

OPINIA PRAWNA

dot. oceny konstytucyjności projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2870 IX kadencji)

sporządzona w dniu: 25 stycznia 2023 r.

dla: **Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

przez: 1) dra hab. Roberta Suwaja,
profesora Politechniki Warszawskiej

2) dra hab. Jarosława Dobkowskiego
profesora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego

dotycząca: **oceny konstytucyjności proponowanych przez
ustawodawcę rozwiązań legislacyjnych, zawartych
w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie
Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk
sejmowy nr 2870 IX kadencji) tj. przekazania
Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu spraw
dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej
sędziów oraz rozpoznawania wniosków
o przeprowadzenie badania wymagań niezawisłości
i bezstronności**

I. WNIOSKI OPINII

1. Kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sprowadza się wyłącznie do przewidzianej w art. 184 Konstytucji RP funkcji konstytucyjnej, tj. kontroli administracji publicznej, zaś funkcje sądów administracyjnych nie ograniczają się wyłącznie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.
2. Norma przewidziana w art. 15 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) wprowadza możliwość poszerzania kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze aktów ustawowych, ale ma ona jednak charakter wyjątku od ogólnej zasady zamkniętego katalogu właściwości NSA i jako taka musi być wykładana w sposób ścisły.
3. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter odpowiedzialności typu represyjnego, przez co nie jest to odpowiedzialność karna *sensu stricto*, zaś orzekanie w sprawach dyscyplinarnych nie stanowi klasycznie rozumianego „wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu Konstytucji RP.
4. Projektowane rozwiązanie nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, w szczególności jej art. 184, ale może jednak budzić wątpliwości co do zasadności przyjęcia tego rodzaju modelu legislacyjnego i nie sposób *in abstracto* ocenić jego funkcjonalności w praktyce.
5. Bazując na przyjętym, politycznoprawnym założeniu o konieczności zmiany modelu orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, istnieją argumenty przemawiające za zasadnością wyboru właśnie NSA jako organu orzekającego w tym zakresie (zob. pkt III.III. opinii).

II. ZAKRES OPINII

- przedstawienie problematyki kognicji NSA i sądów administracyjnych w świetle norm konstytucyjnych i ustawowych;
- analiza charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- ocena projektowanej regulacji.

III. UZASADNIENIE PRAWNE WNIOSKÓW OPINII

III.1. „Wymiar sprawiedliwości” w przypadku sądów administracyjnych oraz konstytucyjny i ustawowy zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP (dalej również jako: KRP) 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. Ponadto, w myśl art. 166 ust. 3 KRP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. W świetle art. 175 ust. 1 KRP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, zaś ustawodawca zwykły w art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2492, ze zm.; dalej jako: p.u.s.a.) doprecyzował – w istocie „łącząc” w pewnym aspekcie ww. normy konstytucyjne – iż sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzygają spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej z rozstrzygnięciem sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi ostatnimi a organami administracji rządowej.

Podkreślić należy jednak – w pewnej opozycji do twierdzeń zawartych w opinii Sądu Najwyższego do analizowanych regulacji z dnia 15 grudnia 2022 r., dostępnej na stronie internetowej Sejmu – iż **kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sprowadza się wyłącznie do ww. funkcji konstytucyjnej, tj. kontroli administracji publicznej** (choć nie ulega wątpliwości, że jest to podstawowe zadanie sądów administracyjnych). Zwraca się bowiem uwagę, iż **funkcje sądów administracyjnych nie ograniczają się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości**. Sądownictwo administracyjne jest też jedną z instytucjonalnych gwarancji zasady praworządności (art. 7 KRP). Zadaniem sądów administracyjnych jest więc również ochrona obiektywnego porządku prawnego w przypadku jego naruszenia przez organy państwowe, samorządowe i inne wykonujące zadania publiczne. Świadczy o tym m.in. przyznanie tym sądom upoważnienia do

rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 KRP)¹, mimo istnienia ustrojowo-prawnego domniemania właściwości samorządu terytorialnego z art. 163 KRP, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Co istotne – w świetle art. 15 § 5 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny „**rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw**”, albowiem zgodnie z art. 1 p.p.s.a. sprawy sądowniczo-administracyjne obejmują sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

Sprawami tymi obecnie są sprawy przewlekłości postępowania przed WSA lub NSA, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z 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 zwłoki (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.), a także sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych, które NSA rozpoznaje w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, a w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów (art. 48 p.u.s.a.). Zgodzić się należy ze stanowiskiem, zgodnie z którym „przepis z art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a. ma charakter wyjątku od ogólnej zasady zamkniętego katalogu właściwości NSA i jako taki musi być wykładany w sposób ścisły. Oznacza to, że prawodawca z instytucji z art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a. powinien korzystać z umiarem”².

