



OPINIA PRAWNA

Z DNIA 29 STYCZNIA 2023 R.

RADCY PRAWNEGO DR HAB. KRZYSZTOFA KOŹMIŃSKIEGO
na temat dopuszczalności powierzenia Naczelnemu Sądowi
Administracyjnemu spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu
Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów
wojskowych



Spis treści

I. Przedmiot i zakres opinii.....	2
II. Streszczenie wniosków.....	3
III. Uwagi wprowadzające.....	4
IV. Analizowane rozwiązanie i Projekt ustawy.....	6
V. Kompetencje SN i NSA w świetle Konstytucji RP.....	8
VI. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej.....	16
VII. Przewaga „modelu dyscyplinarnego NSA” nad „modelem dyscyplinarnym SN”.....	19
VIII. Uwagi końcowe i podsumowanie.....	23

I. Przedmiot i zakres opinii

Przedmiotem niniejszej opinii (dalej jako: „**Opinia**”) jest ocena zgodności z prawem, tj. Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako: „**Konstytucja RP**”), rozwiązania ustawowego polegającego na powierzeniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2870; dalej jako: „**Projekt**” lub „**Projekt ustawy**”).

Opinia została sporządzona przez radcę prawnego dr. hab. Krzysztofa Koźmińskiego¹ (dalej jako: „**Autor**”), w ramach kancelarii Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy Adwokaci i Radcowie Prawni Spółka Komandytowo-Akcyjna (dalej jako: „**Kancelaria**”), na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej jako: „**Zleceniodawca**”) i na jej użytek.

Kancelaria ani Autor nie zaciągają żadnego zobowiązania wobec podmiotów innych niż Zleceniodawca, które powoływałyby się na treść niniejszej Opinii.

Analiza zawarta w Opinii uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień jej sporządzenia oraz powszechnie przyjętą wykładnię przepisów prawa w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie. Autor zastrzega jednak, że wnioski Opinii mogą ulec zmianie w przypadku ujawnienia dodatkowych informacji lub dokumentów, zmiany przepisów prawa lub ich wykładni, a także oderwanych od dotychczasowych linii orzeczniczych rozstrzygnięć sądowych.

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, Kierownik Zakładu Ekonomicznej Analizy Prawa, Kierownik Centrum Oceny Skutków Regulacji oraz Kierownik Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Radca prawny, partner w kancelarii Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy Adwokaci i Radcowie Prawni Spółka Komandytowo-Akcyjna.

II. Streszczenie wniosków

Analiza przeprowadzona w niniejszej Opinii wykazała, że:

- ustrojodawca pozostawił relatywnie szerokie pole manewru prawodawcy na poziomie ustawowym w zakresie normowania problematyki sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej, a tekst Konstytucji RP w ogóle nie odnosi się do tego zagadnienia;
- ustrojodawca w przepisie art. 184 Konstytucji RP *expressis verbis* stosuje sformułowanie „w zakresie określonym w ustawie” – czym również upoważnia ustawodawcę do ostatecznego doprecyzowania granic kognicji NSA;
- zawężająca wykładnia art. 184 Konstytucji RP, redukująca kompetencje NSA do restrykcyjnie rozumianej kontroli administracji, doprowadziłaby do podważenia aktualnego modelu sądownictwa administracyjnego, w którym przecież NSA nie tyle kontroluje działalność administracji publicznej, co ocenia aktywność wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów administracyjnych pierwszej instancji; musiałaby również prowadzić do uznania przepisów dot. skargi na przewlekłość za sprzeczne z normami ustrojowymi;
- pomiędzy normami prawnymi dekodowanymi z art. 183 oraz art. 184 Konstytucji RP, a wynikającymi z Projektu, nie zachodzi ani relacja sprzeczności, ani przeciwności;
- z uwagi na silne elementy administracyjno-(publiczno-) prawne postępowań dyscyplinarnych, przypisanie tej kategorii spraw NSA nie powinno powodować problemów w ich sprawnym oraz prawidłowym rozstrzygnięciu; tym bardziej, że NSA jest już aktualnie, tj. na gruncie obowiązujących dotychczas przepisów, sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych;
- aktualny kształt regulacji minimalizujący (czy wręcz eliminujący) wpływ Ministra Sprawiedliwości na orzecznictwo NSA w sprawach dyscyplinarnych sprawia, że to model obowiązujący w ramach NSA zasługuje na miano wzorca lub drogowskazu unormowania tego zagadnienia, nie zaś „niższy standard” wytyczony przez przepisy ustawy o SN;
- transfer kompetencji w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego sędziów do NSA spowoduje daleko idące odseparowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej od organów egzekutywy, w tym zminimalizuje ewentualny wpływ Ministra Sprawiedliwości;
- rozwiązanie polegające na powierzeniu NSA spraw dyscyplinarnych sędziów SN, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych nie jest niezgodne z Konstytucją RP.

III. Uwagi wprowadzające

Sporządzający niniejszą Opinię Autor zobligowany jest sformułować kilka założeń wstępnych, mogących mieć znaczenie dla finalnych konkluzji Opinii.

Przede wszystkim: przedmiotem Opinii jest wyłącznie ocena konstytucyjności przyjętych w Projekcie ustawy rozwiązań w zakresie, w jakim przewidują one przekazanie kompetencji w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego sędziów Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (dalej jako: „NSA”), które obecnie wykonuje Sąd Najwyższy (dalej jako: „SN”).

W konsekwencji, zaprezentowane poniżej rozważania koncentrują się na weryfikacji zgodności proponowanej nowelizacji z normami ustrojowymi, nie zaś ich ewaluacji od strony sensowności, racjonalności, zgodności z krajową tradycją i dotychczasowymi doświadczeniami praktyki orzeczniczej, czy tym bardziej efektywności. Nie jest także zadaniem Autora ocena przepisów Projektu w świetle wymogów obowiązującej techniki prawodawczej tak długo, aż nie zachodzi ryzyko ich sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

Mimo iż Autor Opinii świadomy jest towarzyszących Projektowi kontrowersji oraz różnorodnych głosów krytycznych – w tym formułowanych zarówno w oficjalnych stanowiskach autorstwa uprawnionych do opiniowania podmiotów, jak i medialnych wypowiedziach innych komentatorów – większość podnoszonych w nich zarzutów oraz argumentów nie ma i nie może mieć wpływu na ostateczny werdykt w przedmiocie zgodności albo niezgodności z Konstytucją RP przepisów Projektu.

Tytułem przykładu: choć podnosi się rzekomo

„nieuzasadnione (...) rozdzielenie postępowań dyscyplinarnych sędziów od postępowań dyscyplinarnych pozostałych zawodów prawniczych oraz zawodów zaufania publicznego”²,

ocena tej kwestii leży poza ramami niniejszej Opinii, a zatem nie będzie przedmiotem zaprezentowanych niżej rozważań.

Nie bez znaczenia dla analizy przedstawionej w niniejszej Opinii i jej finalnej konkluzji pozostaje też fakt, iż Autor opowiada się konsekwentnie, czemu nieraz już dawał wyraz w dotychczasowych publikacjach naukowych oraz innych wystąpieniach publicznych, za postawą powściągliwości (wstrzemięźliwości) orzeczniczej³ sędziów Trybunału

² Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 14 grudnia 2022 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2870), s. 1.

³ Polegającej na tym, że: „że kontrola ustaw przebiega na podstawie domniemania o zgodności z Konstytucją badanych norm. W tej sytuacji ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym tę zgodność (por. wyroki powołane w zdaniu odrębnym B. Zdziennickiego – wyr. z 7.1.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 1). Naruszeniem wobec tego zasady powściągliwości sędziowskiej jest obarczenie ustawodawcy ciężarem udowodnienia działania zgodnego z Konstytucją. Dla domniemania zgodności norm prawnych z Konstytucją duże znaczenie ma także metoda wykładni norm podkonstytucyjnych w zgodzie z Konstytucją. Należy podkreślić, że TK jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej stwierdził: „interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją” (orz. z 15.7.1996 r., K 5/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 30, s. 24)”. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 195, Legalis.

Konstytucyjnego (dalej jako: „TK” lub „Trybunał”) oceniających badane normy prawne⁴, sceptycznie odnosząc się do praktyk tzw. aktywizmu orzeczniczego organów sądownictwa konstytucyjnego⁵. Tak rozumiana powściągliwość sędziowska idzie w parze z szacunkiem dla woli większości parlamentarnej, respektem dla zasady podziału władzy oraz domniemania racjonalnego prawodawcy oraz konstytucyjności stanowionych przez niego norm⁶. Trybunał nie powinien zatem dodawać do obowiązującego unormowania nowych treści normatywnych, bowiem ustrojodawca nie przyznał mu roli „ustawodawcy pozytywnego”⁷, nie posiada on bowiem kompetencji prawotwórczych⁸.

Tym bardziej, że – jak pokazują niemal cztery dekady działalności orzeczniczej polskiego TK – Trybunał przyjmował raczej postawę powściągliwą w wydawaniu wyroków orzekających o niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP⁹, a jego aktywizm ocenić należy jako dość skromny na tle innych organów sądownictwa konstytucyjnego w Europie¹⁰. Fakt ten nie może być zignorowany przy weryfikacji konstytucyjności regulacji przez przedstawicieli doktryny prawa na etapie prelegislacyjnym lub legislacyjnym.

Mając na uwadze powyższe, zdystansować się trzeba względem popularnej obecnie tendencji, a wręcz swoistej mody kwestionowania niemal każdego proponowanego rozwiązania normatywnego jako wątpliwego konstytucyjnie, czy po prostu niekonstytucyjnego. Stan ten już sto lat temu krytycznie, a zarazem humorystycznie, komentował wybitny reprezentant doktryny prawniczej, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Stanisław Gołąb:

„Coraz częściej dają się słyszeć głosy, wytykające, że ta lub owa ustawa, to lub owo rozporządzenie rządu – sprzeczne są z Konstytucją. „Czułość” na tym właśnie punkcie nie jest rzeczą ani zdumiewającą, ani nową. Odkąd są konstytucje, odtąd i zarzuty wykroczeń przeciw nim w praktyce. Niejednokrotnie zarzuty takie nie mają nic wspólnego z obiektywnym rozpatrzeniem sprawy, będąc tylko manewrem pewnych osób, grup społecznych, stronnictw politycznych, niezadowolonych z jakiejś nowej ustawy lub rozporządzenia. W innych, znacznie

⁴ Na ten temat też m.in.: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, s. 15; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06.

⁵ Rozumianego jako: „wychodzenie przez nie [Trybunał Konstytucyjny lub Sąd Najwyższy - Autor] poza rozstrzygnięcie konkretnych spraw i aktywne orzeczniczo-partycypowanie w rozwiązywaniu problemów społecznych czy kształtowaniu koncepcji państwa. (...) Takie zjawisko kształtowania się *sui generis* konstytucji sądowej znane było też w Polsce po 1989 r., gdy orzecznictwo TK często wyprzedzało zmiany przepisów rangi konstytucyjnej, torując przestrzeń dla nowych unormowań konstytucyjnych.”. Z. Witkowski, *Konstytucja – zbiór dogmatów ideologicznych czy zarys granic sprawowania władzy w państwie. Uwagi w kontekście pojęć konstytucji pisanej i faktycznej* [w:] H. Suchocka, R. Świergiel, M. Przychodzki (red.) *Konstytucja rzeczywista a konstytucja pisana w Polsce*, Toruń 2022, s. 17.

⁶ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 150.

⁷ Na ten temat m.in.: P. Tuleja, *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Ustroje: historia i współczesność : Polska - Europa - Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 313; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, s. 15; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95.

⁹ A. Szafranski, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018, s. 194-195.

¹⁰ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 208.

rzadszych przypadkach rzecz ma się przeciwnie: widzi się naprawdę możliwie obiektywnie niezgodność z Konstytucją i stara się ztę zaradzić wszelkimi, nasuwającymi się sposobami. (...) Nie bez racji przytacza się tu odstrasające przykłady z praktyki amerykańskiej n. p. uznanie za nieważną ustawy, nakazującej urządzać umywalnie dla górników, albowiem nie wydano równocześnie takiegoż przepisu dla innych robotników, potrzebujących również umywalni, a przez to naruszono postanowienie konstytucji o prawie obywateli do równej opieki ustaw; takie strzeżenie konstytucji nie może społeczeństwu przynieść pożytku”¹¹ [pisownia oryginalna].

IV. Analizowane rozwiązanie i Projekt ustawy

Analizowane przepisy Projektu znowelizują dotychczas obowiązujące ustawy, tj.: ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹² (dalej jako: „**ustawa o SN**”), ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych¹³ (dalej jako: „**ustawa o sądach wojskowych**”), ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁴ (dalej jako: „**PUSP**”) oraz ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁵ (dalej jako: „**PUSA**”), poprzez przekazanie NSA właściwości w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów SN.

Projektodawca proponuje ukształtowanie owej właściwości w następujący sposób:

- NSA będzie, względem sędziów Sądu Najwyższego, sądem dyscyplinarnym zarówno pierwszej (rozpatrując sprawy w składzie trzech sędziów NSA), jak i drugiej instancji (rozpatrując sprawy w składzie pięciu sędziów NSA);
- NSA będzie, względem sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych, sądem dyscyplinarnym drugiej instancji (rozpatrując sprawy w składzie trzech sędziów NSA), sądem dyscyplinarnego drugiej instancji (rozpatrując sprawy w składzie trzech sędziów NSA);
- NSA będzie również właściwy w sprawach dotyczących zezwolenia na pociągnięcie sędziów bądź asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej lub do zezwolenia na ich tymczasowe aresztowanie (jako konsekwencja przepisów: art. 55 ustawy o SN oraz z art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - PUSP).

Analizowany Projekt zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi sprawy:

- 1) dyscyplinarne sędziów SN, sędziów i asesorów sądowych,
- 2) dotyczące wydania uchwały w sprawie pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej,

¹¹ S. Gołąb, *Sprzecznosc z konstytucją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1/1926, s. IX i XII.

¹² Dz.U. z 2021 r., poz. 1904.

¹³ Dz.U. z 2022 r., poz. 2250.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 2072.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 2492.

3) o wznowienie postępowania na podstawie art. 18 ustawy z dnia 14 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁶,

wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, należące do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, przejmuje i prowadzi NSA. Ponadto, czynności dokonane w tych postępowaniach w okresie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pozostają zasadniczo w mocy, lecz NSA może postanowić inaczej.

Co więcej, projektodawca przewiduje możliwość wznowienia postępowania przez sędziów, w stosunku do których wydany został przez SN, w składzie którego brał udział sędzia Izby Dyscyplinarnej, prawomocny wyrok dyscyplinarny lub podjęta została uchwała prawomocnie zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej – w drodze złożenia wniosku do NSA, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Mają one zostać rozpatrzone przez NSA w składzie trzech sędziów NSA.

W Projekcie znalazł się również jeden bardzo kazuistyczny przepis (art. 7), zgodnie z którym: NSA, z urzędu, już na pierwszym posiedzeniu w sprawie, rozpatruje orzeczone przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej albo Izbę Dyscyplinarną, zniesioną na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o SN oraz niektórych innych ustaw, zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia sędziego na czas trwania zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych albo postępowania dyscyplinarnego.

Projektodawca przewidział, że analizowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektodawca uzasadnił proponowane zmiany, powołując się na potrzebę eliminacji potencjalnych wątpliwości towarzyszących wykonaniu przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań, mających podstawę w decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny plany odbudowy i zwiększenia odporności dla Polski:

„Intencją projektowanych zmian jest wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady (UE)”), na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzygniętych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych F1G oraz F2G)”¹⁷.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 1259.

¹⁷ Uzasadnienie Projektu, s. 1.

Faktem powszechnie znanym jest zresztą okoliczność znaczenia omawianego Projektu, w tym zwłaszcza rozwiązania polegającego na powierzeniu NSA kompetencji w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego polskich sędziów – dla uruchomienia europejskich środków finansowych z Funduszu Odbudowy dla Rzeczypospolitej Polskiej.

