

ANDRZEJ SKOCZYŁAS

WPLYW ORGANÓW ADMINISTRACJI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI NA POSTĘPOWANIE DYSCIPLINARNE W SĄDOWNICTWIE ADMINISTRACYJNYM*

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

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”¹. Z tej cechy sądownictwa administracyjnego wynika również odmienne niż w sądownictwie powszechnym uregulowanie kwestii nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zgodnie z art. 9 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości, a odpowiednikiem tej regulacji jest art. 12 prawa o ustroju sądów administracyjnych³, zgodnie z którym zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes NSA⁴. Oba te organy pełnią „podobną rolę w poszczególnych gałęziach sądownictwa, żaden zaś nie może wkraczać w sferę nadzorczą sprawowaną przez drugi organ”⁵. W tym kontekście należy przypomnieć, że odrębna regulacja ustroju sądów ad-

* Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu badawczego „Nadzór administracyjny nad sądami i sędziami”. Projekt finansowany jest ze środków Narodowego Centrum Nauki (UMO-2017/25/B/HS5/00343; DEC-2017/25/B/HS5/00343).

¹ Buszyński (1999): 61.

² Dz. U. 2018, poz. 23 ze zm.

³ Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.jedn.: Dz. U. 2019, poz. 2161 (dalej jako: p.u.s.a.).

⁴ Zob. wyrok NSA z 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

⁵ Żurawik (2013): 138.

ministracyjnych w Polsce⁶ ma swoje bezpośrednie zakotwiczenie w Konstytucji RP⁷, która rozróżnia dwie odrębne gałęzie sądownictwa: jedną obejmującą sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugą, obejmującą sądy administracyjne, będące pod nadzorem judykacyjnym NSA⁸ (zob. art. 175 i n. Konstytucji RP).

Należy zaznaczyć, że na gruncie niniejszego opracowania przyjęto, że pojęcie organów administracji wymiaru sprawiedliwości⁹ należy rozumieć szeroko, a zatem powinno obejmować nie tylko typowe organy administracji sądowej¹⁰ – tzn. np. prezesów sądów¹¹, lecz także kolegium danego sądu¹² oraz organ o szczególnym statusie, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa¹³.

II. SPOSÓB REGULACJI

Podkreśla się, że zawarte w p.u.s.a. unormowania dotyczące zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych mają jedynie „fragmentaryczny i ramowy charakter”¹⁴, a jak zauważa Janusz Borkowski – w istocie p.u.s.a. zawiera „tylko przepisy kreujące osobną strukturę sądu dyscyplinarnego”¹⁵. Natomiast podstawę prawną odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych stanowią przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, co wynika z odesłania zawartego w art. 29 ust. 1 p.u.s.a. Uszczegółowiając wskazaną myśl, należy jednak dodać, że do sędziów NSA, na mocy art. 49 p.u.s.a., mają odpowiednie zastosowanie przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN (obecnie art. 72 i n. ustawy o SN), a dopiero w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, na mocy art. 10

⁶ Skoczylas (2011): 182–186.

⁷ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Sagan (1999): 197; Hauser (2010): 163.

⁹ Takim pojęciem posłużono się np. w wyroku NSA z 5 listopada 1992 r., II SA 207-208/92, oraz uchwałę SN z 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92, OSNCP 1994, nr 7/8, poz. 147; ponadto o administracji wymiaru sprawiedliwości mowa w Zaleceniu CM/Rec(2010)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznych środków odwoławczych na przewlekłość postępowania oraz wyrokach ETPC: z 9 stycznia 2013 r., 21722/11, *Wołkow przeciwko Ukrainie*; z 19 lutego 2013 r., 38285/09, *Mateos przeciwko Hiszpanii*; z 12 grudnia 2014 r., 61960/08, *Emel Boyraz przeciwko Turcji*.

¹⁰ Por. Żurawik (2013): 88 n.

¹¹ Należy zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do sądów powszechnych, w sądach administracyjnych dyrektor sądu nie jest organem sądu – por. art. 21 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych t.jedn.: Dz. U. 2019, poz. 52 ze zm. (dalej jako: p.u.s.p.) oraz art. 19 i art. 31 p.u.s.a.

¹² Wyrok SN z 22 lutego 2017 r., III KRS 2/17, Lex nr 2271451.

¹³ Status tego organu jest dyskusyjny. Według jednego ze stanowisk „Krajowa Rada Sądownictwa stanowi część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego” – uchwała SN z 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92. Zob. przegląd poglądów doktryny i orzecznictwa na temat charakteru prawnego KRS: Zbrojewska (2014): rozdz. III § 2 (Usytuowanie Sądu Najwyższego w systemie sądownictwa); Zieliński (1993): 84 n.; Gudowski (1994): 24.

¹⁴ Kuczyński, Masternak (2009): 133.

¹⁵ Borkowski [w:] Adamiak, Borkowski (2009): 44.

§ 1 ustawy o SN stosuje się odpowiednio przepisy p.u.s.p.¹⁶ Dodatkowo dochodzi tu kaskadowe odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego – art. 29 ust. 1 p.u.s.a. w zw. art. 128 p.u.s.p. oraz art. 49 p.u.s.a. w zw. art. 10 § 1 ustawy o SN w zw. art. 128 p.u.s.p. Jak podkreśla się w doktrynie, nie ma podstaw do stosowania w zakresie wykonania kary w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego wykonawczego (choć w niektórych orzeczeniach SN sięga się jednak do Kodeksu karnego)¹⁷.

III. STRUKTURA SĄDOWNICTWA DYSCYPLINARNEGO

Prawo o ustroju sądów administracyjnych kreuje odrębną (od sądownictwa podległego nadzorowi judykacyjnemu SN) strukturę sądownictwa dyscyplinarnego obejmującego swą jurysdykcją sędziów sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 9 tej ustawy sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów i asesorów sądów administracyjnych jest NSA. Regulacja ta częściowo została powtórzona w art. 48 § 1 p.u.s.a, w którym wskazano ponadto, że w I instancji NSA – Sąd Dyscyplinarny orzeka w składzie trzech sędziów NSA, a w II instancji – w składzie siedmiu sędziów NSA.

1. Kompetencje prezesa sądu

Omawiając kompetencje prezesów sądów, należy pamiętać, że to przede wszystkim sędziowie, którym na określonych zasadach powierzono pełnienie funkcji wewnętrznego zarządu¹⁸. Szczególna ustrojowa pozycja sądownictwa administracyjnego i jego organów pozwala im wykonywać również zadania z zakresu administracji sądowej związane pośrednio z działalnością orzeczniczą sądów, w tym w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów. Z tego względu dla zachowania pełnej bezstronności do orzekania w sprawach dyscyplinarnych uprawnieni są wszyscy sędziowie NSA z wyjątkiem właśnie Prezesa, wiceprezesów (oraz oczywiście Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępcy – art. 48 § 2 p.u.s.a.)¹⁹.

¹⁶ Por. Borkowski [w:] Adamiak, Borkowski (2009): 44.

¹⁷ Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 574–575. W powoływanym w tej pracy postanowieniu SN z 22 lipca 2009 r., SNO 48/09 (Lex nr 1288917), podkreślono np., że „Nie ma tym samym podstaw, aby poprzez art. 128 Prawa o u.s.p. stosować przepisy Kodeksu postępowania karnego, a tym bardziej przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, gdyż wykonanie kary dyscyplinarnej (w tym jej »zatarcie«) jest uregulowane w Prawie o u.s.p. Brak jest też podstaw do uznania, że w zakresie wykonania kary dyscyplinarnej istnieje w przepisach ustawy – Prawo o u.s.p. luka prawna, co mogłoby uzasadniać sięgnięcie na zasadzie analogii iuris do rozwiązań przyjętych w Kodeksie karnym co do zatarcia skazania (por. przykładowo wyroki SN – Sądu Dyscyplinarnego z 5 listopada 2003 r., SNO 67/03, OSNSD 2003, nr II, poz. 61, oraz z 22 czerwca 2004 r., SNO 22/04, OSNSD 2004, nr I, poz. 3)”.
¹⁸ Por. zdanie odrębne sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 1998 r., K 24/98, [za:] Oniszczyk (2000): 202 n.
¹⁹ Zob. Borkowski [w:] Adamiak, Borkowski (2009): 44.

1.1. Uprawnienia w zakresie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego

W mojej ocenie najważniejszym elementem wpływu określonego podmiotu administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne jest możliwość inicjowania postępowania wyjaśniającego. Należy bowiem pamiętać, że wszczęcie takiego postępowania zawsze następuje tylko „na skutek żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych zgłoszonego przez jeden z ustawowo uprawnionych podmiotów”²⁰. Dodatkowo należy zaznaczyć, że katalog tych podmiotów ma charakter zamknięty²¹. Z punktu widzenia zapewnienia niezależności sądów istotne znaczenie ma, aby omawiane kompetencje pozostawić głównie organom władzy sądowniczej²². Wydaje się, że omawiane typu standardy są spełnione w sądownictwie administracyjnym, uprawnienia te bowiem dotyczą w głównej mierze Prezesa NSA i prezesów WSA. Natomiast ewentualne wnioski i żądania innych podmiotów (np. organów państwa albo stron postępowań sądowych) powinny być traktowane jedynie jako informacje dla podmiotów uprawnionych²³. Powoduje to, że właśnie do enumeratywnie wskazanych w ustawie podmiotów strony postępowań sądowniczoadministracyjnych (ew. administracyjnych) oraz inne zainteresowane osoby mogą zwrócić się o podjęcie odpowiednich działań, np. w trybie przewidzianym w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Tego typu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego nie wiąże jednak uprawnionego podmiotu, a ewentualne wszczęcie postępowania wyjaśniającego „jest uzależnione od niepodlegającej kontroli woli odpowiedniego podmiotu”²⁴.

Wyjątkowa pozycja prawna Prezesa NSA w omawianym zakresie uwidacznia się szczególnie w tym kontekście, że tylko ten organ, KRS oraz Prezydent RP mają możliwość inicjowania wszczęcia postępowania wyjaśniającego wobec wszystkich sędziów sądów administracyjnych. Natomiast żądania kolegium określonego sądu bądź prezesa WSA mogą dotyczyć wyłącznie sędziów odpowiedniego sądu administracyjnego²⁵.

Oczywiście Rzecznik Dyscyplinarny może podjąć omawiane czynności również z własnej inicjatywy (art. 114 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a), a w swojej działalności zarówno Rzecznik Dyscyplinarny NSA, jak i jego zastępcy są niezależni²⁶. Powoduje to, iż samodzielnie mogą podejmować „decyzje odnośnie do potrzeby wszczęcia przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego, jak też sposobu jego zakończenia”²⁷.

²⁰ Kuczyński [w:] Masternak-Kubiak, Kuczyński (2009): 141. Dotyczy to także pierwszej fazy postępowania dyscyplinarnego, a więc postępowania wyjaśniającego – Kuczyński (2011): 454.

²¹ Por. Korózs, Sztorc (2004): 176.

²² Por. Zubik (2011): 156.

²³ Por. Sawiński [w:] Górski (2013): 577.

²⁴ Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 523.

²⁵ Podobnie na gruncie p.u.s.p. Sawiński [w:] Górski (2013): 577.

²⁶ Warto podkreślić w tym kontekście, że także Rzecznik Dyscyplinarny NSA nie może wydawać poleceń zastępcy rzecznika np. w sprawie wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, żądania określonej kary dyscyplinarnej. Rzecznik może jednak przejąć każdą sprawę prowadzoną przez zastępcę, gdy w jego ocenie jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości (np. z uwagi na przewlekłość postępowania – Żurawik (2013): 238.

²⁷ Z powyższego wynika, że Rzecznik Dyscyplinarny NSA kieruje wniosek o ukaranie tylko w sytuacji, gdy ma przekonanie, że zgromadzony przez niego w postępowaniu dyscyplinarnym

1.2. Pozostałe kompetencje prezesa sądu

Prezes NSA i prezesi WSA mają również inne zadania w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że Prezes NSA ma również wpływ na inicjowanie nadzwyczajnych środków służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. W świetle art. 125 p.u.s.p. KRS, Pierwszy Prezes SN i Minister Sprawiedliwości mogą wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego. Na tle oceny zakresu odpowiedniego stosowania tego przepisu do sędziów sądów administracyjnych szczególnie jaskrawo uwidacznia się trafność ogólnej konstatacji Borkowskiego, że w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej omawiana „konstrukcja odesłań może nasunąć pewne wątpliwości interpretacyjne odnośnie do jej zakresu”²⁸. Według Tadeusza Kuczyńskiego, zgodnie „z odpowiednio stosowanym art. 125 p.u.s.p. o wznowienie postępowania dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych mogą wystąpić KRS i Prezes NSA”²⁹. Pogląd ten należy uznać za prawidłowy, ponieważ w tym przypadku Prezes NSA niejako „kumuluje” w swej kompetencji zarówno uprawnienia Pierwszego Prezesa SN, jak i Ministra Sprawiedliwości. Z jednej strony Prezes NSA jest bowiem prezesem sądu dyscyplinarnego i już tylko z tego powodu powinien mieć możliwość inicjowania postępowania wznowieniowego w ramach dbania o rzetelność orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych, a z drugiej – sprawuje także nadzór administracyjny nad sądami administracyjnymi³⁰.

Należy także pamiętać, że prezes określonego sądu jest również powołany do zastosowania środków zabezpieczających autorytet wymiaru sprawiedliwości oraz interes publiczny przed ewentualnymi szkodami, jakie mogłyby wywołać dalsze pełnienie czynności przez obwinionego sędziego³¹. Chodzi tu o odrębne uprawnienia omawianego organu administracji sądowej w zakresie instytucji przerwy w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania przez sąd dyscyplinarny uchwały o zawieszeniu w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, a także jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej³². Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 130 § 1 p.u.s.p. prezes określonego WSA lub Prezes NSA może bowiem w drodze zarządzenia zdecydować o natychmiastowej przerwie w czynnościach służbowych sędziego – aż do czasu wydania ww. uchwały przez sąd dyscyplinarny. Przerwa ta nie może trwać dłużej niż miesiąc. Zgodnie z art. 130 § 2 p.u.s.p., jeżeli sprawa dotyczyłaby sędziego pełniącego funkcję prezesa WSA, to o zarządzeniu przerwy

materiał dowodowy daje podstawy do przypisania popełnienia określonego przewinienia dyscyplinarnego konkretnemu sędziemu sądu administracyjnego – zob. Kozieliwicz (2017): 65–77.

²⁸ Zob. Borkowski [w:] Adamiak, Borkowski (2009): 44.

²⁹ Kuczyński [w:] Masternak, Kuczyński (2009): 145.

³⁰ Zob. też uwagi na podobny temat wywiedzione na gruncie p.u.s.p. – Sawiński [w:] Górski (2013): 596.

³¹ Por. Korózs, Sztorc (2004): 188.

³² Zgodnie z art. 130 § 1 p.u.s.p. dotyczy to sytuacji zatrzymania sędziego z powodu schwytnia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa albo jeżeli ze względu na rodzaj dokonanego czynu powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia sędziego od wykonywania obowiązków służbowych.

w czynnościach służbowych decydowałby Prezes NSA (który działa tu jak Minister Sprawiedliwości).

O wydaniu omawianego zarządzenia odpowiedni prezes (WSA albo NSA) ma obowiązek zawiadomić sąd dyscyplinarny, w terminie trzech dni od dnia jego wydania. Sąd ten niezwłocznie, ale nie później niż przed upływem terminu, na który przerwa została zarządzona, wydaje uchwałę o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych albo uchyla zarządzenie o przerwie w wykonywaniu tych czynności³³. Jak podkreśla się w doktrynie, może dojść do sytuacji, gdy po zarządzeniu przerwy w czynnościach, a przed podjęciem uchwały w tym zakresie doszło już do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W takiej sytuacji orzeczenie sądu dyscyplinarnego może opierać się zarówno na art. 129 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a. (sąd orzeka w sprawie zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego), jak i odpowiednio stosowanym art. 130 § 3 p.u.s.p. (sąd bowiem kontroluje też prawidłowość zarządzenia przerwy)³⁴.

Niezwykle istotny jest także wpływ prezesa sądu jako organu administracji sądowej na wykonanie orzeczeń sądu dyscyplinarnego. Jak zasadnie podkreśla Kuczyński, w przypadku wyroku dotyczącego sędziego WSA, zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 123 § 2 p.u.s.p., „przewodniczący sądu dyscyplinarnego I instancji przesyła odpis prawomocnego wyroku sądu dyscyplinarnego KRS i Prezesowi NSA, a ponadto – prezesowi właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego i kolegium tego sądu”³⁵.

Prezes właściwego WSA dołącza odpis prawomocnego wyroku skazującego na karę dyscyplinarną oraz określonego w art. 109 § 5 p.u.s.p. (tj. złożenia z urzędu) do akt osobowych sędziego WSA (art. 124 § 1 p.u.s.p.). Natomiast wykonanie sankcji przeniesienia na inne miejsce służbowe oraz kary złożenia sędziego z urzędu należy do Prezesa NSA. Z kolei wykonanie wyroku orzekającego karę złożenia z urzędu polega na zawiadomieniu o tym byłego sędziego (zgodnie z art. 72 p.u.s.p.)³⁶. Oczywiście w tym przypadku zawiadomienie ma jedynie „charakter czynności porządkowej i technicznej, samoistnie niewywołującej żadnych skutków prawnych”³⁷. Natomiast w przypadku kary usunięcia z zajmowanej funkcji, obniżenia wynagrodzenia zasadniczego oraz upomnienia i nagany właściwy do ich wykonania będzie prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. art. 123 § 3 p.u.s.p.). Natomiast w przypadku sędziego NSA przewodniczący sądu dyscyplinarnego I instancji przesyła odpis prawomocnego wyroku KRS i Prezesowi NSA oraz kolegium tego sądu.