Warto też podkreślić, że powyższa konstrukcja zakresu kognicji NSA wiąże się również z bardziej ogólną regułą wyrażoną w art. 3 § 3 p.p.s.a., przewidującą możliwość rozszerzenia właściwości merytorycznej sądów administracyjnych (w tym NSA) także wobec spraw, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Na mocy przepisów szczególnych sądy administracyjne rozpatrują m.in. skargi funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa od orzeczenia i postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne, na podstawie art. 244 ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 66) czy też skargi na rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia ze służby, przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe czy zawieszenia w

¹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el. 2016.

² R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 7, Legalis/el. 2021.

czynnościach służbowych w Służbie Więziennej (na podstawie art. 218 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2470).

III.II. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej

Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej jest sporny. Przyjąć należy – jako swoisty „wspólny mianownik” – iż jest to **rodzaj odpowiedzialności o charakterze represyjnym**. W kontekście regulacji przewidzianych w art. 107 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.) zwraca się uwagę, iż „odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest postępowaniem samoistnym, niezwiązanym 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 prestiż zawodu i powodują utratę społecznej akceptacji, niezbędnej dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w ogóle”³.

Jednocześnie podkreślić należy, iż postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest na podstawie przepisów działu II rozdziału 3 p.u.s.p., w kwestiach nieuregulowanych bezpośrednio w tych przepisach – odpowiednio na podstawie przepisów k.p.k. **Nie oznacza to jednak, że postępowanie dyscyplinarne jest równoznaczne z postępowaniem karnym**. Dotyczy bowiem w zdecydowanej większości czynów, które nie wyczerpują znamion przestępstw⁴. Tym niemniej – **iż orzekanie w sprawach dyscyplinarnych nie stanowi klasycznie rozumianego „wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu Konstytucji RP**. W nauce wyróżnia się wiele modeli definiowania ww. pojęcia i syntetycznie rzecz ujmując – jest to „działalność orzecznicza sądów, polegająca na władczym rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi sporów pomiędzy różnymi podmiotami, z zachowaniem bezstronności, niezależności i niezawisłości”⁵. Istotą tego pojęcia jest zatem rozstrzygnięcie sporów (spraw) obywateli, przez co **orzecznictwo wewnątrzcorporacyjne, może stanowić jedynie „wymiar sprawiedliwości” sensu largo z uwagi na tryb ukształtowania procedury w tym zakresie na wzór sądowy**.

³ A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, LEX/el. 2013.

⁴ *Ibidem*.

⁵ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*

III.III. Ocena projektowanych rozwiązań

Bazując na przeprowadzonych powyżej rozważaniach, stwierdzić należy, iż rozwiązanie polegające na przekazaniu Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu spraw dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz rozpoznawania wniosków o przeprowadzenie badania wymagań niezawisłości i bezstronności w naszej ocenie **nie jest sprzeczne z Konstytucją RP, w szczególności art. 184 KRP, jednak może budzić wątpliwości co do zasadności przyjęcia tego rodzaju modelu legislacyjnego i nie sposób *in abstracto* ocenić jego funkcjonalności w praktyce.**

Jak już zostało wskazane – przewidziana przez ustrojodawcę w art. 184 KRP **funkcja sądów administracyjnych, polegająca na kontroli administracji publicznej, nie jest wyłączną i jedyną.** Zakres kognicji NSA jest rozszerzany przez ustawodawcę zwykłego choćby poprzez swoistą „klauzulę generalną” z art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Norma ta może budzić wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia swojej blankietowości, choćby w kontekście konstytucyjnego domniemania właściwości sądów powszechnych, o tyle jednak nie sposób nie zauważyć, iż funkcjonuje w systemie prawnym od bez mała 20 lat i do tej pory nikt nie dostrzegł w niej zagrożenia o charakterze systemowo-ustrojowym. Powierzenie NSA funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz organu przeprowadzającego tzw. „test bezstronności”, biorąc pod uwagę fakt, iż właśnie na podstawie art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a. NSA już *de facto* i *de iure* jest sądem dyscyplinarnym, nie stanowi wielkiego wyłomu w zakresie kognicji sądów administracyjnych. Tym niemniej nie sposób zauważyć, iż jest to poszerzenie tej kognicji w kierunku dalekim od rzeczonyj, podstawowej funkcji sądownictwa administracyjnego.