V. Kompetencje SN i NSA w świetle Konstytucji RP

Autor niniejszej Opinii ma świadomość istoty i wagi proponowanej zmiany. Nie ma bowiem wątpliwości, że taką jest właśnie przeniesienie kompetencji orzeczniczych w sprawach dyscyplinarnych sędziów z SN – tradycyjnie właściwego dla tej materii – do NSA, czyli najwyższej instancji innego pionu judykatury, tj. sądownictwa administracyjnego.

Dostatecznym dowodem powagi proponowanej nowelizacji jest okoliczność, iż nawet poprzednik NSA sprzed stulecia, tj. Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej jako: „NTA”) *ex lege* pozbawiony został zadań w tym zakresie. Na mocy przepisu art. 3 lit. f ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁸, ustawodawca *expressis verbis* wyłączał sprawy dyscyplinarne z obszaru jego kognicji („Z pod orzecznictwa Trybunału wyłącza się: (...) f) sprawy dyscyplinarne” – pisownia oryginalna), jak i na podstawie późniejszego rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, którego art. 6 pkt 7 pozbawił Trybunał orzekania w „sprawach dotyczących odpowiedzialności służbowej”, przewidując już jednak w dalszych przepisach powołanie Sądu Dyscyplinarnego NTA, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego NTA i ich Przewodniczących (art. 37), ograniczonych co prawda w swej funkcji do wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sędziego NTA na odpowiedzialność karną, karno-administracyjną albo pozbawienie wolności, gdy sędzia nie został schwytany na gorącym uczynku (art. 28).

Tymczasem to właśnie SN pełnił w okresie dwudziestolecia międzywojennego funkcję sądu dyscyplinarnego¹⁹, tj.:

„w latach 1918-1928 sądem dyscyplinarnym dla sędziów Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych, dla prezesów i wiceprezesów sądów okręgowych oraz dla Prezesa Sądu Powiatowego w Poznaniu był Sąd Najwyższy, orzekający w składzie pięcioosobowym. Dla sędziów pozostałych sądów (okręgowych, powiatowych i pokoju) oraz dla aplikantów sądowych sądem dyscyplinarnym był właściwy sąd apelacyjny, orzekający również w składzie pięcioosobowym”²⁰.

W dalszym okresie II Rzeczypospolitej stan został utrzymany przepisem art. 137 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych²¹.

¹⁸ Dz.U. z 1922 r. Nr 67, poz. 600.

¹⁹ R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego (1917-2017)*, „Palestra”, 4/2017, s. 73.

²⁰ M. Materniak-Pawłowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1/2011, s. 101.

²¹ Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93.

Z drugiej jednak strony, niezależnie od rodzimej tradycji prawnej (która przecież nie ma charakteru wiążącego dla aktualnego prawodawcy, służąc co najwyżej jako jedynie jeden z potencjalnych, popartych doświadczeniem, kierunków regulacyjnych), nie można nie dostrzec, że szeroko rozumiany system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (różnych pionów i instancji) podlegał jednak na przestrzeni dekad licznym modyfikacjom, niekoniernie zależnym od przebiegu transformacji ustrojowej oraz zmian przepisów na szczeblu konstytucyjnym. Aspekt ten był zresztą w przeszłości akcentowany w orzecznictwie TK – np. w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 listopada 2009 r. (sygn. SK 64/08), w którym Trybunał relacjonował złożony proces „kilkuetapowej ewolucji” systemu instytucjonalnego odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wojskowych, na tle szerszych zmian obejmujących zarówno ustrój, jak i stosowane procedury w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Rzeczypospolitej Polskiej (stwierdzając zresztą finalnie zgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją RP).

Ustrojodawca pozostawił relatywnie szerokie pole manewru prawodawcy na poziomie ustawowym w zakresie normowania problematyki sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dość powiedzieć, że tekst Konstytucji RP w ogóle nie odnosi się do tego zagadnienia, mimo przecież – jak na standardy europejskie – obszerności aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, w tym stosunkowo rozbudowanych fragmentów dedykowanych kwestiom judykatury. Twierdzenie, jakoby w zakresie ustroju organów dyscyplinarnych ustrojodawca wyrażał swoje jakiegokolwiek „twarde” lub konkretne oczekiwania, nie ma po prostu uzasadnienia i jest nie do obrony w konfrontacji z brzmieniem przepisów konstytucyjnych.

Możnaby nawet – dokonując wykładni systemowej, tj. porównując szczegółowość regulacji zawartej w przepisie art. 196 Konstytucji RP²² (czyli przepisu normującego kwestię pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, pozbawienia wolności, zatrzymania lub aresztowania sędziego Trybunału Konstytucyjnego) z przepisem art. 181 Konstytucji RP²³ (przepisu dotyczącego zagadnienia ewentualnej odpowiedzialności karnej, pozbawienia wolności, zatrzymania lub aresztowania sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych) – zaryzykować tezę, że w tzw. sprawach immunitetowych (pozostających w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi) ustrojodawca pozostawił ustawodawcy rozległy zakres pola decyzyjnego, umożliwiając przyjęcie różnorodnych i daleko odmiennych względem siebie rozwiązań, a także prawa do ich późniejszego modyfikowania.

²² W brzmieniu: „Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.”

²³ W brzmieniu: „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.”

Konieczne jest przede wszystkim rozważenie znaczenia przepisów art. 183 oraz art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którymi:

Art. 183.

1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.
2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.
3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

Art. 184.

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.

Cytowane wyżej przepisy – mimo, że bezpośrednio w ogóle nie odnoszą się do materii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – określają zasadniczy podział władzy w ramach dwóch organów judykatury, czyli granicę kompetencyjną na linii SN-NSA. Choć granica ta nie została zarysowana w sposób precyzyjny lub tym bardziej wyczerpujący – faktem bezspornym jest, że rolą SN jest sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad aktywnością orzeczniczą sądów powszechnych oraz sądów wojskowych, podczas gdy zadanie sądów administracyjnych (w tym wskazanego wprost NSA) obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej „w zakresie określonym w ustawie”, a także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Ponadto, regulacja zawarta w art. 183 ust. 2 Konstytucji RP (wykonywanie przez SN „także innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach”) stanowi wyraźną podstawę prawną dla rozszerzania przez ustawodawcę kompetencji SN na inne obszary aktywności, do których należeć mogą zarówno materie wskazane w przepisach konstytucyjnych (np. w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – art. 129 Konstytucji RP), jak i inne, niewskazane wprost w przepisach ustawy zasadniczej.

Wskazany wyżej przepis art. 183 ust. 2 Konstytucji RP traktowany był niejednokrotnie jako podstawa prawna do przypisania SN, w drodze przepisów ustaw „zwykłych”, właśnie kompetencji w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, choć – co obrazują wypowiedzi komentatorów, z uwagi na ogólnikowość, wręcz enigmatyczność – wcale nie było to pewne:

„Poza sprawowaniem nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania, Sąd Najwyższy został także wyposażony w szereg innych kompetencji. W myśl przepisu art. 183 ust. 2 Konstytucji RP Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

Konstytucja w tym, ani w żadnym innym miejscu nie wskazuje zakresu, ani istoty tych czynności, wymagając jedynie by były one określone na poziomie ustawy zasadniczej lub ustaw zwykłych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przepis ten ma charakter kategoriyczny i oznacza, że w zakresie działania Sądu Najwyższego muszą znajdować się też kompetencje, które nie stanowią nadzoru judykacyjnego (L. Garlicki, Artykuł 183, w: Garlicki, Konstytucja, t. 4, s. 6), **jednak jego charakter budzi wątpliwości.** (...) Natomiast w odniesieniu do obowiązków wynikających z ustaw zwykłych **ustawodawca posiada większą swobodę w zakresie ich kształtowania, jednak przy zachowaniu charakteru i pozycji Sądu Najwyższego w strukturze wymiaru sprawiedliwości (...)** Sąd Najwyższy jest także sądem dyscyplinarnym II instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i wojskowych, rozpoznaje kasacje w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów, notariuszy, adwokatów i radców prawnych.²⁴ [wyróżnienia własne].

Innymi słowy: pewne jest w zasadzie tylko to, że ustrojodawca wyraźnie upoważnił ustawodawcę do definitywnego ustalenia granicy właściwości SN, pozostawiają mu relatywnie szeroki zakres swobody, obejmujący również zagadnienia zupełnie indyferentne z punktu widzenia konstytucyjnego. O jakie dokładnie kompetencje, czynności lub formy prawne działania mogło tu chodzić – jest raczej kwestią swobodnych, niekoniecznie konkluzywnych, a z pewnością nieweryfikowalnych dociekań interpretatorów.

Czy oznacza to jednak, że – *a contrario* – NSA nie może zostać wyposażony przez ustawodawcę w dodatkowe kompetencje, wykraczające poza generalną funkcję „kontrolni działalności administracji publicznej” oraz „orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”?

Z jednej strony: naturalna wydaje się interpretacja, że racjonalny prawodawca (a już szczególnie ustrojodawca na poziomie stanowienia norm konstytucyjnych) nieprzypadkowo, a wręcz intencjonalnie oraz w pełni świadomie, wprowadził do tekstu prawnego przepis art. 183 ust. 2 Konstytucji RP, jako pojemną podstawę prawną dla ustawodawcy, który „doda” później inne kompetencje SN. Skoro był racjonalny i pominął analogiczny przepis przy określaniu właściwości NSA – podstawy prawnej brak (a w konsekwencji proponowane „przeniesienie” zadań z obszaru sądownictwa dyscyplinarnego na NSA jest niedopuszczalne, bo wbrew konstytucyjnym ramom).

Z drugiej jednak strony – wykładnia powyższa napotyka na liczne kontrargumenty. Po pierwsze: ustrojodawca w przepisie art. 184 Konstytucji RP *expressis verbis* stosuje sformułowanie „w zakresie określonym w ustawie” – czym również upoważnia ustawodawcę do ostatecznego doprecyzowania granic kognicji NSA. Trudno ten wątek zupełnie zlekceważyć, zwłaszcza że w analogicznym przepisie odnoszącym się do SN (art. 183 ust. 1) sformułowania takiego brak. Po drugie, niezależnie od literalnego brzmienia przepisów Konstytucji RP, oczywiste jest, że finalny kształt kompetencji NSA (oraz innych organów konstytucyjnych) dookreślić musi zawsze ustawodawca. Po trzecie: skoro nie ma wcale pewności, że przepisy ustawowe normujące kompetencje SN w zakresie spraw dyscyplinarnych sędziów są konsekwencją art. 183 ust. 2

²⁴ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, art. 183, Legalis.

Konstytucji RP – nie można uznać, że ich nowelizacja i „transfer” kompetencji do NSA narusza przepis art. 183 ust. 2 albo art. 184 Konstytucji RP. Po czwarte: błędna byłaby wykładnia, która w sposób nadmiernie restrykcyjny, zawężający odczytuje przepis art. 184 Konstytucji – tj. eliminuje wszelkie czynności NSA niebędące ściśle rozumianą kontrolą działalności administracji publicznej. Po piąte w końcu: tekst Konstytucji RP nie jest wzorem konsekwencji oraz poprawności z punktu widzenia techniki legislacyjnej, wręcz przeciwnie – ustrojodawca nie ustrzegł się pewnych usterek redakcyjnych i niespójności, które rodzić mogą poważne problemy interpretacyjne²⁵.

W konsekwencji nieprzekonujący wydaje się argument „z art. 183 ust. 2” Konstytucji RP, tj. teza, że – skoro ustrojodawca nie ustanowił analogicznej podstawy prawnej dla NSA, jak dla SN – ustawodawca nie może rozszerzyć kompetencji NSA. Choć poglądy takie bywają prezentowane w literaturze, np.:

„Określenie konkretnych środków nadzoru Naczelnego Sądu Administracyjnego nad orzecznictwem innych sądów administracyjnych nastąpić powinno w postanowieniach ustawy zwykłej (NSA – I OPS 10/09). **Nie wydaje się jednak, aby swoboda ustawodawcy w tym zakresie obejmowała również powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dodatkowych kompetencji, wykraczających poza obszar zadań wynikających z art. 184 Konstytucji** (NSA – I OZ 721/11). W treści unormowań konstytucyjnych brak jest odpowiednika dla unormowania art. 183 ust. 2 Konstytucji. Stąd też za nieuzasadnione uznać należałoby całkowicie „symetryczne” traktowanie obydwu sądów „najwyższych” w RP (SN i NSA).”²⁶ [podkreślenie i wyróżnienie własne],

ich autorzy pomijają podniesiony wyżej fakt, że w art. 184 Konstytucji RP (czyli w odniesieniu do NSA) znalazł się zwrot „w zakresie określonym w ustawie”, podczas gdy w art. 183 ust. 1 (czyli w odniesieniu do SN) takiego zwrotu nie ma, jest natomiast w art. 183 ust. 2.

Podsumowując zatem powyższe: przepisy Konstytucji RP nie odnoszą się w ogóle (milczą) na temat przypisania kompetencji w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów któremukolwiek z organów władzy sądowniczej, pozostawiając ustawodawcy przestrzeń decyzyjną oraz wytyczenia granicy właściwości pomiędzy poszczególnymi podmiotami judykatury. Zarówno wobec SN ustawodawca określił ten zakres (na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji RP), jak i wobec NSA (na podstawie art. 184 Konstytucji RP).

Rozwijając sformułowaną wyżej myśl, zauważyć trzeba, że do konstytucyjnego zakresu zadań NSA wytyczonego przez art. 184 Konstytucji RP, nie można podchodzić dogmatycznie, bazując wyłącznie na językowym rozumieniu oraz redukując pozycję ustrojową do wąsko rozumianej kontroli administracji. Odczytanie takie doprowadziłoby bowiem do podważenia aktualnego, tj. obecnie obowiązującego modelu sądownictwa administracyjnego, w którym przecież NSA nie tyle kontroluje

²⁵ K. Koźmiński, *Język Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska, *Język polskiego prawa: perspektywa europejska*, Warszawa 2015, s. 65 i n.

²⁶ B. Naleziński [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 184, Lex.

działalność administracji publicznej, a raczej ocenia aktywność wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów administracyjnych pierwszej instancji.

Niebezpieczeństwo takiego wadliwego odczytania przepisu art. 184 Konstytucji RP sygnalizują komentatorzy, przestrzegając przez ścisłym jego rozumieniem, które podważyłoby w ogóle sens dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego oraz sam NSA, który w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. (sygn. I OPS 10/09) tłumaczył:

„W literaturze bywa jednak podnoszone, że skoro NSA – w świetle art. 184 Konstytucji – dokonuje kontroli administracji publicznej, to ograniczenie jego roli w postępowaniu odwoławczym do kontroli orzeczenia sądu pierwszej instancji stanowiłoby naruszenie powyższej regulacji (por. m.in. T. Szewc: Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, "Przegląd Sądowy" 2008, s. 25; A. Kubiak-Kozłowska: glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2006 r. II FSK 104/05, OSP 2007, nr 1, s. 42; A. Mariański: Skarga kasacyjna - ocena rozwiązań i praktyki orzeczniczej, "Monitor Podatkowy" 2005, nr 11, s. 35). Stanowisko takie jednak nie znajduje uzasadnienia na gruncie Konstytucji. Po pierwsze dlatego, że – jak już powiedziano – sądy administracyjne kontrolują działalność administracji "w zakresie określonym w ustawie". Oznacza to, że Konstytucja – jak wspomniano – nie przesądza o ostatecznym zakresie kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych. Formując ten zakres, ustawodawca nie ma oczywiście pełnej swobody – musi się bowiem kierować przede wszystkim koniecznością zagwarantowania jednostce prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jednakże nie można twierdzić, że ustrojodawca nakazał ustawodawcy zwykłemu wprowadzenie określonego "modelu kontroli działalności administracji publicznej". Po drugie dlatego, że to, iż zarówno NSA, jak i inne sądy administracyjne zostały konstytucyjnie powołane do kontrolowania działalności administracji publicznej, nie oznacza, że w obu przypadkach powinny im przysługiwać jednakowe kompetencje kontrolne. Formuła "w zakresie określonym w ustawie", użyta w art. 184 Konstytucji, pozwala na zróżnicowanie kompetencji kontrolnych NSA i kompetencji kontrolnych sądów pierwszej instancji. Ustawodawca wręcz powinien wprowadzić odpowiednie zróżnicowanie, uwzględniając szczególną rolę NSA jako sądu sprawującego nadzór orzeczniczy nad działalnością innych sądów administracyjnych. Po trzecie, nie jest zasadne przeciwstawianie pojęć "kontrola orzeczeń WSA" i "kontrola działalności administracji publicznej" i uznawanie, że ich zakres treściowy jest rozłączny. Kontrola działalności administracji publicznej polega na ocenie zgodności tej działalności z przepisami prawa. Bezpośredniej oceny w tym zakresie dokonuje sąd pierwszej instancji. Przyznanie NSA kompetencji do kontroli orzeczenia sądu pierwszej instancji oznacza, że NSA będzie musiał zbadać poprawność tego orzeczenia w zakresie, w jakim sąd pierwszej instancji dokonał oceny działalności administracji publicznej. A więc NSA powinien ocenić, czy WSA prawidłowo ustalił relację między działaniem administracji a relewantną normą prawną. Siłą rzeczy NSA będzie musiał sformułować własne wnioski w odniesieniu do powyższej relacji, czyli dokona kontroli działalności administracji publicznej. Jedynie skutek tej kontroli będzie, formalnie rzecz ujmując, skierowany bezpośrednio do orzeczenia pierwszoinstancyjnego, ale – co należy podkreślić – ów skutek kontroli jest zawsze wiążący dla wojewódzkiego sądu administracyjnego. Należy zatem przyjąć, że kontrola orzeczeń WSA jest pewnym wariantem kontroli działalności administracji publicznej, aczkolwiek dokonywanej w sposób "pośredni", a nie "bezpośredni", tak jak to czyni WSA (por. G. Rząsa: glosa do

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2004 r. sygn. akt GSK 125/04, "Palestra" 2006, nr 5-6, s. 328; Z. Kmiecik: glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r. sygn. akt FSK 154/04, OSP 2005, nr 6, s. 306). Taki kształt kompetencji NSA nie jest wykluczony przez Konstytucję. Co więcej, w powoływanym wyroku TK z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt SK 63/05 przyznano, że skoro NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten – z uwagi na specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego – polegać musi przede wszystkim na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji. Prowadzi to do wniosku, że z ustrojowego punktu widzenia **obecne kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu odwoławczego mieszczą się w ramach konstytucyjnych wymagań w tym zakresie.** [wyróżnienia i podkreślenia własne]²⁷.

Zauważyć trzeba ponadto, że na gruncie już obowiązującego stanu prawnego NSA dysponuje – czemu sprzeciwiałaby się zawężająca wykładnia językowa przepisu art. 184 Konstytucji RP – kompetencjami ustawowymi wykraczającymi dalece poza kontrolę administracji publicznej – przykładowo na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁸. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy: jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA, właściwy do jej rozpoznania jest NSA.

Sformułowanej wyżej tezie nie stoją na przeszkodzie te judykaty, w których TK formułował precyzyjne kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca, przekazując sprawy do rozpoznania sądom administracyjnym. Szczególnie zwrócić trzeba tu uwagę na niedawny wyrok z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18, w którego uzasadnieniu Trybunał opowiedział się za wąskim rozumieniem kognicji NSA w świetle art. 184 Konstytucji RP²⁹ (uznając finalnie przepis art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa za niezgodny z art. 184 Konstytucji). Dostrzec trzeba jednak, że sygnalizowane orzeczenie dotyczyło zupełnie innego zagadnienia niż analizowane w ramach niniejszej Opinii, zapadło w szczególnym kontekście sporów o obsadę personalną Krajowej Rady Sądownictwa,

²⁷ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. I OPS 10/09, „Glosa” 4/2009, s. 138-148, „Monitor Podatkowy”, 12/2009, s. 32-36; „Prokuratura i Prawo”, 4/2010, s. 40; LEX nr 524941.

²⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 75.

²⁹ „Trybunał w dotychczasowej historii orzeczniczej rozważał kwestię własności rzeczowej sądów administracyjnych i wskazał kryteria, którymi powinien kierować się ustawodawca, przekazując sprawy do rozpoznania sądom administracyjnym. Kryteria te ograniczone są:

„– «rodzajem» (...) albo «charakterem» sprawy (...),

– 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» (...),

– procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: «Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury» (...),

– koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie «milczenia ustawodawcy» należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18.

zostało wyjątkowo lakonicznie uzasadnione oraz spotkało się z szeregiem głosów krytycznych ze strony glosatorów³⁰ – co sprawia, że trudno traktować je jako reprezentatywne dla poprawnej wykładni art. 184 Konstytucji względem Projektu.

Podsumowując wyżej przedstawione rozważania: to finalnie do ustawodawcy należy dookreślenie zakresu kompetencji NSA i nie musi on dotyczyć ściśle spraw obejmujących kontrolę administracji publicznej.

Nie ma wątpliwości, że pomiędzy normami prawnymi dekodowanymi na podstawie przepisów Konstytucji RP (art. 183 oraz art. 184), a wynikającymi z Projektu nie zachodzi ani relacja sprzeczności, ani przeciwności³¹. Jako nieprzekonujące Autor niniejszej Opinii uznaje również próby wykazania, że proponowane rozwiązanie przypisania właściwości w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej NSA byłoby niezgodne z Konstytucją w aspekcie materialnym, proceduralnym lub kompetencyjnym³².

Poważnym przeciwskazaniem dla powierzenia NSA właściwości w obszarze sądownictwa dyscyplinarnego sędziów byłaby sytuacja, w której rozwiązanie takie ograniczałoby owym sędziom lub innym potencjalnym adresatom owej regulacji prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Na gruncie dotychczasowego dorobku orzeczniczego TK kluczowe w kontekście oceny ustrojowej dopuszczalności przepisu ustawowego jest przede wszystkim wypełnianie przez przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie pewnego „minimalnego standardu”, wyznaczanego nie tyle nawet przez przepisy Rozdziału VIII „Sądy i Trybunały” Konstytucji RP, co generalne zasady konstytucyjne odnoszące się do prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji RP) itp. Tymczasem nie tylko brak jest takiego zagrożenia, ale – co zostanie pokazane poniżej – paradoksalnie właśnie transfer kompetencji do NSA może lepiej realizować konstytucyjną zasadę dostępu do ścieżki sądowej (Podrozdział VII Opinii pt. *„Przewaga „modelu dyscyplinarnego NSA” nad „modelem dyscyplinarnym SN”*).

Problemem z punktu widzenia prawnej dopuszczalności (konstytucyjności) projektowanego rozwiązania ustawowego byłaby też sytuacja, w której NSA wkracza w sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych lub SN uzyskuje ustawowe kompetencje do ingerencji w wykonywanie nadzoru judykacyjnego nad sądami administracyjnymi. Orzecznictwo dyscyplinarne nie wchodzi jednak w zakres nadzoru judykacyjnego.

„Nadzór SN nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania wiąże się z koniecznością zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów

³⁰ M.in.: P. Jabłońska, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 1(53)/2020, s. 345-351; D. Łukowiak, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm)*, „Przegląd Konstytucyjny”, 3/2019, s. 101–112.

³¹ Na temat teoretycznoprawnego zagadnienia relacji norm m.in.: M. Wojciechowski, *Stwierdzone niezgodności norm wyższego i niższego rzędu a pojęcia niezgodności norm*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 3718/2016, s. 140 i n.

³² Szersze rozważania na temat ujęć niezgodności z Konstytucją RP w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego w: J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 32.

(praktyki sądowej) w RP. Nadzór judykacyjny SN wykonuje, rozpoznając środki odwoławcze od orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych stosownie do przepisów prawa procesowego. "Środki nadzoru judykacyjnego muszą pozwalać SN na ingerowanie w sposób i treść rozstrzygnięcia konkretnych spraw sądowych. W tym sensie art. 183 ust. 1 stanowi wyjątek od zasady, że sędzia podlega tylko konstytucji i ustawie" (tak też L. Garlicki, Uwagi do art. 183, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja*, s. 5). Istotę jednolitości orzecznictwa sądów trafnie ujął Prezes NSA J. Trzciniński (i uwagi te można uogólnić, choć w założeniu odnosiły się do sądownictwa administracyjnego): "Idzie o to, aby w dłuższym okresie wypromować przewidywalne w skali sądownictwa rozstrzygnięcia w podobnych sprawach na tle tego samego stanu prawnego (...)" (wystąpienie Prezesa NSA Janusza Trzcinińskiego na zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA 23.4.2007 r., ZNSA 2007, Nr 3, s. 14).³³

Stan taki (wzajemnego wkraczania NSA i SN w swoje nadzory judykacyjne) wchodziłby w konflikt z normami ustrojowymi – lecz aktualnie jest to rozważanie wyłącznie hipotetyczne, ponieważ żaden z przepisów Projektu nie zawiera takich rozwiązań.

Rozstrzygając relację oraz znaczenie normatywne analizowanych przepisów konstytucyjnych art. 183 oraz art. 184 (a zarazem potencjalnych wzorców kontroli w procesie weryfikacji konstytucyjności Projektu), nie należy również lekceważyć również:

- swobody regulacyjnej ustawodawcy, który finalnie dysponuje (i powinien dysponować) pewnym zakresem arbitralności co do wyboru sądu właściwego do rozstrzygnięcia danej sprawy³⁴;
- faktu, iż „czysty” podział spraw czy możliwość ścisłego, klarownego rozgraniczenia kompetencji orzeczniczych nie zachodzą w aktualnych realiach (co jest m.in. konsekwencją przenikania się prawa publicznego z prywatnym, występowania tzw. postępowań hybrydowych, a nawet przekazania sądom powszechnym kompetencji do rozstrzygnięcia w niektórych sprawach wynikających z działalności administracji publicznej itd.)³⁵.

VI. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej

Nie bez znaczenia dla prowadzonych w niniejszej Opinii rozważań jest też charakter postępowań dyscyplinarnych, które dla wielu komentatorów posiadają mieszany, tj. karno-administracyjny charakter, zbliżając się bardziej do materii prawa administracyjnego (a zatem dziedziny prawa związanej raczej z kompetencją i specjalizacją sądów administracyjnych, nie zaś SN). Warto przedstawić kilka wybranych opinii, wspierających sformułowany wyżej pogląd.

³³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

³⁴ Tak np.: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, art. 184, Legalis. Podobnie: B. Naleziński [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 184, Lex. Na ten temat też: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97.

³⁵ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, art. 184, Legalis.

I tak na przykład:

„Za punkt wyjścia może posłużyć wyeksponowany głównie w dyskusjach dotyczących podobieństwa prawa dyscyplinarnego do prawa karnego i **prawa administracyjnego fakt, że odpowiedzialność tę ponoszą jedynie osoby „pozostające w stosunkach publicznoprawnego podporządkowania”** czy też **„zawsze powiązane pewnym stosunkiem prawnym z określoną organizacją”**. Oznacza to, że jej partykularny charakter **jest związany z istnieniem określonych stosunków typowych dla prawa publicznego, a w szczególności, iż musi istnieć taka administracyjnoprawna forma organizacyjna, która pozwala nie tylko na wyodrębnienie grupy adresatów norm prawa dyscyplinarnego, lecz także prawo to jest nieodzownym elementem tej formy organizacyjnej.**³⁶ [wyróżnienia własne].

„Ze względu na znaczące rozbieżności zajmowanych w doktrynie i judykaturze stanowisk co do prawnego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej i przynależności tej instytucji do określonej gałęzi prawa, autor nie przesądza ich z góry, ale podejmuje próbę wyprowadzenia ich od podstaw z całokształtu regulacji prawnych. (...) Zdaniem M. Tokarskiego (...), to jeden z głównych argumentów za tym, że **przewinienia dyscyplinarne są materią prawa administracyjnego, a nie karnego.** (...) Z. Leoński, (...) **traktuje sądy dyscyplinarne dla sędziów jako swoiste organy administracyjne** (...) Przepisom dyscyplinarnym generalnie można także zarzucić zbytnią ogólnikowość, że nie rozstrzygają wielu istotnych dla odpowiedzialności dyscyplinarnej kwestii, których rozwiązania należy szukać w drodze analogii do prawa karnego, ale analogia ta nie dość, że w zdecydowanej większości przypadków nie ma bezpośredniego oparcia normatywnego, to w dodatku stwarza **wiele problemów i wątpliwości, w jakim zakresie i w jaki sposób dostosować regulacje karne do potrzeb prawa dyscyplinarnego.**³⁷ [wyróżnienia własne].

„W doktrynie podnosi się, że jeżeli za pierwszoplanową różnicę gatunkową, wyodrębniającą odpowiedzialność karną jako autonomiczny rodzaj odpowiedzialności prawnej, przyjmujemy represyjny charakter sankcji, to odpowiedzialność dyscyplinarna jawi się jako rodzaj odpowiedzialności blisko „spokrewnionej” z odpowiedzialnością karną, nie na tyle jednak represyjnej, by mógł on być uznany za klasyczny rodzaj odpowiedzialności karnej. **Podnosi się wręcz niekiedy, że jest on bliższy prawu administracyjnemu,** podkreślając specyfikę rozwiązań dotyczących różnych zawodów i zaznaczając cechę braku powszechności prawa dyscyplinarnego. Nie jest ono działem prawa karnego (...)”³⁸ [wyróżnienie własne].

„Pogląd tradycyjny jest przede wszystkim konsekwencją ujmowania prawa dyscyplinarnego jako części prawa karnego. Jak pisze Marian Cieślak: „prawo dyscyplinarne [...] wprost uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”. Pogląd ten był przywoływany przez Trybunał Konstytucyjny oraz

³⁶ P. Skuczyński, *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej a model postępowania w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Legislacyjny”, 3/2017, s. 38.

³⁷ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 12 i n.

³⁸ A. Roch, *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, „Prokuratura i Prawo”, 4-5/2020, s. 48.

przezeń aprobowany i wykorzystywany jako przesłanka rozumowań w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trybunał nie przywołuje jednak dalszej części wywodu, w której autor stwierdza, że „**Od państwowego prawa karnego różni się ono swym partykularnym, nie powszechnym charakterem, i zaliczane bywa do szeroko rozumianej dziedziny prawa administracyjnego**”, a więc sam zaznacza, że rzecz wcale nie jest tak oczywista. Dyskusyjność tezy, iż prawo dyscyplinarne jest prawem represyjnym zdaje się potwierdzać to, co powiedziano tu wcześniej o związkach odpowiedzialności dyscyplinarnej *sensu largo* z prawem prywatnym i *sensu proprio* z prawem publicznym. Nie sądzę, aby na podstawie twierdzeń o rodzajowej przynależności prawa dyscyplinarnej do konkretnej gałęzi prawa można było dojść do konstruktywnych wniosków w zakresie jego funkcji³⁹ [wyróżnienia własne].

„Podejmując próbę analizy, opisu i oceny odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie można też nie zauważyć, że może ona podlegać badaniu zarówno na gruncie teorii państwa i prawa, prawa konstytucyjnego, prawa pracy, prawa i postępowania karnego, jak i prawa administracyjnego. (...) kary dyscyplinarne określone w analizowanych ustawach mają niejednolity charakter i skutki. **Obok sankcji o wyraźnie prawnokarnym rodowodzie, w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej ustawodawca przewidział kary zbliżające się do unormowań administracyjnych czy cywilistycznych.** Kary dyscyplinarne wykazują znaczną dysproporcję dolegliwości. Analizując kary najłagodniejszego rodzaju – tzw. ostrzegawcze, wyrażające dezaprobatę dla sprawcy przewinienia, należy zwrócić uwagę, że **wyraźnie odbiegają one od sankcji karnych.**”⁴⁰ [wyróżnienia własne].

„Najczęściej regulowano zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej «od przypadku do przypadku», jako zagadnienie uboczne. Z reguły też nie opierano regulowania spraw dyscyplinarnych na jakichś przemyślanych zasadach”⁴¹.

W końcu, warto przytoczyć stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa, która wyraźnie separuje model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego od odpowiedzialności karnej:

„**Przedmiotem postępowania dyscyplinarnego nie jest ani sprawa cywilna ani też sprawa karna. (...) Przyjęty w Polsce model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sytuuje go jako postępowanie samoistne, niezwiązane bezpośrednio z odpowiedzialnością karną.** Z założenia, podobnie jak odpowiedzialność dyscyplinarna w innych zawodach prawniczych, ma służyć zapewnieniu właściwego poziomu rzetelności zawodowej i etyki środowiska sędziowskiego. Ponadto ma przeciwdziałać potencjalnym negatywnym zachowaniom sędziów, które obniżają

³⁹ P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.) *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, Warszawa 2008, s. 11-12.

⁴⁰ K. Ceglarska-Pilat, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „*Studia Prawnicze*”, 2(202)/2015, s. 105 i 121.

⁴¹ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Warszawa 1959, s. 253.

prestż zawodu i powodują utratę społecznej akceptacji, niezbędnej dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.”⁴²

Biorąc pod uwagę powyższe – nie jest trafny argument, jakoby (z uwagi na doświadczenie, specjalizację lub profil) SN był szczególnie predestynowany do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów, wykazując się *a priori* lepszym przygotowaniem do rozstrzygania tych spraw. Z uwagi na elementy administracyjno-, publicznoprawne postępowań dyscyplinarnych, przypisanie tej kategorii spraw NSA nie powinno w dłuższej perspektywie czasowej powodować problemów w ich sprawnym oraz prawidłowym rozstrzygnięciu – tym bardziej, że przecież NSA jest już, tj. na gruncie obowiązujących dotychczas przepisów PUSA sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych⁴³ (art. 9 PUSA).

VII. Przewaga „modelu dyscyplinarnego NSA” nad „modelem dyscyplinarnym SN”

Towarzyszące Projektowi głosy krytyczne i dezaprobuujące rozwiązanie przeniesienia orzecznictwa dyscyplinarnego w zakres kompetencji NSA – podnosząc szereg najróżniejszych argumentów natury systemowej, konstytucyjnej, czy funkcjonalnej – wydają się ignorować jednocześnie okoliczności sprzyjające proponowanej zmianie.

Tymczasem przyjęcie postulowanego modelu doprowadziłoby do ograniczenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na działalność sądu dyscyplinarnego sędziów. Porównanie obowiązujących przepisów normujących pozycję ustrojową NSA (zwłaszcza PUSA) z SN w kontekście postępowań dyscyplinarnych (zwłaszcza PUSP) oraz relacje obu organów z Ministrem Sprawiedliwości – prowadzi do oczywistego wniosku, że transfer kompetencji spowoduje daleko idące odseparowanie „modelu dyscyplinarnego NSA” od organów egzekutywy względem aktualnego „modelu dyscyplinarnego SN”.

Tytułem przykładu, skonfrontować można:

- przepisy PUSP z przepisem art. 29 PUSA (na mocy którego: w sprawach nieuregulowanych do sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy PUSP, lecz z tą różnicą, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego);
- liczne przepisy PUSP, które przyznają konkretne uprawnienia Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie postępowania dyscyplinarnego (np. art. 110a § 1, art. 112b, art. 114), podczas gdy przepisy PUSA w ogóle ich nie przewidują.

Nie może zatem dziwić fakt, że komentatorzy już od dawna, jako wzorcowy model, wskazują nie „model dyscyplinarny SN”, ale właśnie „model dyscyplinarny sądów

⁴² Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie skarg rozpoznawanych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka: nr 46453/21 (Adam Synakiewicz p-ko Polsce) nr 15928/22 (Anna Głowacka p-ko Polsce), Lex.

⁴³ „Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych jest Naczelny Sąd Administracyjny. Rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego.”.

administracyjnych”. I tak na przykład: w opublikowanym dwa lata temu artykule naukowym pt. „Wpływ organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym” na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” Andrzej Skoczylas tłumaczył:

„Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że system sądownictwa dyscyplinarnego dotyczącego sędziów sądów administracyjnych jest zbliżony raczej do systemu obowiązującego w sądownictwie powszechnym przed zmianami p.u.s.p. dokonanymi nowelizacją z 3 kwietnia 2018 r. Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych pozostaje NSA – nie funkcjonuje w tym zakresie żaden specjalnie powołany sąd dyscyplinarny (por. art. 110 – do art. 110b p.u.s.p. oraz art. 9 p.u.s.a.) oraz orzekają w tym zakresie wyłącznie sędziowie, wybrani do rozpatrywania poszczególnych spraw w sposób losowy (brak udziału w składach orzekających czynnika społecznego – czyli ławników). Jak już zaznaczano w związku z doбором składu sądu dyscyplinarnego z listy sędziów NSA w sposób losowy, organy administracji wymiaru sprawiedliwości nie mają możliwości wywierania wpływu na wybór członków składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym (jest to istotna różnica w stosunku do sądów powszechnych – por. art. 48 § 3 p.u.s.a. oraz art. 110a p.u.s.p.). **W omawianej sytuacji wpływu nie ma nie tylko Minister Sprawiedliwości, lecz także jego odpowiednik w sądownictwie administracyjnym, czyli Prezes NSA.** W przeciwieństwie do Ministra Sprawiedliwości, Prezes NSA nie ma uprawnień do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego NSA (zob. art. 112 p.u.s.p.) – gdyż Rzecznika Dyscyplinarnego NSA i jego zastępcę wybiera Kolegium NSA na okres czterech lat (art. 48 § 4 p.u.s.a.). Nie może też powołać specjalnego – „własnego” rzecznika dyscyplinarnego (czyli odpowiednika Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości), uprawnionego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego (z wyłączeniem rzecznika dyscyplinarnego, o kompetencjach ogólnych – zob. art. 112b p.u.s.p. – brak odpowiednika takiego przepisu w p.u.s.a.). Na gruncie sądownictwa administracyjnego wprowadzenie tego typu rozwiązania należy uznać za wzorcowe, ponieważ zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji (a więc m.in. ministrów), niepożądane więc byłoby poddanie zarówno sędziów, jak i administracji sądowej nadzorowi organów władzy wykonawczej, czyli Ministrowi Sprawiedliwości. Paweł Sarnecki stwierdza nawet, że wprowadzenie przez ustawodawcę jakichkolwiek uprawnień tego ministra wobec sądów administracyjnych stanowiłoby *contradictio in adiecto*, czyli rodzaj błędu logicznego. **Trafnie zatem podkreśla Roman Hauser, że biorąc pod uwagę zasadę podziału władz i niezależność sądów od władzy wykonawczej nie ma żadnego uzasadnienia powierzenia tych funkcji jednemu z ministrów. Z tego względu należy pozytywnie ocenić odrębną regulację odpowiedzialności dyscyplinarnej w sądownictwie administracyjnym oraz powierzenie także w tym zakresie uprawnień Ministra Sprawiedliwości Prezesowi NSA**⁴⁴ [podkreślenia i wyróżnienia własne].

Zresztą zrekonstruowany wyżej stan – jest po części konsekwencją długiej polskiej tradycji, w której Naczelny Sąd Administracyjny, już od pierwszych lat swojego funkcjonowania aż po dzień dzisiejszy, postrzegany był jako naturalnie „zwrócony

⁴⁴ A. Skoczylas, *Wpływ organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1/2020, s. 66-67.

przeciw" lub „powołany w opozycji" do innych organów władzy publicznej, szczególnie egzekutywy. Na ten wątek również zwraca uwagę cytowany autor:

„W kontekście zapewnienia niezawisłości sędziowskiej szczególnie istotna wydaje się kwestia wpływu organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym. Problem ten jest zwykle dyskutowany w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, ale ma też niebagatelne znaczenie w przypadku sądownictwa administracyjnego. Należy przy tym pamiętać o specyficznym ukształtowaniu ustroju sądów administracyjnych i szczególnej roli jego organów (w tym Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego), która wynika z naturalnego przeciwstawienia się tego sądu władzy wykonawczej. Sądownictwo administracyjne ma bowiem „na celu zabezpieczenie jednostki przed ewentualnymi nadużyciami władzy administracyjnej” (...) Zgodnie z art. 9 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości, a odpowiednikiem tej regulacji jest art. 12 prawa o ustroju sądów administracyjnych, zgodnie z którym zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes NSA (...) Z punktu widzenia zapewnienia niezależności sądów istotne znaczenie ma, aby omawiane kompetencje pozostawić głównie organom władzy sądowniczej. Wydaje się, że omawiane typu standardy są spełnione w sądownictwie administracyjnym, uprawnienia te bowiem dotyczą w głównej mierze Prezesa NSA i prezesów WSA. (...) Natomiast, jako sprzeczne z istotą regulacji zawartej w p.u.s.a., do postępowania dyscyplinarnego przed NSA nie będą miały zastosowania unormowania przewidziane art. 76 § 8 i 9 ustawy o SN. Artykuł 9 p.u.s.a wyraźnie wskazuje bowiem, że rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny NSA. Powoduje to, że **Ministrowi Sprawiedliwości nie przysługuje uprawnienie do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego NSA. Jednak ostatnio ustawodawca w istotny sposób zwiększył możliwości wpływu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym. W świetle bowiem nowego brzmienia art. 48 § 5 p.u.s.a. Prezydent RP może (z grona sędziów sądów administracyjnych) wyznaczyć swojego Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej dotyczącej każdego sędziego sądu administracyjnego lub asesora sądowego”⁴⁵ [podkreślenia i wyróżnienia własne].**

W tym kontekście przypomnieć trzeba argumentację Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowaną w uzasadnieniu wyroku z dnia z dnia 14 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 na temat konieczności odseparowania – również w kontekście spraw dyscyplinarnych – egzekutywy, w tym zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości – od judykatury, w tym szczególnie organów właściwych do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów:

„Zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile jednak w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki

⁴⁵ A. Skoczylas, *Wpływ organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1/2020, s. 57 i n.

z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. (...) **Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (...). Władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).⁴⁶ [wyróżnienie własne].**

Wątek też eksponuje Beata Stępień-Załucka, sugerując potrzebę przebudowy modelu SN w oparciu o wzorce NSA:

„Obecnie kontrowersyjnym zagadnieniem stało się zapytanie o nadzór administracyjny sprawowany przez ministra sprawiedliwości nad sądami. Wątpliwości nastręcza kwestia, czy osoba ministra sprawiedliwości, wykonując nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi, nie narusza ustrojowej zasady trójpodziału władzy. (...) Należy uznać, że najwłaściwsze będzie przekazanie nadzoru administracyjnego, który obecnie należy do ministra sprawiedliwości, w ręce pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Postulat ten nie jest nowy, ale obecnie zyskuje coraz szerszą rzeszę zwolenników i nie sposób odmówić w tym udziału praktyki, która buduje się na nadzorze prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w stosunku do sądów administracyjnych, gdyż ten postrzegany jest wręcz wzorcowo.⁴⁷ [podkreślenie i wyróżnienia własne],

co jest poglądem raczej niekontrowersyjnym dla wielu innych autorów, np.:

„W tym aspekcie warte rozważenia są pomysły przekazania całości nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego lub KRS. (...) Gwarantowałoby to także odseparowanie sądów od nacisków politycznych, analogicznie do tego, jak funkcjonuje to w sądownictwie administracyjnym, gdzie uprawnienia te przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. To rozwiązanie zresztą doskonale sprawdza się w praktyce funkcjonowania sądów administracyjnych, a wręcz uznawane jest za wzorcowe.⁴⁸ [podkreślenie i wyróżnienia własne].

W konsekwencji, może się zatem okazać, że paradoksalnie – wbrew doświadczeniom historycznym oraz wieloletniej polskiej tradycji, która rzeczywiście na przestrzeni dekad łączyła sędziowskie sądownictwo dyscyplinarne z Sądem Najwyższym –

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2015 r. sygn. Kp 1/15.

⁴⁷ B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, LXXXVI/2011, s. 139 i n. Na ten temat też: P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 481 i n.

⁴⁸ R.K. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi*, [w:] D. Górecki (red.), *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2019, s. 25-26.

przypisanie go Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przyczyni się do lepszej realizacji jego celów, założeń i funkcji.

W świetle przytoczonych wyżej rozważań, trudno utrzymywać, że pozostawienie kompetencji w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego w ramach SN, zamiast NSA, sprzyja realizacji wyższego standardu – gdyż jest wręcz przeciwnie, tj. aktualny kształt regulacji minimalizujący (czy wręcz eliminujący) wpływ Ministra Sprawiedliwości na orzecznictwo NSA w sprawach dyscyplinarnych sprawia, że to model obowiązujący w ramach NSA zasługuje na miano wzorca lub drogowskazu unormowania tego zagadnienia, nie zaś „niższy standard” wytyczony przez przepisy ustawy o SN.

VIII. Uwagi końcowe i podsumowanie

Podkreślić trzeba również, że ocena konstytucyjności, w tym zwłaszcza uznanie danych regulacji za niekonstytucyjne, powinny dokonywać się zawsze w konkretnym kontekście, tj. z uwzględnieniem nie tylko literalnego brzmienia selektywnie wybranego, analizowanego w izolacji od pozostałych jednostek redakcyjnych i systematyki wewnętrznej aktu normatywnego, przepisu, lecz mając na uwadze zarówno całokształt danego tekstu prawnego, tło pozostających w związku instytucji prawnych, a także charakter i zakres ewentualnych z wyjątków, a nawet praktykę stosowania obowiązujących już regulacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, dostrzec trzeba, że ewaluowane w niniejszej Opinii zagadnienie stanowić ma zaledwie jedno z rozwiązań, składające się na cały „pakiet zmian” organizacyjnych, mających na celu doprecyzowaniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Rzeczypospolitej Polskiej, a zarazem wyrazem swoistej sanacji w tym obszarze. Nie bez znaczenia jest zatem fakt, iż projektodawca przewidział również w Projekcie – co zasługuje niewątpliwie na dostrzeżenie oraz jednoznacznie pozytywną ocenę – rozwiązania przewidujące m.in.:

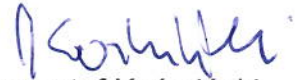
- doprecyzowanie instytucji tzw. testu niezależności i bezstronności sędziego;
- gwarancje zapewniające, że nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego zachowanie sędziego znajdujące odzwierciedlenie w treści wydanego przez niego orzeczenia sądowego;
- potwierdzenie, że deliktu dyscyplinarnego nie może stanowić badanie spełniania przez sędziego wymogów niezależności, bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, niezależnie od tego w jakiej prawie określonej procedurze weryfikowane są te wymogi.

W konsekwencji: nawet w obliczu historycznych doświadczeń, tradycji przypisania sędziowskiego sądownictwa dyscyplinarnego do SN oraz potencjalnych sporów interpretacyjnych związanych z prawidłową wykładnią przepisów art. 183 oraz art. 184 Konstytucji RP i określenia ich konsekwencji jurystycznych dla ustawodawcy zwykłego – nieuzasadnione jest dyskredytowanie omawianego Projektu jako niezgodnego z Konstytucją RP.

Jak wykazano wyżej: nie tylko ustrojodawca zupełnie milczy na temat zagadnienia sędziowskiego sądownictwa dyscyplinarnego, ale i pozostawia szeroki zakres

swobody ustawodawcy względem doprecyzowania ram kompetencyjnych obu organów judykatury (SN oraz NSA), a rozwiązanie zawarte w analizowanym Projekcie może paradoksalnie przyczynić się do podwyższenia gwarancji procesowych stron postępowań dyscyplinarnych – z czego też trudno czynić projektodawcy zarzut.

Biorąc pod uwagę wszystkie rozważone okoliczności, w tym liczne argumenty „za” oraz „przeciw”, konstytucyjne normy-reguły oraz zasady, a także inne wartości ustrojowe, stwierdzam, że Projekt – w tym zwłaszcza rozwiązanie polegające na powierzeniu NSA spraw dyscyplinarnych sędziów SN, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych – nie jest niezgodny z Konstytucją RP.



dr hab. Krzysztof Koźmiński

radca prawny