W świetle odpowiednio stosowanego art. 124 § 2 p.u.s.p. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku orzekającego karę upomnienia, nagany, obniżenia wynagrodzenia, usunięcia z zajmowanej funkcji oraz przeniesienia na inne miejsce służbowe Prezes NSA zarządza usunięcie odpisu wyroku z akt

³³ Kuczyński [w:] Masternak, Kuczyński (2009): 145.

³⁴ Por. Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 588.

³⁵ Kuczyński [w:] Masternak, Kuczyński (2009): 144.

³⁶ Sawiński [w:] Górski (2013): 594.

³⁷ Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 248.

osobowych, jeżeli w tym okresie nie wydano przeciwko ukaranemu innego wyroku skazującego. W takim wypadku dopuszczalne jest tylko jednoczesne usunięcie z akt osobowych sędziego odpisów wszystkich wyroków skazujących. Prezes WSA prowadzący akta osobowe sędziego ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić Prezesa NSA o upływie pięciu lat od dnia uprawomocnienia się wyroku orzekającego karę przewidzianą w art. 109 § 1 pkt 1–4 oraz wyroku określonego w art. 109 § 5 p.u.s.p. (art. 124 § 3 p.u.s.p.).

Należy zwrócić uwagę również na uprawnienia omawianego organu administracji sądowej w zakresie inicjowania postępowania odwoławczego. W świetle odpowiednio stosowanego art. 121 § 1 p.u.s.p. Prezes NSA (obok KRS, obwinionego oraz Rzecznika Dyscyplinarnego) jest uprawniony do wniesienia odwołania „od wyroków dyscyplinarnych wydanych w pierwszej instancji oraz od postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku”³⁸. Na podstawie kaskadowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego należy przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym takie odwołanie powinno spełniać wymogi apelacji (art. 29 ust. 1 p.u.s.a. w zw. art. 128 p.u.s.p. w zw. z art. 444 i n. k.p.k.)³⁹.

Ponadto trafnie zauważa Kuczyński, że swoistą formą kary dyscyplinarnej może być tzw. zwrócenie przez Prezesa NSA oraz prezesa WSA uwagi sędziemu w wypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego. Prezes NSA oraz prezes WSA mogą także żądać usunięcia skutków tego uchybienia (art. 22 § 3 p.u.s.a.)⁴⁰. Na marginesie należy zauważyć, że w sądownictwie administracyjnym istotna rola prezesa sądu ma długą tradycję. Zgodnie z ustawą z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁴¹ pierwszy prezes sprawował ogólny nadzór nad NTA (art. 8 tej ustawy). Podobne regulacje zawierało rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁴². W tym przypadku zmniejszyła się wszakże samodzielność NTA w zakresie administracji sądowej. Mimo bowiem że zgodnie z art. 21 rozporządzenia o NTA bezpośredni nadzór nad Trybunałem i sędziami należał do pierwszego prezesa, to jednak naczelny nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów. Nadzór ten nie mógł jednak wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie byli niezależni, ale osoby powołane do nadzoru mogły m.in.: żądać wyjaśnień, wglądać w czynności i usuwać oczywiste usterki; z powodu dostrzeżonych przewinień kierować sprawy do sądu dyscyplinarnego; w razie dostrzeżenia uchybienia, zwrócić na nie uwagę oraz żądać usunięcia skutków uchybienia (art. 22 rozporządzenia o NTA). Jak trafnie więc podkreślał Borkowski, rozporządzenie o NTA wzmocniło związki NTA z administracją publiczną⁴³.

³⁸ Kuczyński [w:] Masternak, Kuczyński (2009): 141.

³⁹ Por. Korózs, Sztorc (2004): 182.

⁴⁰ Kuczyński [w:] Masternak, Kuczyński (2009): 140.

⁴¹ Dz. U. 1926, Nr 68, poz. 400 ze zm.

⁴² Dz. U. 1932, Nr 94, poz. 806 (dalej jako: rozporządzenie o NTA).

⁴³ Borkowski (2006): 17.