Nie można jednak zakładać, że ze względów ilościowych sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych oraz sprawy, zawisłe przez Naczelnym Sądem Administracyjnym jako organem przeprowadzającym tzw. „test bezstronności” zdominują orzecznictwo tego sądu. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w Republice Federalnej Niemiec w latach 1967-2003 funkcjonował specjalny Federalny Sąd Dyscyplinarny (*Bundesdisziplinargericht*), dla osób które pozostawały wobec Federacji w publicznoprawnym stosunku służbowym, a po jego likwidacji sprawy te wcale nie przeszły z dniem 1 stycznia 2004 r. do kognicji szczególnego senatu (*Dienstgericht des Bundes*), funkcjonującego w ramach Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, lecz zostały objęte właściwością Federalnego Sądu

Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*). Sprawy dyscyplinarne tego typu nie stanowią przy tym znaczącego odsetka wszystkich spraw rozstrzyganych przez Federalny Sąd Administracyjny, przez co nie ma tam powołanej do tego celu specjalnej jednostki organizacyjnej.

Wracając jednak do głównego nurtu rozważań, podnieść należy w tym miejscu kilka, częściowo wzmiankowanych już kwestii:

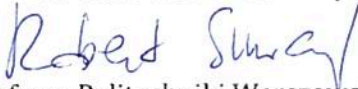
- 1) orzekanie w przedmiocie spraw dyscyplinarnych nie stanowi „wymiaru sprawiedliwości” *sensu stricto*, więc tego rodzaju przesunięcie kompetencyjne nie może stanowić naruszenia normy, zgodnie z którą NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej;
- 2) kontrola dyscyplinarna sprawowana przez podmioty zewnętrzne (a takim niewątpliwie jest NSA w stosunku do pionu sądownictwa powszechnego) sprzyja realizacji zasady bezstronności, obiektywizmu i winna zostać oceniona pozytywnie w odbiorze społecznym; nie ulega wątpliwości, iż problem *Quis custodiet ipsos custodes?* powinien być rozwiązywany w sposób, który – kolokwialnie rzecz ujmując – nie sprowadza się do konstatacji, iż „swoi” sądzą „swoich”; z pewnością sprzyja to również zapewnieniu realizacji idei sprawiedliwości proceduralnej, której elementami są m.in. wizerunek (postrzeganie) wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim przekonanie, iż sprawa została rozpoznana z poszanowaniem wzmiankowanych reguł bezstronności i niezawisłości;
- 3) przy założeniu o charakterze politycznoprawnym (niepodlegającym ocenie w niniejszej opinii), iż system orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów powinien zostać „wyjęty” z dotychczasowych ram organizacyjno-ustrojowych, brak jest w istocie innego niż NSA organu (podmiotu), który będzie gwarantował zarówno fachowość (wszak ponownie należy w tym miejscu przypomnieć, NSA już jest sądem dyscyplinarnym), jak i będzie spełniał wszelkie kryteria organu sądowego – będzie sądem w pełnym tego słowa znaczeniu z uwagi na istniejące gwarancje o charakterze instytucjonalnym (niezawisłość sędziowska i niezależność sądu);
- 4) nie ulega żadnej wątpliwości, iż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji władz tych państw, przy czym przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej (zob. wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48 oraz orzecznictwo w sprawach „polskich”, np. wyroku z 6 października 2021 r., C-487/19); wskazać należy, iż trudno *in*

abstracto zarzucić chociażby naruszenie art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie poprzez przesunięcie kompetencyjne, jeśli chodzi o orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z jednego organu o statusie sądu, do innego tego typu organu.

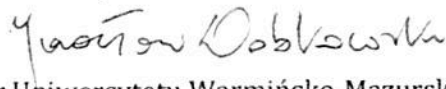
III.IV. Konkluzje

- Kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sprowadza się wyłącznie do przewidzianej w art. 184 Konstytucji RP kontroli administracji publicznej, choć niewątpliwie jest to jego podstawowy zakres działania;
- Wszelkie poszerzanie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie ustaw zwykłych (w szczególności zgodnie z art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a.) powinno być dokonywane z dużą dozą ostrożności, by nie doprowadzić do zaburzenia zakresu działania i funkcji pionu sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych;
- Orzekanie w sprawach dyscyplinarnych nie stanowi „wymiaru sprawiedliwości” *sensu stricto*;
- Projektowane rozwiązania nie są sprzeczne z art. 175, art. 177 i art. 184 Konstytucji RP oraz prawem Unii Europejskiej, lecz mogą budzić wątpliwości co do ich merytorycznej zasadności, choć istnieją również istotne argumenty przemawiające za ich racjonalnością w świetle politycznoprawnego założenia o konieczności zmiany modelu orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

dr hab. Robert Suwaj


Profesor Politechniki Warszawskiej

dr hab. Jarosław Dobkowski


Profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego