

METODYKA PRACY SĄDZIEGO W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

METODYKI

WYDANIE **4**

METODYKA PRACY SĄDZIEGO W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

METODYKI

WYDANIE **4**

Stan prawny na 5 lipca 2020 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Barbara Adamiak: IV–XV

Janusz Borkowski: I–III (aktualizacja do 4. wydania B. Adamiak)

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-952-1

4. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Rozdział I

Status sędziego sądownictwa administracyjnego	19
1. Kształtowanie prawnych wymagań powołania na stanowisko sędziego	19
2. Wymagania materialne i formalne obsady personalnej stanowiska sędziego	21
3. Charakterystyka statusu sędziego	29
4. Prawa i obowiązki sędziego	39
5. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów	48

Rozdział II

Wykonywanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej	53
1. Charakterystyka kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej	53
2. Przedmiot kontroli zgodności z prawem	56
3. Pozycja sądu administracyjnego a kontrola działalności administracji publicznej	60
4. Dziedziny działalności administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądowej	62
4.1. Skutki związane z następcością kontroli sądowej	62
4.2. Akta sprawy sądowej i administracyjnej	62
4.3. Prawne formy działania administracji a kontrola sądu	63
4.4. Podstawa orzekania w kontroli następcej sądu	64
4.5. Stan sprawy w dacie sądowego orzekania w ramach kontroli następcej	66
4.6. Akta sądowe a administracyjne w postępowaniu w drugiej instancji sądowej	67
5. Sądowa ocena zgodności/niezgodności z prawem	68
6. Uwagi o kontroli administracji przez sąd powszechny	70
7. Oceny prawne sądu a działania administracji publicznej	71

Rozdział III

Rola sądziego w wykładni prawa administracyjnego	72
1. Prawo administracyjne jako część prawa publicznego	72
2. Podstawy wyodrębnienia prawa administracyjnego	73
3. Pojęcie administracji publicznej	74
4. Sprawowanie administracji publicznej	76
5. Zakres prawa administracyjnego	79
6. Próba określenia prawa administracyjnego	83
7. Kontrola przez sąd stosowania prawa w działalności administracji publicznej	84
7.1. Kontrola sądu a typy stosowania prawa	84
7.2. Doktrynalna charakterystyka trzech typów stosowania prawa	85
8. Typy stosowania prawa a kontrola sądowa	88
8.1. Kontrola sądowa w sprawach o orzecznym modelu stosowania prawa	88
8.2. Kontrola sądowa w sprawach typu administracyjnego lub kierowniczego stosowania prawa	89
8.3. Typ sądowy stosowania prawa a pozostałe typy	90
9. Podległość prawu sądu a organów administracji publicznej	94
10. Sądowa wykładnia prawa w kontroli działalności administracji publicznej	99

Rozdział IV

Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym	102
1. Uwagi ogólne	102
2. Kompetencja sądów administracyjnych	103
2.1. Rozgraniczenie drogi przed sądem administracyjnym od drogi przed sądem powszechnym	103
2.2. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego	108
2.2.1. Skarga na decyzje administracyjne	108
2.2.2. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym	115
2.2.2.1. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym	115
2.2.2.2. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym	119
2.2.3. Skarga na inne niż decyzje administracyjne i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w dziale IV, V, VI ordynacji podatkowej i postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw	120

2.2.4.	Skarga na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających	125
2.2.5.	Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania wydania pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, opinii zabezpieczających, odmowy wydania opinii zabezpieczających (skarga na bezczynność lub przewlekłość materialnoprawną)	129
2.2.6.	Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (skarga na bezczynność lub przewlekłość procesową)	135
2.2.7.	Skarga na akty prawa miejscowego	137
2.2.8.	Skarga na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.)	139
2.2.9.	Skarga na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.)	140
2.2.10.	Skarga na podstawie przepisów ustaw szczególnych	141
2.2.11.	Skarga na niewykonanie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego	142
2.3.	Sprzeciw jako szczególny środek zaskarżenia na drodze postępowania sądownoadministracyjnego	144
2.4.	Względność rozgraniczenia drogi przed sądem administracyjnym od drogi przed sądem powszechnym	146
2.4.1.	Odrzucenie pozwu przez sąd powszechny	146
2.4.2.	Prawomocność orzeczenia sądu powszechnego	146
2.5.	Dopuszczalność wyboru drogi postępowania sądowego	147
2.6.	Ograniczenie kompetencji sądów administracyjnych	148
3.	Właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego w systemie ustrojowym sądownictwa administracyjnego	152
3.1.	Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego a właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego	152
3.2.	Właściwość ustawowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	155
3.2.1.	Właściwość rzeczowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	155

3.2.2. Właściwość miejscowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	156
3.2.3. Badanie właściwości i przekazanie sprawy sądowi administracyjnemu	159
3.3. Właściwość delegacyjna wojewódzkich sądów administracyjnych	160

Rozdział V

Skład sądu i wyłączenie sędziego sądu administracyjnego	161
1. Uwagi ogólne	161
2. Skład sądu administracyjnego	162
2.1. Skład wojewódzkiego sądu administracyjnego	162
2.2. Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego	166
3. Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego	169

Rozdział VI

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	175
1. Czynności wojewódzkiego sądu administracyjnego związane z wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego	175
1.1. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	177
1.2. Rozpoznanie wniosku o ukaranie grzywną za nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	178
1.3. Nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	179
1.4. Brak akt sprawy i odpowiedzi na skargę a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	180
2. Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	180
2.1. Przesłanki merytoryczne dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	180
2.1.1. Właściwość sądu administracyjnego	182
2.1.2. Brak zawisłości sprawy pomiędzy stronami, brak prawomocnego osądzenia	182
2.1.3. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego ...	184
2.1.3.1. Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie ochrony interesu prawnego	184
2.1.3.2. Legitymacja do wniesienia skargi oparta na ochronie interesu publicznego	187
2.1.3.3. Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie ochrony interesu społecznego	189
2.1.4. Zdolność sądowa stron oraz zdolność procesowa strony skarżącej. Reprezentacja stron	191

2.1.4.1. Reprezentacja stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym	195
2.1.4.2. Przedstawicielstwo strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym	195
2.1.4.3. Pełnomocnictwo procesowe	197
2.1.5. Wykorzystanie środków ochrony prawnej na drodze administracyjnej	203
2.1.5.1. Wykorzystanie środków ochrony prawnej jako przesłanka dopuszczalności wniesienia skargi na akty podjęte w postępowaniu administracyjnym (podatkowym)	204
2.1.5.2. Wyłączenie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego przesłanką wyczerpania środków obrony na akty, czynności w zakresie nieobjętym drogą postępowania administracyjnego (podatkowego). Ograniczenie czasowe	206
2.2. Przesłanki formalne dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	208
2.2.1. Treść i forma skargi do sądu administracyjnego	208
2.2.1.1. Forma skargi	213
2.2.1.2. Termin do wniesienia skargi	214
2.2.1.3. Tryb wniesienia skargi	216
2.2.1.4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego	217
2.2.2. Odpisy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	218
3. Czynności przewodniczącego wydziału	219
3.1. Czynności przewodniczącego wydziału w razie negatywnego wyniku spełnienia przesłanek formalnych skargi. Wezwanie do uiszczenia wpisu	221
4. Czynności sędziego	222
5. Odrzucenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	223
5.1. Podstawy prawne odrzucenia skargi	223
5.2. Forma prowadzenia postępowania wstępnego	231
5.3. Forma odrzucenia skargi	232
6. Rozpoznanie wniosków w postępowaniu wstępnym	232
6.1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy	232
6.1.1. Rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy	232
6.1.2. Wygaśnięcie prawa pomocy, cofnięcie prawa pomocy	238
6.2. Wniosek o przywrócenie terminu	239
6.3. Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności	242
6.4. Wniosek o wyłączenie sędziego	247
6.5. Wniosek o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	248