2. Uprawnienia kolegium sądu⁴⁴

Omawiając wpływ organów administracji sądowej na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym, nie można zapominać także o istotnym uprawnieniu Kolegium NSA w zakresie kształtowania składu sądu dyscyplinarnego i wyboru rzecznika dyscyplinarnego. Organ ten w drodze losowania wyznacza skład sądu dyscyplinarnego, z listy sędziów NSA, co ma zapewnić „przypadkowość doboru składu, a przez to jego całkowicie niewątpliwą bezstronność”⁴⁵. Oznacza to, iż Kolegium NSA (oraz, co oczywiste, inne organy administracji sądowej) nie mają zgodnie z prawem bezpośredniego wpływu na dobór składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym poza możliwością zapewnienia prawidłowego losowania składu (art. 48 § 3 p.u.s.a.).

Kolegium NSA wybiera również Rzecznika Dyscyplinarnego NSA i jego zastępcę. W tym przypadku uchwała musi zostać podjęta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy członków kolegium⁴⁶. Kadencja rzecznika i jego zastępcy wynosi cztery lata (art. 48 § 4 p.u.s.a.).

Należy zwrócić uwagę także na uprawnienia Kolegium NSA do żądania podjęcia czynności przez Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 76 § 1 ustawy o SN w zw. z art. 49 p.u.s.a.). Jak już wskazywano wyżej, podobne uprawnienia mają również kolegia WSA (art. 114 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a.), jednakże uprawnienia kolegiów ograniczają się jedynie do sędziów określonego sądu (WSA albo NSA)⁴⁷.

Rozpatrując różne aspekty wpływu organów administracji sądowej na postępowania dyscyplinarne, należy dodać, że sąd dyscyplinarny na podstawie wniosku kolegium danego sądu może orzec o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska (art. 75 § 2 pkt 3 p.u.s.p.). Na uchwałę odmawiającą uwzględnienia omawianego wniosku kolegium sądu, które złożyło wniosek, przysługuje zażalenie (art. 131 § 2 p.u.s.p.).

3. Kompetencje innych podmiotów

Omawiając kompetencje innych organów, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa, który to podmiot nie jest oczywiście typowym organem administracji sądowej, ale można go uznać za organ administracji wymiaru sprawiedliwości⁴⁸. Oprócz wskazanego wyżej uprawnienia do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec wszystkich sędziów sądów administracyjnych (art. 114 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a), KRS – na podstawie art. 125 p.u.s.p. – może wystąpić o wzno-

⁴⁴ To specyficzne gremium wewnętrzne (zob. wyrok NSA z 24 stycznia 2014 r., I OSK 2037/13, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>), które odpowiada tzw. prezydium sądu w niektórych innych systemach prawnych – Szmulik (2008): 276.

⁴⁵ Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 514

⁴⁶ Kuczyński [w:] Masternak-Kubiak, Kuczyński (2009): 295.

⁴⁷ Podobnie na gruncie p.u.s.p. Sawiński [w:] Górski (2013): 577.

⁴⁸ Zob. uwagi w przyp. 12.

wienie postępowania dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych⁴⁹. W doktrynie wskazuje się, że uzasadnieniem tego typu rozwiązania ustawowego jest obowiązek stania KRS na straży niezawisłości sędziów⁵⁰.

Omawiany organ jest też uprawniony do wniesienia odwołania od orzeczeń dyscyplinarnych określonych w odpowiednio stosowanym w tym przypadku art. 121 § 1 p.u.s.p. Dodatkowo także na podstawie wniosku KRS sąd dyscyplinarny może orzec o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska (art. 75 § 2 pkt 3 p.u.s.p.). Na uchwałę odmawiającą uwzględnienia omawianego wniosku KRS przysługuje zażalenie (art. 131 § 2 p.u.s.p.).

Odnosząc się natomiast do uprawnień pozostałych podmiotów, należy zauważyć, że w odniesieniu do sędziów NSA Rzecznik Dyscyplinarny NSA powinien podjąć czynności wyjaśniające na żądanie Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe (art. 76 § 1 ustawy o SN w zw. z art. 49 p.u.s.a.). W doktrynie podkreśla się, że podmioty usytuowane poza stosunkiem służbowym sędziego (takie jak KRS czy Prokurator Generalny) powinny występować do rzecznika z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych „ze szczególną ostrożnością, gdyż ze zrozumiałych względów ich wiedza o ewentualnym przewinieniu jest z reguły mniejsza. Raczej należy opowiedzieć się za przekazywaniem zawiadomień o domniemanych przewinieniach organom mającym większą wiedzę lub lepszą możliwość wstępnej oceny. Oczywiście nie powinno to dotyczyć sytuacji, w której popełnienie przewinienia jest w poważnym stopniu uprawdopodobnione lub wręcz publicznie znane albo gdy inne względy przemawiają za bezpośrednim wystąpieniem z żądaniem do rzecznika dyscyplinarnego”⁵¹.

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 NSA⁵². Powoduje to, że Ministrowi Sprawiedliwości nie przysługuje uprawnienie do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego NSA. Jednak ostatnio⁵³ 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 prowadze-

⁴⁹ Kuczyński [w:] Masternak-Kubiak, Kuczyński (2009): 146.

⁵⁰ Sawiński [w:] Górski (2013): 596.

⁵¹ Ereciński, Gudowski, Iwulski (2009): 524.

⁵² Tak też Puczek (2013).

⁵³ Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 190.

nia określonej sprawy dyscyplinarnej dotyczącej każdego sędziego sądu administracyjnego lub asesora sądowego. Wyznaczenie takiej osoby przez Prezydenta RP będzie dodatkowo równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny może wszcząć postępowanie dyscyplinarne albo wstąpić do już toczącego się postępowania. Doniosłe znacznie ma to, że ewentualne wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego będzie z mocy prawa wyłączało Rzecznika Dyscyplinarnego NSA lub jego zastępcę od podejmowania jakichkolwiek czynności w sprawie.

IV. PODSUMOWANIE

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.⁵⁴ 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 NSA⁵⁵. 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.).

⁵⁴ Por. Wąsowska (2019).

⁵⁵ Jak wskazano w wyroku NSA z 5 lutego 2008 r. (I OSK 581/07, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>): „Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór stosownie do art. 9 u.s.p. Odpowiednikiem tego przepisu, jeśli chodzi o sądy administracyjne jest art. 12 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który zwierzchni nadzór nad sądami administracyjnymi powierza Prezesowi NSA”.

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 Sprawiedliwości⁵⁶. Paweł Sarnecki stwierdza nawet, że wprowadzenie przez ustawodawcę jakichkolwiek uprawnień tego ministra wobec sądów administracyjnych stanowiłoby *contradictio in adiectio*, czyli rodzaj błędu logicznego⁵⁷. 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 ministrów⁵⁸. Z tego względu należy pozytywnie ocenić odrębną regulację odpowiedzialności dyscyplinarnej w sądownictwie administracyjnym oraz powierzenie także w tym zakresie uprawnień Ministra Sprawiedliwości Prezesowi NSA⁵⁹. Należy bowiem pamiętać, że prezes sądu to przede wszystkim sędzia sądu administracyjnego, któremu powierzono dodatkowe obowiązki w zakresie administracji wymiaru sprawiedliwości. Mimo to instytucja inicjowania czynności dyscyplinarnych przez prezesa sądu (jak i inne organy administracji wymiaru sprawiedliwości oraz Prezydenta RP) powinna być jednak stosowana z dużą rozwagą, zwłaszcza gdy zarzuca się sędziemu naruszenie przepisów w sferze stosowania prawa w postępowaniach sądowych (o którym mowa w art. 107 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a.). Nie ma wątpliwości, że na przykład przesłanka „oczywistej i rażącej obrazę przepisów” musi być interpretowana ściśle, aby nie przybrała szczególnej formy nacisku organu administracji sądowej na sędziów, zbliżonej do wiążących zaleceń dotyczących kwestii o charakterze merytorycznym, które nie dają się pogodzić z zasadą niezawisłości i demokratycznego państwa prawnego. Inicjatywa ta powinna być zatem stosowana tylko w przypadku najbardziej ewidentnych, bezspornych uchybień, gdyż konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej oznaczają także to, że sędzia nie ma obowiązku stosowania konkretnej, ściśle oznaczonej metody czy sposobu wykładni⁶⁰. Z drugiej strony nie można też powoływać się na ochronę niezawisłości sędziowskiej „w celu uniknięcia krytyki i odpowiedzialności w sytuacjach niestarannej, niedbałej, źle zorganizowanej, arbitralnej pracy stosującego prawo, niezależnie od tego, czy to jest sąd, sekretariat sądowy czy też ktoś, kto się prawem posługuje wobec słabszego partnera obrotu prawnego”⁶¹.

Andrzej Skoczylas
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
skocz2@amu.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-7951-7341>

⁵⁶ Zob. Skoczylas (2011): 182–186.

⁵⁷ Sarnecki (2007): 478.

⁵⁸ Hauser (2010): 163.

⁵⁹ Zob. Skoczylas (2011): 182–186.

⁶⁰ Por. także poglądy Budyn (1999): 99; Leszczyński (1998): 44–45.

⁶¹ Zob. Łętowska (2000): 106.

- Adamiak, B., Borkowski, J. (2009). *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*. Warszawa.
- Borkowski, J. (2006). Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2(1): 13–21.
- Budyn, M. (1999). Głosa do uchwały SN z dnia 30 września 1998 r., I KZP 11/98. *Prokuratura i Prawo* 5: 99–104.
- Buszyński, M. (1999). O reformę sądownictwa administracyjnego [przedruk z miesięcznika *Gazeta Administracji* – styczeń 1946]. *Samorząd Terytorialny* 9(5): 61–66.
- Górski, A. (red.), Dąbrowski, S., Godlewska-Michalak, B., Gonera, K., Kremer, J., Łazarska, A., Ott, G., Sawiński, J., Strus, Z. (2013). *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*. Warszawa.
- Erciński, T., Gudowski, J. (red.), Iwulski, J. (2009). *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*. Warszawa.
- Gudowski, J. (1994). Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych. *Przegląd Sądowy* 4(11/12): 16–34.
- Hauser, R. (2010). Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 6(5/6): 157–167.
- Korózs, L., Sztorc, M. (2004). *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*. Warszawa.
- Kozielewicz, W. (2017). Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne. *Krajowa Rada Sądownictwa* 2: 65–77.
- Kuczyński, T. (2011). Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 11: Stosunek służbowy*. T. Kuczyński, E. Mazurek-Jasińska, J. Stelina (red.). Warszawa: 437–462.
- Leszczyński, L. (1998). Legitymizacja instytucji ujednoczających orzecznictwo sądowe, [w:] S. Waltoś (red.), *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*. Kraków: 29–48.
- Łętowska, E. (2000). Głosa do postanowienia składu 7 sędziów SN z 27 XI 1997, III CZP 54/97. *Państwo i Prawo* 55(8): 105–108.
- Masternak-Kubiak, M., Kuczyński, T. (2009). *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*. Warszawa.
- Oniszczyk, J., (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Kraków.
- Plesnarowicz-Durska, E. (2014). *Komentarz do art. 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz* [Online]. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. System Informacji Prawnej Lex/el.
- Puczko, A. (2013). *Komentarz do art. 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz* [Online]. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. System Informacji Prawnej Lex/el.
- Sagan, S. (1999). *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa.
- Sarnecki, P. (2007). *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcieskiego*. Warszawa: 467–484.
- Skoczylas, A. (2011). *Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce*. *Iustitia – Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich* 2(4): 182–186.
- Szmulik, B. (2008). *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Wąsowska, K. (2019). *System dyscyplinarny sędziów pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości*. *Forum Rozwoju Obywatelskiego. Analiza* 4. [Online]. <<https://for.org.pl/pl/a/6578,analiza-4/2019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci>> [dostęp: 5.08.2019].
- Zbrojewska, M. (2014). *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym* [online]. System Informacji Prawnej Lex. <<https://sip.lex.pl/#/monograph/369296985/54>> [dostęp: 2.08.2019].
- Zieliński, A. (1993). O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa. *Państwo i Prawo* 48(6): 84–88.
- Zubik, M. (2011). *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa.
- Żurawik, A. (2013). *Ustrój sądownictwa w Polsce*. Warszawa.

THE INFLUENCE OF JUDICIAL ADMINISTRATION BODIES
ON DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Summary

This paper concerns the main problems of the influence of judicial administration bodies on the disciplinary proceedings of judges of administrative courts. This issue is of key importance in terms of research on the administrative supervision over courts and judges. In this respect, the most important issue is the protection of judicial independence. The article discusses the problem of the influence of the President of the Supreme Administrative Court, presidents of courts of first instance, and the National Council of the Judiciary on the disciplinary proceedings of judges of administrative courts and assessors. Attention is paid to the pros and cons of applicable legal solutions. It should be emphasized that in the administrative courts the structure of the disciplinary judicial system is different from that of the judiciary subject to judicial review supervised by the Supreme Court. The Supreme Administrative Court is the disciplinary court in the disciplinary matters of judges of administrative courts and assessors. The article discusses the most important features of this solution, especially the advantages of the lack of significant influence of the Minister of Justice on these proceedings.

Keywords: judges; disciplinary proceedings; disciplinary courts; Supreme Administrative Court; National Council of the Judiciary; administrative supervision of courts and judges

