sądów administracyjnych, stanowiąc, że *„Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.”*. Przepis art. 184 Konstytucji RP jest adresowany do ustawodawcy, a nie bezpośrednio do sądów administracyjnych. Przepis ten nie uprawnia bowiem bezpośrednio i samoistnie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądową kontrolę administracji publicznej, lecz stanowi normę prawną wiążącą ustawodawcę w zakresie określania właściwości tych sądów³⁵. Istotą art. 184 Konstytucji RP jest przede wszystkim zobowiązanie ustawodawcy do tego, aby w sprawach administracyjnych – czyli w sprawach poddania jednostki władztwu administracji publicznej – tak kształtował on przepisy regulujące te sprawy, aby nie wykluczyć realnej możliwości uzyskania przez jednostkę sądowej ochrony swoich praw i wolności³⁶. W tym względzie art. 184 Konstytucji RP wprowadza domniemanie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej (sprawach administracyjnych) prawo do sądu realizowane będzie przez sądy administracyjne, ale z zastrzeżeniem, iż w uzasadnionych wypadkach sprawowanie wymiaru

³³ Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

³⁴ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie P 9/02, OTK Z. U. 2003, nr 9A, poz. 100, pkt III.4 uzasadnienia.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAP 2002, nr 6, poz. 130, dostępny na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20rn%20189-00.pdf>.

³⁶ Wyrok TK z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie SK 29/13, OTK Z. U. 2015, nr 6A, poz. 83, pkt III.8.2 uzasadnienia.

sprawiedliwości w tym obszarze może być powierzone sądom powszechnym³⁷. Art. 184 Konstytucji RP określa sądową formę kontroli działalności administracji publicznej, ale nie przesądza zakresu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, a więc ustawodawca ma zgodnie z tym przepisem możliwość wyłączenia pewnej kategorii spraw związanych z kontrolą administracji publicznej spod kontroli sądów administracyjnych³⁸. Trybunał Konstytucyjny odnotowuje przy tym pogląd, zgodnie z którym ustawodawcy jest konstytucyjnie dozwolone powierzanie sądom administracyjnym również innych spraw niż wymienione wprost w art. 184 Konstytucji RP, a więc spraw innych niż związane z kontrolą działalności administracji publicznej, a to ze względu na przysługującą ustawodawcy swobodę kształtowania właściwości sądów, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP („*Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.*”). Takie rozwiązania powinny mieć jednak charakter wyjątkowy³⁹.

Art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP normują niezawisłość sędziowską i jej niektóre gwarancje. Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „*Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*”. Zgodnie zaś z art. 180 Konstytucji RP, „*Sędziowie są nieusuwalni*” (ust. 1), a „*Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie*” (ust. 2). Treścią zasady niezawisłości sędziowskiej jest stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by podczas wykonywania swoich czynności mógł podejmować decyzje bezstronne, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony od wszelkich bezpośrednich bądź pośrednich nacisków zewnętrznych. Celem zaś niezawisłości sędziowskiej jest zapewnienie należytego funkcjonowania sądownictwa, a przez to ustanowienie proceduralnych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki⁴⁰. Jedną z ustawowych gwarancji niezawisłości sędziów jest ich odpowiedzialność dyscyplinarna⁴¹.

³⁷ Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

³⁸ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. sygn. akt K 21/99, OTK Z. U. 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.4 uzasadnienia.

³⁹ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie P 126/15, OTK Z. U. 2016, A, poz. 89, pkt III.6.2.2 uzasadnienia. Zob. też obszerne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej zebrane w jego wyroku z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie SK 64/08, OTK Z. U. 2009, nr 10A, poz. 148, pkt III.3.2 uzasadnienia. Na temat instytucji niezawisłości sędziowskiej zob. też np. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, *passim*; M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, *passim*; R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 1, s. 9 i n.

⁴¹ P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, op. cit., s. 1021.

Ostatni z relewantnych w omawianym zakresie wzorców konstytucyjnych jest zamieszczony w art. 173 Konstytucji RP mówiącym o niezależności sądów. Zgodnie z tym przepisem: „*Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania⁴². Niezależność ta nie znosi jednak podstawowej zasady ustrojowej RP, jaką jest zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje: rozdzielone władze nie są niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa, lecz obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych⁴³. W świetle konstytucyjnej zasady niezależności sądów ustawodawca nie może wprawdzie sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli, ale jak najbardziej może (czy wręcz musi) tworzyć w ustawach podstawy prawne działalności sądów⁴⁴, w tym może określać właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami (tak jak to *explicite* przewiduje art. 176 ust. 2 Konstytucji RP).

IV. Konstytucyjna dopuszczalność rozpatrywania przez Naczelnny Sąd Administracyjny spraw dyscyplinarnych sędziów w świetle art. 177 i 184 Konstytucji

Potencjalne rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych jest zgodne z art. 177 i art. 184 Konstytucji RP, a więc nie narusza tychże przepisów Konstytucji RP normujących, odpowiednio, podział właściwości pomiędzy sądy powszechne i inne sądy oraz właściwość sądów administracyjnych. Wspomniane potencjalne rozwiązanie ustawowe tym bardziej nie narusza art. 177 i art. 184 Konstytucji RP w razie przyjęcia, że rozpatrywanie przez sądy spraw dyscyplinarnych sędziów nie jest przejawem wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu

⁴² Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie K 8/99, OTK Z. U. 1999, nr 3, poz. 41, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 24 października 2007 r. w sprawie SK 7/06, OTK Z. U. 2007, nr 9A, poz. 108, pkt III.3.3 uzasadnienia.

⁴³ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie K 12/03, OTK Z. U. 2004, nr 2A, poz. 8, pkt III.4 uzasadnienia.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie K 31/12, OTK Z. U. 2013, nr 8A, poz. 121, pkt III.4.3 uzasadnienia.

art. 175 ust. 1 Konstytucji RP (co jest poglądem wypowiedzianym w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵).

Ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie tylko w niczym nie narusza art. 177 Konstytucji RP, ale wręcz idealnie realizuje zawartą w nim normę, zgodnie z którą ustawodawca może w drodze ustawy zastrzec na rzecz innych sądów niż sądy powszechne właściwość do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonych rodzajach spraw. Ustawodawca może zatem przełamać ustanowione w art. 177 Konstytucji RP domniemanie właściwości sądów powszechnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich rodzajach spraw, poprzez wyraźne przydanie innym sądom niż sądy powszechne właściwości do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonej kategorii spraw. W szczególności ustawodawca może w świetle art. 177 Konstytucji RP unormować ustawowo właściwość sądów administracyjnych (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego) do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonych kategoriach spraw⁴⁶. Jak stwierdza się w tym względzie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „W doktrynie art. 177 Konstytucji określa się mianem „swoistego domniemania drogi sądowej”, pozostawiającego ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym. W braku wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Z drugiej strony – jeśli takie wyraźne wskazanie ustawowe istnieje, to sąd powszechny nie może sprawy rozpatrzeć, zaś sąd administracyjny nie może jej rozpatrzenia odmówić.”⁴⁷.

Wprawdzie tego rodzaju wynikająca z art. 177 Konstytucji RP swoboda we wskazywaniu sądu właściwego nie jest nieograniczona (na temat jej ograniczeń zob. uwagi niżej), niemniej nie powinno budzić wątpliwości, że akurat ustawowe przydanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu właściwości do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie narusza wspomnianej swobody ustawodawcy i nie oznacza wyjścia poza jej granice (zob. argumenty wskazane niżej).

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie K 22/00, OTK Z. U. 2001, nr 3, poz. 48, pkt IV uzasadnienia.

⁴⁶ Zob. np. postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie SK 53/06, OTK Z. U. 2007, nr 10A, poz. 139, pkt II.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie P 9/02, OTK Z. U. 2003, nr 9A, poz. 100, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie P 9/02, OTK Z. U. 2003, nr 9A, poz. 100, pkt III.4 uzasadnienia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸ zauważa się w tym względzie, że Konstytucja RP właśnie ustawodawcy przyznaje prawo i obowiązek wyboru sądu odpowiedzialnego za rozstrzygnięcie danej sprawy. Podkreśla się przy tym, że ustawodawca, podejmując decyzję w tym zakresie i korzystając ze swojej w tym względzie swobody, powinien kierować się m. in. następującymi względami, ograniczającymi jego swobodę: (1) „rodzajem sprawy”⁴⁹ albo „charakterem sprawy”⁵⁰; (2) charakterystyką ustrojową danego typu sądu: „sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa”⁵¹; (3) procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury”⁵²; (4) koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową⁵³ (powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zostało ukształtowane na tle prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP i będącego jego korelatem obowiązku ustawodawcy zapewnienia jednostkom tego prawa, w tym poprzez odpowiednie ustawowe ukształtowanie właściwości sądów powszechnych i innych sądów, o czym jest mowa w art. 177 Konstytucji RP).

Ewentualne przyznanie przez ustawodawcę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu właściwości do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP w niczym nie naruszy powyższych wskazań Trybunału Konstytucyjnego i będzie z nimi zgodne.

I tak, po pierwsze, charakter czy też rodzaj spraw dyscyplinarnych sędziów są takie, że jak najbardziej kwalifikują się do tego, by ich rozpoznawanie i rozstrzygnięcie powierzyć

⁴⁸ Zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia, w którym zebrano i usystematyzowano dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat przesłanek, którymi powinien kierować się ustawodawca wykonując swoje konstytucyjne prawo (z art. 177 Konstytucji RP) do określania właściwości sądów w poszczególnych kategoriach spraw. Bieżący akapit opinii jest oparty na tym właśnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zob. też orzecznictwo wskazane w tym zakresie wyżej w punkcie III niniejszej opinii prawnej.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK Z. U. 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.2 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie SK 75/06, OTK Z. U. 2008, nr 2A, poz. 30, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie P 12/01, OTK Z. U. 2002, nr 4A, poz. 50, pkt III.6 uzasadnienia.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK Z. U. 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie P 12/01, OTK Z. U. 2002, nr 4A, poz. 50, pkt III.6 uzasadnienia.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie SK 17/07, OTK Z. U. 2008, nr 5A, poz. 78, pkt III.6.1 uzasadnienia.

⁵² Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie SK 17/07, OTK Z. U. 2008, nr 5A, poz. 78, pkt III.6.1 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie SK 5/13, OTK Z. U. 2014, nr 3A, poz. 35, pkt II.3.4.1 uzasadnienia.

⁵³ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia.

ustawowo Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym zasiadają sędziowie o wybitnych kompetencjach prawniczych i długim stażu sędziowskim lub stażu w ramach innej profesji prawniczej⁵⁴, którzy już *de lege lata* zajmują orzekaniem w sprawach dyscyplinarnych sędziów, choć obecnie jedynie w odniesieniu do sędziów sądów administracyjnych⁵⁵. Sprawy dyscyplinarne sędziów nie są zatem obce sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁶ i tej ich specjalizacji do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów w niczym nie umniejsza fakt ich statusu sędziów sądów administracyjnych lub fakt zajmowania się dotychczas jedynie orzekaniem w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych. Sędziowie sądów administracyjnych, w tym sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, są przecież normalnymi (regularnymi) sędziami i w niczym nie są gorsi od innych sędziów, podobnie jak sądy administracyjne, w których ci sędziowie orzekają w niczym nie są gorsze od sądów powszechnych. Tak właśnie słusznie stwierdza Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że „*mimo pewnych systemowych różnic między nimi – sądów administracyjnych nie wolno przeciwstawiać sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za „gorszy”*”⁵⁷. Charakter spraw dyscyplinarnych wszystkich sędziów jest taki, że równie dobrze mogą w nich orzekać sędziowie sądów powszechnych, jak też sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istota spraw dyscyplinarnych sędziów polega na wymierzaniu sankcji (dolegliwości) sędziom, którzy dopuścili się określonych ustawowo przewinień dyscyplinarnych, a przy tym przewinienia te (tzn. ich stypizowane kategorie) oraz wymierzane za nie kary dyscyplinarne są *de lege lata* ustawowo określone w sposób treściowo identyczny dla sędziów wszystkich sądów w Polsce, tj. sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów administracyjnych i sędziów sądów wojskowych⁵⁸. Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego *de lege lata* stosują te same w sensie treściowym przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, jakie będą stosowali wobec sędziów wszystkich sądów w Polsce po ewentualnym wejściu w życie rozwiązania ustawowego powierzającego im właściwość w tym zakresie. Nie można więc powiedzieć, że charakter spraw dyscyplinarnych sędziów sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP jest taki, że

⁵⁴ Zob. art. 7 § 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁵⁵ Zob. art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁵⁶ Na temat orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów zob. np. J. Chromicki, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, z. 5-6, s. 59 i n.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

⁵⁸ Zob. szczegółowo wyżej w punkcie II niniejszej opinii prawnej.

wyklucza on powierzenie ich rozpatrywania sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ci ostatni sędziowie już obecnie zajmują się rozpatrywaniem takich spraw (choć w ograniczonym podmiotowo zakresie, tzn. jedynie wobec sędziów sądów administracyjnych) i są do ich rozpatrywania dobrze przygotowani. Charakter czy też rodzaj spraw dyscyplinarnych sędziów nie są takie, by można sądzić, że Naczelny Sąd Administracyjny nie poradzi sobie dobrze z efektywnym rozpatrywaniem takich spraw.

Po drugie, faktu dobrego (optymalnego) przygotowania Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie neguje bynajmniej ustrojowa charakterystyka Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości zajmuje się przede wszystkim sprawami, o których jest mowa w art. 184 Konstytucji RP, tj. sprawuje, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, ale ta jego podstawowa właściwość ustrojowa nie neguje konstytucyjnej dopuszczalności powierzenia mu do rozpatrywania innych jeszcze kategorii spraw, o czym jest bardziej szczegółowo mowa w dalszych rozważaniach w niniejszej opinii. W szczególności zaś podstawowa ustrojowa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikająca z art. 184 Konstytucji RP nie wyklucza konstytucyjnej dopuszczalności powierzenia mu orzecznictwa dyscyplinarnego wobec sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza że Naczelny Sąd Administracyjny już obecnie sprawuje orzecznictwo dyscyplinarne wobec sędziów sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny, choćby ze względu na swoje wysokie usytuowanie (także w sensie prestiżowym) w strukturze polskiego wymiaru sprawiedliwości, jest bardzo dobrze przygotowany do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Przy czym oceniając obecnie to, czy Naczelny Sąd Administracyjny jest dobrze przygotowany do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP (a której to oceny polski ustawodawca musi dokonać z uwagi na przedstawione wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) polski ustawodawca nie może też całkowicie abstrahować od tego, że tak właśnie zdaje się uważać Komisja Europejska – instytucja unijna szczególnie w ostatnich latach wyczulona na zagadnienia wymiaru sprawiedliwości w Polsce⁵⁹.

⁵⁹ Zob. informacje na temat akceptacji tego projektowanego rozwiązania ustawowego przez komisarzy Komisji Europejskiej na stronie: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/rozwiązanie-sporu-z-bruksela-do-sejmu-trafil-projekt/>.

Po trzecie, projektowane ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie będzie prowadziło do stosowania wobec tych sędziów w zakresie spraw dyscyplinarnych nieadekwatnej czy też nieodpowiedniej procedury. Przeciwnie, sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego będą wówczas stosowali w tym zakresie dokładnie tę samą procedurę, jaka jest obecnie stosowana w zakresie spraw dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych oraz jaka jest obecnie stosowana w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wobec sędziów sądów administracyjnych. Raz jeszcze bowiem trzeba przypomnieć, że *de lege lata* Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w sprawach dyscyplinarnych sędziów tego sądu stosuje odpowiednio przepisy (w tym proceduralne) o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego⁶⁰, zaś orzekając w sprawach dyscyplinarnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje odpowiednio przepisy (w tym proceduralne) o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych⁶¹. Ta sama procedura odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, jaka jest obecnie stosowana wobec sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych – i jaką Naczelny Sąd Administracyjny stosuje *de lege lata* wobec sędziów sądów administracyjnych – będzie też stosowana przez Naczelny Sąd Administracyjny po wejściu w życie projektowanego rozwiązania ustawowego powierzającego Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Po czwarte, projektowane powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP w niczym nie zmieni pożądanego stanu prawnego, w którym wszystkie sprawy dyscyplinarne sędziów w Polsce będą objęte sądową kontrolą. Po ewentualnym wejściu w życie omawianego projektowanego rozwiązania sprawy dyscyplinarne sędziów będą objęte jednolitą sądową kontrolą sprawowaną w tym zakresie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Tak więc projektowane powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie naruszy tych ograniczeń czy też przesłanek, które Trybunał

⁶⁰ Art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 72-76 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁶¹ Art. 29 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 107-133a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Konstytucyjny nakazuje ustawodawcy uwzględniać przy ustawowym określaniu właściwości sądów i przy podziale właściwości do rozpatrywania poszczególnych kategorii spraw pomiędzy różne rodzaje sądów, a więc przy korzystaniu przez ustawodawcę ze swojej swobody i kompetencji, o której mowa w art. 177 Konstytucji RP⁶².

Potencjalne rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie naruszy art. 184 Konstytucji RP, określającego właściwość sądów administracyjnych. Rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych sędziów nie mieści się rzecz jasna w zakresie sprawowania kontroli działalności administracji publicznej, którą to kontrolę przepis art. 184 Konstytucji RP powierza Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i innym sądom administracyjnym. Rzecz jednak w tym, że przepis art. 184 Konstytucji RP nie powinien być odczytywany jako normujący jedyną dopuszczalność właściwość sądów administracyjnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Nie jest więc tak, że z uwagi na treść art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne mogą jedynie i co najwyżej sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, zaś ustawodawcy nie wolno jest im przydawać właściwości do sprawowania jurysdykcji w innym zakresie. Przeciwnie, jest to konstytucyjnie dopuszczalne, choć oczywiście jedynie wyjątkowo i z dużą ostrożnością. Już zresztą *de lege lata* Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje się na podstawie ustawowego upoważnienia nie tylko sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP, ale również orzekaniem w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych⁶³. Ponadto art. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁴ dopuszcza blankietowo możliwość ustawowego powierzenia sądom administracyjnym do rozpatrywania innych spraw niż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej (takie sprawy byłyby wówczas kwalifikowane ustawowo jako sprawy sądownoadministracyjne), zaś art. 3 § 3 tej ustawy upoważnia sądy administracyjne do orzekania także w innych sprawach niż te związane z kontrolą działalności administracji publicznej, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i do

⁶² Dość podobne przesłanki lub ograniczenia są też formułowane w doktrynie prawa – zob. np. P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 177 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, op. cit., s. 1004. W głębokim przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej projektowane powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP jest zgodne również z tymi ograniczeniami swobody ustawodawcy, jakie są w tym względzie podnoszone w doktrynie prawa, choć ramy niniejszej opinii prawnej nie pozwalają na szersze przedstawienie tej kwestii.

⁶³ Art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁶⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.

stosowania środków określonych w tych przepisach. Trzeba wszakże przyznać, że w doktrynie prawa administracyjnego istnieje spór odnośnie zgodności z art. 184 Konstytucji RP tego rodzaju blankietowych odesłań do innych ustaw (zob. uwagi niżej).

W przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej art. 184 Konstytucji RP bynajmniej nie przesądza, że Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne mogą tylko i co najwyżej sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. W każdym bądź razie z literalnego brzmienia przepisu nie wynika wyraźnie takie ograniczenie. Sens i znaczenie przepisu art. 184 Konstytucji RP jest raczej zupełnie inne, zwłaszcza przy jego zestawieniu i wspólnym odczytywaniu razem z art. 177 Konstytucji RP (*„Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.”*) oraz z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP (*„Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.”*). Rzecz bowiem w tym, że art. 184 Konstytucji RP nie może być interpretowany w izolacji od innych przepisów rozdziału VIII Konstytucji RP, w tym w szczególności od przepisów, które przyznają ustawodawcy swobodę wyboru sądu właściwego w danej kategorii spraw (tj. powierzają ustawodawcy zadanie określenia właściwości sądów), choć oczywiście przy założeniu, że swoboda ta ma swoje ograniczenia, o który jest mowa wyżej w niniejszej opinii. Wykładnia systemowa wewnętrzna art. 184 Konstytucji RP nakazuje postrzegać ten przepis jako wyznaczający istotę i jądro kompetencyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych, przy jednoczesnym uznaniu, że ustawodawca ma swobodę przyznania tym sądom właściwości do sprawowania wymiaru sprawiedliwości również w niektórych innych sprawach niż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej lub właściwości do orzekania w tych innych sprawach. Należy jedynie zastrzec, iż takie ustawowe poszerzenie właściwości sądów administracyjnych powinno być zawsze dokonywane ostrożnie i z rozwagą oraz jedynie wyjątkowo, w odniesieniu do spraw, których charakter nie wyklucza możliwości efektywnego ich załatwiania przez sądy administracyjne i przy zagwarantowaniu jednostkom sprawiedliwej procedury oraz możliwości uzyskania wiążącego orzeczenia w ich sprawie.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nigdy nie stwierdził w swoim orzecznictwie, że ustawodawca nie ma prawa do poszerzenia właściwości sądów administracyjnych o sprawy inne niż określone w art. 184 Konstytucji RP. W jednym ze swoich orzeczeń (w sprawie P 10/10) Trybunał Konstytucyjny rozważał tę kwestię, przywołał zróżnicowane stanowiska doktryny prawa w tym zakresie, i finalnie nie stwierdził wyraźnie, że ustawodawca może przydawać sądom administracyjnym właściwość jedynie w sprawach

określonych w art. 184 Konstytucji RP. Przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił swobodę ustawodawcy w tym zakresie, przypomniał, że „treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z «prawem do sądu powszechnego»”⁶⁵, a także wskazał przesłanki (czy ograniczenia), którymi musi się kierować ustawodawca przy określaniu sądu właściwego w danej kategorii spraw, w tym przy określaniu jako sądu właściwego sądu administracyjnego⁶⁶.

Prawne znaczenie art. 184 Konstytucji RP polega w istocie na czymś zupełnie innym niż uznanie, że Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjny mogą zajmować się jedynie kontrolą działalności administracji publicznej. Prawne znaczenie art. 184 Konstytucji RP jest przede wszystkim takie, że przepis ten przesądza, iż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej są domeną właściwości sądów administracyjnych i ustawodawca powinien powierzać tego rodzaju sprawy właśnie do zakresu właściwości sądów administracyjnych, a nie sądów powszechnych. W tym sensie art. 184 Konstytucji RP przełamuje konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich rodzajach spraw wynikające z art. 177 Konstytucji RP: mianowicie, sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej muszą być ustawowo powierzone sądom administracyjnym. Domniemanie z art. 177 Konstytucji RP nie rozciąga się zatem na sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. W odniesieniu do takich spraw art. 184 Konstytucji RP przyjmuje domniemanie właściwości sądów administracyjnych⁶⁷. Tak więc art. 184 Konstytucji RP wprowadza domniemanie, że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne⁶⁸.

Co jest przy tym znamienne, art. 184 Konstytucji RP stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej „w zakresie określonym w ustawie”, i z tego konstytucyjnego odesłania do ustawy Trybunał Konstytucyjny wywodzi dopuszczalność tego, aby w uzasadnionych przypadkach ustawodawca powierzał sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie (tzn. w

⁶⁵ Weześniej takie samo stwierdzenie wypowiedział Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie Ts 165/01, OTK Z. U. 2003, nr 1B, poz. 17.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia.

⁶⁷ M. Wiącek, *Art. 184 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, op. cit., s. 1090. W doktrynie zauważa się też, że „już Konstytucja zastrzega dla sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych”: R. Hauser, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownictwo administracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140.

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

zakresie kontroli działalności administracji publicznej) sądom powszechnym, a nie sądom administracyjnym⁶⁹.

Art. 184 Konstytucji RP ma też takie znaczenie, że przesądza, iż w sprawach związanych z kontrolą działalności administracji publicznej, a konkretnie w sporach o prawo pomiędzy jednostką a administracją publiczną w przypadku poddania jednostki władztwu administracji publicznej, ustawodawca musi tak ukształtować stosowne przepisy, aby jednostka miała realną możliwość uzyskania sądowej ochrony swoich praw i wolności⁷⁰. Wreszcie art. 184 Konstytucji RP przesądza, że przy sprawowaniu swojej jurysdykcji w sporach pomiędzy jednostką a administracją publiczną (wynikających z działalności administracji publicznej i poddania jednostki władztwu administracji publicznej) Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy mają sprawować nad działalnością administracji publicznej jedynie „kontrolę”, a więc nie dalej idące formy ingerencji w działalność administracji publicznej. Sądy administracyjne mają jedynie kontrolować działalność administracji publicznej, a więc formułować zwroty stosunkowe o zgodności albo niezgodności działalności administracji publicznej z prawem, natomiast same nie mogą przejmować spraw administracyjnych do ich rozpatrzenia we własnym zakresie, a więc nie mogą wyręczać administracji publicznej w podejmowaniu przypisanych jej ustawowo działań⁷¹.

Wszystko to co powiedziano wyżej o znaczeniu przepisu art. 184 Konstytucji RP nie oznacza jednak, że w jego świetle sądy administracyjne mogą tylko i wyłącznie sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Podobnie jak na podstawie art. 184 Konstytucji RP ustawodawca może powierzać niektóre sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej innym sądom niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądom powszechnym, tak też w świetle tego przepisu nie jest wykluczone powierzanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i innym sądom administracyjnym właściwości do rozpatrywania spraw innych niż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, aczkolwiek zawsze z dużą ostrożnością i przy upewnieniu się, że Naczelny Sąd Administracyjny lub inne

⁶⁹ Postanowienie TK z dnia 9 maja 2000 r. w sprawie SK 15/98, OTK Z. U. 2000, nr 4, poz. 113, pkt IV.4 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie SK 53/06, OTK Z. U. 2007, nr 10A, poz. 139, pkt II.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie SK 29/13, OTK Z. U. 2015, nr 6A, poz. 83, pkt III.8.2 uzasadnienia.

⁷¹ Zob. np. R. Hauser, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownictwo administracyjne i egzekucyjne*, op. cit., s. 140; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, W. Chróścielewski, R. Hauser, Z. Kmieciak, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, J. P. Tarno, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 84-85; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

sądy administracyjne będą miały w szczególności proceduralne środki ku temu, aby odpowiednio rozpoznać i rozstrzygnąć daną sprawę, w sposób respektujący prawo jednostek do sprawiedliwej procedury sądowej – co zresztą w przypadku rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów jest i będzie po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewnione (w tym ostatnim względzie zob. też uwagi niżej w punkcie VI niniejszej opinii prawnej).

Trzeba wszakże przyznać, że w doktrynie kwestia ta – tzn. konstytucyjna dopuszczalność ustawowego poszerzenia właściwości sądów administracyjnych poza sprawy określone w art. 184 Konstytucji RP – budzi pewne kontrowersje, które ujawniają się zresztą nie tylko na tle wykładni przepisu art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP, ale również na tle obowiązujących *de lege lata* przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które blankietowo pozwalają na to, aby Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne orzekały również w sprawach innych niż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, o ile przewidują to przepisy innych ustaw (zob. art. 1 i art. 3 § 3 powołanej ustawy).

I tak, są autorzy, którzy uznają za konstytucyjnie dopuszczalne powierzenie sądom administracyjnym innych spraw niż wymienione wprost w art. 184 Konstytucji RP, a to z uwagi na przysługującą ustawodawcy swobodę kształtowania właściwości sądów, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP. Autorzy ci zastrzegają jednocześnie, że takie poszerzenie kognicji sądów administracyjnych powinno mieć charakter wyjątkowy, tak aby nie prowadziło do zawężenia prawa do sądu i zniekształcenia konstytucyjnych zasad podziału właściwości między sądy powszechne i sądy administracyjne⁷². Inni autorzy uznają z kolei, że z uwagi na treść art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne mogą zajmować się jedynie sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, nie zaś innymi sprawami⁷³.

Wydaje się, że ostrożność w doktrynie odnośnie konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego powierzenia sądom administracyjnym w Polsce spraw innych niż sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej bierze się przede wszystkim stąd, że sądy administracyjne *de lege lata* sprawują wymiar sprawiedliwości zasadniczo poprzez orzekanie kasatoryjne, a nie reformatoryjne, czyli co do zasady uchylają akty lub działania

⁷² L. Garlicki, *Art. 184 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7-8; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane) [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568-569; wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia.

⁷³ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 27; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, z. 2, s. 28; zob. też przegląd odnośnych poglądów doktrynalnych w wyroku TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia.

administracji publicznej niezgodne z prawem albo orzekają o ich zgodności z prawem, a nie rozstrzygają w tych sprawach merytorycznie co do istoty, czyli nie podejmują rozstrzygnięć merytorycznych za administrację publiczną. Przydanie zatem ustawowo sądom administracyjnym właściwości do rozpatrywania jakiejś szerszej kategorii spraw, np. spraw cywilnych lub karnych, groziłoby tym, że sprawy te nie będą załatwiane merytorycznie co do ich istoty, zwłaszcza, że sądy administracyjne nie mają ku temu stosownych narzędzi proceduralnych, na czym ucierpi interes jednostek poszukujących ochrony prawnej⁷⁴. Niemniej jednak akurat w przypadku będących przedmiotem niniejszej opinii prawnej spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP tego rodzaju obawy są całkowicie niezasadne. *De lege lata* Naczelny Sąd Administracyjny już obecnie rozpatruje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych i posiada ku temu stosowne ustawowe podstawy prawne oraz środki (narzędzia) proceduralne umożliwiające mu efektywne prowadzenie postępowań w tym zakresie, w tym ustalenie stanu faktycznego związanego z zarzucanym sędziemu przewinieniem dyscyplinarnym, orzeczenie o winie sędziego i wymierzenie sędziemu kary dyscyplinarnej⁷⁵. Autorowi niniejszej opinii prawnej nie są znane poglądy uznające niezgodność z art. 184 Konstytucji RP tego rodzaju rozwiązania ustawowego, powierzającego Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych (choć ewidentnie nie są to sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, o których mowa w art. 184 Konstytucji RP). Sprawy dyscyplinarne sędziów mają charakter specyficzny, bo ich rozpatrywanie wiąże się z koniecznością znajomości specyfiki i metodyki pracy sędziego, z powinnością adekwatnego wyczulenia na sprawy etyki oraz godności zawodu sędziego oraz z potrzebą posiadania stosownego praktycznego doświadczenia i dorobku sędziowskiego, a więc jest zupełnie zrozumiałe, że rozpatrywanie tych spraw jest i musi zostać pozostawione samym sędziom. Z tego punktu widzenia nie ma jednak większego znaczenia to, którym sądom zostanie ustawowo powierzone zadanie orzekania w tego rodzaju sprawach (zwłaszcza, że Konstytucja RP w ogóle milczy na temat właściwości któregośkolwiek sądu do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów). Naczelny Sąd Administracyjny jest w tych sprawach równie dobrym sądem, jak Sąd Najwyższy lub sądy powszechne. Warto w tym kontekście przypomnieć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pomimo istnienia pewnych systemowych różnic pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, sądów

⁷⁴ Zob. M. Wiącek, *Art. 184 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, op. cit., s. 1093-1095.

⁷⁵ Zob. art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, art. 29 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 107-133a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 72-76 ustawy o Sądzie Najwyższym.

administracyjnych nie wolno jest przeciwstawiać sądom powszechnym, zaś sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości nie wolno jest uważać za „gorszy”⁷⁶. Również sądownictwo dyscyplinarne wobec sędziów sprawowane *de lege lata* przez Naczelny Sąd Administracyjny nie jest „gorsze” niż sądownictwo dyscyplinarne sprawowane obecnie wobec sędziów przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe. Sądownictwo dyscyplinarne wobec sędziów sprawowane przez Naczelny Sąd Administracyjny nie będzie też w żadnym razie gorsze w razie rozszerzenia podmiotowego zakresu jego zastosowania wobec sędziów innych sądów niż sądy administracyjne.

Projektowane ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie będzie bynajmniej stanowiło jakiegoś zasadniczego lub systemowego wyłomu w zakresie określania właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po ewentualnym wejściu w życie tego rozwiązania Naczelny Sąd Administracyjny uzyska właściwość do merytorycznego rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw (tj. spraw dyscyplinarnych), ale nie będą to sprawy dotyczące ogółu obywateli i innych podmiotów prawa, lecz jedynie sprawy ściśle ograniczone podmiotowo do sędziów, i do tego związane przedmiotowo jedynie z pewnym aspektem statusu sędziego. Sprawy dyscyplinarne sędziów są to sprawy wyraźnie i w sposób kwalifikowany ograniczone podmiotowo i niedotyczące ogółu obywateli i innych podmiotów (aczkolwiek ich rozpatrywanie ma pośredni wpływ na ogół jednostek poszukujących skutecznej i sprawiedliwej ochrony prawnej przed sądami) oraz odnoszące się do szczególnego statusu sędziego (będącego zawodem na poziomie konstytucyjnym jednolitym). Jak już przy tym parokrotnie wyżej podkreślono, w razie ewentualnego wejścia w życie omawianego tutaj projektowanego rozwiązania ustawowego Naczelny Sąd Administracyjny uzyska nie tyle zupełnie nową rodzajowo kompetencję, co raczej ulegnie poszerzeniu zakres osób, wobec których Naczelny Sąd Administracyjny będzie odtąd wykonywał kompetencję już mu ustawowo przysługującą, tj. kompetencję do sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego wobec sędziów.

Wszystkie powyższe argumenty – takie zwłaszcza jak: literalna i systemowa wykładnia art. 184 Konstytucji RP, uznana konstytucyjnie swoboda ustawodawcy w zakresie określania właściwości sądów, prawne znaczenie art. 184 Konstytucji RP oraz szczególny charakter spraw dyscyplinarnych sędziów – pozwalają uznać, że projektowane ustawowe powierzenie

⁷⁶ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r. w sprawie P 26/11, OTK Z. U. 2013, nr 7A, poz. 99, pkt III.7.4 uzasadnienia.

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów wszystkich sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie naruszy art. 184 Konstytucji RP.

V. Konstytucyjna dopuszczalność rozpatrywania przez Naczelnny Sąd Administracyjny spraw dyscyplinarnych sędziów w świetle przepisów Konstytucji RP o niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Projektowane ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych nie będzie niezgodne z konstytucyjną zasadą niezależności sądów ustanowioną w art. 173 Konstytucji RP. Omawiane tutaj rozwiązanie ustawowe nie będzie przecież w niczym godziło w podstawowe wartości chronione przez art. 173 Konstytucji RP, jakimi są odrębność organizacyjna sądów od innych władz w państwie oraz niezależność funkcjonalna sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości. Ustawowe poszerzenie właściwości podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów (o sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych) nie będzie bynajmniej oznaczało, że w ten sposób na rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów oraz na orzekanie w tych sprawach wpływ uzyska władza ustawodawcza lub wykonawcza, a więc bynajmniej nie nastąpi tutaj wkroczenie innych władz w jądro kompetencyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego, chronione przez art. 173 Konstytucji RP. Tym bardziej nie dojdzie do tego, że to władza ustawodawcza lub wykonawcza będzie sprawowała wymiar sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych sędziów. W omawianym projektowanym rozwiązaniu ustawowym nie sposób jest więc dopatrzeć się naruszenia art. 173 Konstytucji RP.

Omawiane tutaj projektowane rozwiązanie ustawowe nie naruszy też konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów, unormowanej w art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Po ewentualnym wejściu w życie wspomnianego rozwiązania ustawowego sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal będą niezawisli (zakres ich niezawisłości nie ulegnie w ten sposób zmniejszeniu) i nadal przy rozpatrywaniu spraw dyscyplinarnych sędziów będą oni podlegali tylko Konstytucji oraz ustawom (a nie np. jakimś wytycznym ze strony władzy wykonawczej). Jeżeli wymierzana przez Naczelnny Sąd Administracyjny kara dyscyplinarna wobec sędziego sądu wymienionego w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP będzie

polegała na usunięciu sędziego z zajmowanej funkcji lub na złożeniu sędziego z urzędu⁷⁷ lub na przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe⁷⁸, to będzie to następowało „jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”, tak jak tego wymaga art. 180 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantujący niezawisłość sędziowską w tym względzie i określający dopuszczalne wyjątki od zasady nieusuwalności sędziów.

Ewentualne ustawowe przyznanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu właściwości do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP w niczym nie wpłynie negatywnie na to, by sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego mogli podejmować swoje orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych bezstronnie, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony od wszelkich bezpośrednich bądź pośrednich nacisków zewnętrznych, co jest treścią konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej⁷⁹. Poszerzenie ustawowej właściwości sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zmieni ani relacji tych sędziów z czynnikami zewnętrznymi (w tym z innymi władzami w państwie) ani, jak należy oczekiwać, wewnętrznych przekonań tych sędziów, jakimi się kierują przy wydawaniu orzeczeń. W tym względzie projektowane rozwiązanie ustawowe nie narusza konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów.

VI. Konstytucyjna dopuszczalność rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny spraw dyscyplinarnych sędziów w świetle prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

Projektowane ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych nie naruszy konstytucyjnego prawa jednostek do sądu przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, o ile – tak jak to jest planowane – wspomniane rozwiązania ustawowe będą respektowały konstytucyjne standardy prawa do sądu, w tym prawo do sądu właściwego oraz do sprawiedliwej procedury.

⁷⁷ Zob. art. 75 § 1 pkt 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 109 § 1 pkt 3 i 5 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 39 § 1 pkt 3 i 5 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych. Powołane przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych są odpowiednio stosowane również wobec, odpowiednio, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych) oraz sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 29 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych).

⁷⁸ Zob. art. 109 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, odpowiednio stosowany również do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 29 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych), a także art. 39 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych.

⁷⁹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie P 126/15, OTK Z. U. 2016, A, poz. 89, pkt III.6.2.2 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzeczenia TK i literatura przedmiotu.

Prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zawiera w swojej treści szereg praw bardziej szczegółowych, w tym prawo do sądu właściwego oraz prawo do sprawiedliwej procedury przed tym sądem, adekwatnej do rodzaju rozpatrywanej przez sąd sprawy. Konstytucyjne prawo jednostek do sądu właściwego oznacza, że to ustawodawca ma swobodę wyboru i wskazania właściwej drogi sądowej, np. przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym, z zastrzeżeniem, że powinien on wybrać sąd, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw⁸⁰. Przy dokonywaniu przez ustawodawcę tego wyboru, uwarunkowanego jego subiektywną oceną, ustawodawca powinien brać pod uwagę szereg elementów (przesłanek), w tym m. in. specjalizację sądu wskazywanego ustawowo jako właściwy, jego miejsce w strukturze sądownictwa, charakter danych spraw powierzanych określonym sądom oraz dostosowanie rodzaju rozpatrywanych przez sąd spraw do stosowanej procedury⁸¹. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż do rozpatrzenia sprawy skarżącego został wskazany ustawowo sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot „sprawy”, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji⁸².

O podobnym jak wyżej wskazane przekroczeniu przez ustawodawcę granic jego konstytucyjnej swobody w wyborze sądu właściwego nie można w żadnym razie mówić w przypadku projektowanego ustawowego powierzenia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Wyżej w punkcie IV niniejszej opinii prawnej była już stosunkowo szczegółowo mowa o tym, że wybór przez ustawodawcę Naczelnego Sądu Administracyjnego jako właściwego do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać za respektujący te przesłanki i ograniczenia, które wskazuje relewantne w tej mierze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, tego rodzaju wybór ustawodawcy uwzględnia następujące przesłanki: (1) charakter oraz rodzaj spraw dyscyplinarnych sędziów – sprawy te

⁸⁰ Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie SK 53/06, OTK Z. U. 2007, nr 10A, poz. 139, pkt II.4 uzasadnienia.

⁸¹ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie P 12/01, OTK Z. U. 2002, nr 4A, poz. 50, pkt III.5-6 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie SK 17/07, OTK Z. U. 2008, nr 5A, poz. 78, pkt III.6.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie SK 5/13, OTK Z. U. 2014, nr 3A, poz. 35, pkt II.3.4.1 uzasadnienia.

⁸² Postanowienie TK z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie Ts 59/03, OTK Z. U. 2004, nr 3B, poz. 176; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie SK 17/07, OTK Z. U. 2008, nr 5A, poz. 78, pkt III.6.1 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie SK 41/15, OTK Z. U. 2016, A, poz. 5, pkt II.4.3 uzasadnienia.

jak najbardziej kwalifikują się do tego, by ich rozpoznawanie i rozstrzyganie powierzyć ustawowo Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, a to z uwagi na zasiadanie w tym sądzie sędziów o wybitnych kompetencjach prawniczych, którzy już obecnie zajmują się na podstawie ustawowego upoważnienia rozpatrywaniem spraw dyscyplinarnych sędziów i mają w tym względzie stosowne doświadczenie, znając specyfikę pracy sędziego oraz specyfikę spraw dyscyplinarnych z ich udziałem; (2) ustrojową charakterystykę Naczelnego Sądu Administracyjnego – sąd ten zajmuje bardzo prestiżowe miejsce w strukturze polskiego sądownictwa, jest wyspecjalizowany w rozpatrywaniu spraw dyscyplinarnych sędziów, a przy tym rozpatrywanie tego rodzaju spraw przez Naczelną Sąd Administracyjny nie jest blokowane przez przepis art. 184 Konstytucji RP (wyznaczający podstawową ustrojową właściwość tego sądu); (3) dostosowanie spraw dyscyplinarnych sędziów, jakie ma rozpatrywać Naczelną Sąd Administracyjny do stosowanej przez ten sąd procedury – projektowane ustawowe powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie będzie prowadziło do stosowania wobec tych sędziów w zakresie spraw dyscyplinarnych nieadekwatnej czy też nieodpowiedniej procedury, a wręcz przeciwnie: sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego będą wówczas stosowali w tym zakresie dokładnie tę samą procedurę, jaka jest obecnie stosowana w zakresie spraw dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych oraz jaka jest obecnie stosowana w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wobec sędziów sądów administracyjnych. W żadnym wypadku nie dojdzie do tego, że rozpatrując sprawy dyscyplinarne sędziów sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP Naczelną Sąd Administracyjny będzie stosował procedurę, która nie będzie zgodna z wymogami sprawiedliwości i jawności, a które to wymogi są elementem składowym prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁸³. Stosowana w sprawach dyscyplinarnych sędziów przez Naczelną Sąd Administracyjny procedura będzie – podobnie jak jest *de lege lata* – sprawiedliwa, w szczególności w tym sensie, że zapewni obwinionym sędziom i innym

⁸³ Jak się w tym względzie zauważa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „Art. 45 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymogu, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554). „Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw.” – wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie P 11/02, OTK Z. U. 2003, nr 2A, poz. 12, pkt IV.3 uzasadnienia.

stronom uprawnienia procesowe stosowne do istoty prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego, w tym obwinieni sędziowie, będą mieli realną możliwość przedstawienia swych racji, a Naczelny Sąd Administracyjny będzie miał obowiązek je rozważyć przy orzekaniu o winie sędziego i wymierzaniu mu kary dyscyplinarnej⁸⁴. Sędziowie ukarani przez Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu dyscyplinarnym w pierwszej instancji będą mieli możliwość wniesienia odwołania do drugiej instancji, celem ponownego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy dyscyplinarnej sędziego⁸⁵.

Skoro w ramach projektowanego rozwiązania ustawowego polski ustawodawca w pełni uwzględni te ograniczenia jego konstytucyjnej swobody przy wyborze sądu właściwego, to niezasadny będzie zarzut, że ustawodawca naruszył wówczas prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i że jakoby do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów powinien być wskazany – w ramach realizacji konstytucyjnego prawa jednostek do sądu – inny sąd, w szczególności sąd powszechny. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że *„treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z „prawem do sądu powszechnego”. Sądy powszechne nie stanowią jedynej kategorii sądów, która powołana jest do sprawowania w RP wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji).”*⁸⁶.

Nie jest zatem zasady zarzut, że ewentualne przydanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu właściwości do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP naruszy prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

VII. Konkluzje

W podsumowaniu przeprowadzonych w niniejszej opinii prawnej rozważań należy jednoznacznie stwierdzić, że projektowane rozwiązanie ustawowe polegające na powierzeniu

⁸⁴ Tak jak tego wymaga orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sprawiedliwej procedury w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – zob. wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie SK 32/01, OTK Z. U. 2002, nr 3A, poz. 31, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 11 września 2007 r. w sprawie P 11/07, OTK Z. U. 2007, nr 8A, poz. 97, pkt III.7 uzasadnienia.

⁸⁵ Tak jak to jest obecnie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym przy rozpatrywaniu spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych – zob. art. 48 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁸⁶ Postanowienie TK z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie Ts 165/01, OTK Z. U. 2003, nr 1B, poz. 17; zob. też wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. w sprawie P 10/10, OTK Z. U. 2010, nr 8A, poz. 78, pkt III.4.2 uzasadnienia; postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie SK 53/06, OTK Z. U. 2007, nr 10A, poz. 139, pkt II.4 uzasadnienia.

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych jest zgodne z Konstytucją RP, w tym w szczególności jest zgodne z prawem jednostek do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z przepisami Konstytucji RP o właściwości sądów (art. 176 ust. 2, art. 177 i art. 184 Konstytucji RP) oraz z konstytucyjnymi zasadami niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Wskazując ustawowo Naczelny Sąd Administracyjny jako właściwy do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów wymienionych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP polski ustawodawca uczyni użytek z przysługującej mu konstytucyjnie swobody do wyboru (wskazania) sądu właściwego w określonych kategoriach spraw, nie przekraczając przy tym granic tej swobody, a więc uwzględniając m. in. charakter tych spraw, pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego w systemie polskiego sądownictwa oraz rodzaj stosowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny procedury. Ważne znaczenie ma tu w szczególności okoliczność, że Naczelny Sąd Administracyjny już *de lege lata* ma ustawową kompetencję do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i jest w tym zakresie dobrze wyspecjalizowany, a przy tym – składając się z sędziów o wybitnych kompetencjach prawniczych oraz znakomitej znajomości specyfiki pracy sędziego i etosu tego zawodu – nie jest sądem gorszym niż inne sądy w Polsce, podobnie jak jego orzecznictwo dyscyplinarne w odniesieniu do sędziów nie jest w niczym gorsze od orzecznictwa dyscyplinarnego wobec sędziów sprawowanego przez inne sądy w Polsce.

Autor niniejszej opinii prawnej:

Prof. dr hab. Marek Szydło

Radca prawny