6.6. Wniosek o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego	248
6.6.1. Wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym osoby broniącej interesu prawnego ...	251
6.6.1.1. Wyłączenie dopuszczalności przyznania statusu uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony	254
6.6.2. Wniosek organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym	255

Rozdział VII

Przygotowanie rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	259
1. Czynności przygotowania akt sprawy	259
2. Połączenie rozpoznania spraw sądowoadministracyjnych	263
2.1. Obligatoryjne połączenie spraw sądowoadministracyjnych	263
2.2. Fakultatywne połączenie spraw sądowoadministracyjnych	264
3. Rozłączenie spraw sądowoadministracyjnych	265
4. Czynności wobec stron i uczestników postępowania w stadium przygotowania rozpoznania sprawy	266
4.1. Ustalenie zakresu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego	266
4.1.1. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	266
4.1.2. Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego	268
4.2. Doręczanie pism	269
4.2.1. Zasada oficjalności doręczeń	270
4.2.2. Doręczenie właściwe	272
4.2.3. Doręczenie zastępcze	275
4.2.4. Czas i miejsce doręczeń	276
4.2.5. Potwierdzenie doręczenia	277
4.2.6. Kontrola doręczenia pisma	277
5. Czynności sędziego związane z postępowaniem mediacyjnym	278
6. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	281
6.1. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa	281
6.2. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego z urzędu	281
6.2.1. Obligatoryjne zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	282
6.2.2. Fakultatywne zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	283
6.3. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego na wniosek	288
6.4. Skutki prawne zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego ...	289
6.5. Podjęcie zawieszonego postępowania sądowoadministracyjnego	290
6.6. Forma orzeczenia w przedmiocie zawieszenia postępowania	291

7. Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego	292
7.1. Podstawy umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego	292
7.2. Forma umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego. Forma posiedzenia sądowego	295
8. Kwalifikacja trybu rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	296
9. Tryb uproszczony postępowania sądowoadministracyjnego	296
10. Wyznaczenie rozprawy	298

Rozdział VIII

Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej. Rozprawa	300
1. Zakres rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	300
1.1. Granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	301
1.1.1. Granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej skarg na decyzje administracyjne	303
1.1.1.1. Granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej ze sprzeciwu na decyzje administracyjne	307
1.1.2. Granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej na postanowienia	308
1.1.3. Granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej w innych rodzajach skarg	310
2. Podstawy rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	311
2.1. Podstawa prawna rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	311
2.1.1. Podstawa prawna ustalenia zdolności prawnej organu wykonującego administrację publiczną	313
2.1.2. Podstawa prawna ustalenia zgodnego z prawem stosowania przepisów prawa	314
2.1.3. Wyjątek od rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej na podstawie prawnej obowiązującej w dniu wykonywania administracji publicznej	319
2.1.3.1. Konsekwencje prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu normatywnego	319
2.1.3.2. Konsekwencje prawne orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	323
2.1.3.3. Znaczenie prawne uchwał NSA dla wykładni przepisów prawa przez sąd administracyjny	324
2.2. Podstawa faktyczna rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	324
2.2.1. Ustalenie stanu faktycznego na podstawie akt sprawy	325
2.2.2. Dopuszczalność dowodów w postępowaniu sądowoadministracyjnym	327
3. Narada wstępna	329
4. Rozprawa	330

4.1. Jawność rozprawy	331
4.2. Przebieg rozprawy	332
4.2.1. Kolejność rozpraw na posiedzeniu sądowym	332
4.2.2. Rozpoczęcie rozprawy	333
4.2.2.1. Odroczenie rozprawy	334
4.2.3. Czynności w trakcie rozprawy	335
4.2.3.1. Policja sesyjna	336
4.2.4. Protokół z rozprawy	337
4.2.4.1. Zasada pisemności: obowiązek sporządzenia protokołu ...	337
4.2.4.2. Wymagania formalne i materialne protokołu	338
4.2.4.3. Spisanie protokołu	339
4.2.4.4. Kontrola spisanego protokołu. Skreślenia i poprawki w protokole	340
4.2.5. Zamknięcie rozprawy. Dopuszczalność otwarcia zamkniętej rozprawy	340
4.3. Narada. Zdanie odrębne	341

Rozdział IX

Wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego	343
1. Charakter kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych	343
2. Rodzaje wyroków. Środki stosowane przez sąd administracyjny	344
2.1. Wyroki w sprawach skarg na decyzje i postanowienia. Środki stosowane przez sąd administracyjny wobec zaskarżonej decyzji administracyjnej i postanowienia	346
2.1.1. Stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)	348
2.1.1.1. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia	348
2.1.2. Uchylenie decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.)	353
2.1.2.1. Uchylenie decyzji lub postanowienia na podstawie naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.)	354
2.1.2.2. Uchylenie decyzji lub postanowienia na podstawie kwalifikowanego naruszenia prawa procesowego dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.)	355
2.1.2.3. Uchylenie decyzji na podstawie innych naruszeń przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.)	369

2.1.3. Stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)	370
2.1.4. Wyrok w sprawie skarg na decyzje i postanowienie łączący zastosowanie środków wobec zaskarżonej decyzji i postanowienia z przesądzeniem bytu postępowania administracyjnego	379
2.1.5. Wyrok zobowiązujący do wydania decyzji lub postanowienia w określonym terminie ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia	381
2.2. Wyroki w sprawach skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach, opinię zabezpieczającą, odmowę wydania opinii zabezpieczającej (art. 146 p.p.s.a.)	385
2.3. Wyroki w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, niebędące aktami prawa miejscowego podejmowanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 147 § 1 p.p.s.a.)	388
2.4. Wyroki w sprawach skarg na akty nadzoru (art. 148 p.p.s.a.)	392
2.5. Wyroki w sprawie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 149 p.p.s.a.)	393
2.6. Wyroki w sprawach skarg na akty lub czynności niewymienione w art. 145–148 (art. 150 p.p.s.a.)	398
2.7. Wyroki w sprawie bezczynności lub przewlekłości procesowej	399
2.8. Wyroki w sprawach zaskarżanych na podstawie ustaw szczególnych	399
2.9. Wyroki w sprawach skarg na niewykonanie wyroku	399
2.9.1. Wyroki w sprawach skarg wniesionych na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.	400
2.9.1.1. Grzywna jako środek stosowany na niewykonanie wyroku	400
2.9.1.2. Wydanie wyroku merytorycznego	401
2.9.1.3. Przyznanie na rzecz skarżącego sumy pieniężnej	402
2.9.2. Wyroki w sprawach sądowoadministracyjnych ze sprzeciwu na decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.	404
2.10. Zakaz <i>reformationis in peius</i> jako element konstrukcji środków stosowanych przez sąd administracyjny	404
3. Wydanie wyroku	406
4. Treść i forma wyroku	406
4.1. Sentencja wyroku	407
4.1.1. Rozstrzygnięcie	408

4.1.1.1. Rozstrzygnięcie o zastosowaniu (odmowie zastosowania) środka wobec zaskarżonego działania lub bezczynności	408
4.1.1.2. Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wykonania aktu lub czynności	409
4.1.1.3. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania	409
4.2. Podpisy składu orzekającego sentencji wyroku	412
4.3. Uzasadnienie wyroku	414
4.3.1. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku	415
4.3.2. Wymagania co do treści uzasadnienia	416
4.3.2.1. Uzasadnienie faktyczne	417
4.3.2.2. Uzasadnienie prawne	420
4.3.2.3. Wskazania co do dalszego postępowania	420
4.3.2.4. Podpisanie uzasadnienia	422
5. Ogłoszenie i doręczenie wyroku	423
5.1. Obowiązki sądu wobec stron	424
6. Rektyfikacja wyroku	425
6.1. Sprostowanie wyroku	425
6.2. Uzupełnienie wyroku	426
6.2.1. Uzupełnienie wyroku co do całości skargi	426
6.2.2. Uzupełnienie wyroku o dodatkowe orzeczenie	428
6.3. Wykładnia wyroku	428
7. Prawomocność wyroku	430
8. Powaga rzeczy osądzonej	431
9. Czynności sądu po wydaniu wyroku	432

Rozdział X

Postanowienia sądu administracyjnego	433
1. Zakres dopuszczalności orzekania w formie postanowienia. Rodzaje	433
2. Postanowienie sygnalizacyjne	434
3. Forma, struktura postanowień. Doręczenie i ogłoszenie postanowień	435
4. Moc postanowień. Prawomocność postanowień	436
5. Zarządzenia	438

Rozdział XI

Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów

administracyjnych	440
1. System środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym	440
2. Skarga kasacyjna	441
2.1. Przedmiot zaskarżenia i podstawy skargi kasacyjnej	441

2.2. Legitymacja do złożenia skargi kasacyjnej	446
2.2.1. Przymus zastępstwa	447
2.3. Wymagania skargi kasacyjnej	448
2.3.1. Wymagania co do treści	448
2.3.2. Termin do złożenia skargi kasacyjnej	449
2.3.3. Tryb wniesienia skargi kasacyjnej	450
2.3.4. Wpis od skargi kasacyjnej	450
2.4. Odpowiedź na skargę kasacyjną	451
3. Postępowanie kasacyjne	451
3.1. Postępowanie wstępne	451
3.1.1. Postępowanie wstępne przed wojewódzkim sądem administracyjnym	451
3.1.2. Postępowanie wstępne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	454
3.2. Postępowanie rozpoznawcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	455
3.2.1. Tryb rozpoznania skargi kasacyjnej. Wyznaczenie składu orzekającego. Termin rozprawy	455
3.2.2. Granice rozpoznania sprawy w postępowaniu kasacyjnym	457
3.2.3. Przygotowanie rozpoznania sprawy przez Naczelnny Sąd Administracyjny	458
3.2.4. Rozprawa	458
3.2.5. Narada	459
3.2.6. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego	460
3.2.6.1. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego	460
3.2.6.2. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego	463
3.2.7. Regulacja postępowania kasacyjnego	463
4. Zażalenia	464

Rozdział XII

Obalanie prawomocnych orzeczeń	466
---	------------

1. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	466
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	472

Rozdział XIII

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	474
--	------------

Rozdział XIV

Postępowanie w sprawie zaginięcia lub zniszczenia akt	479
--	------------

Rozdział XV**Gwarancje realizacji prawa do szybkiego rozpoznania sprawy****sądowoadministracyjnej 481**

1. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu
sądowoadministracyjnym 481
2. Gwarancje prewencyjne w regulacji postępowania
sądowoadministracyjnego 481
3. Gwarancje represyjne 482

Bibliografia 485

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKPCz	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.)
reg. NSA	– uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.11.2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007)
reg. WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 25.03.1957 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006, s. 37), od 1.12.2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)

u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

Piśmiennictwo oraz publikatory

M. Pod.	– Monitor Podatkowy
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
Prok.i Pr.	– Prokuratura i Prawo
St. Praw.	– Studia Prawnicze
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne skróty

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	– Dziennik Urzędowy
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Rozdział I

STATUS SĘDZIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Kształtowanie prawnych wymagań powołania na stanowisko sędziego

Wymagania stawiane przy obsadzie stanowiska sędziego sądu administracyjnego łączą przesłanki ogólne, zawsze obowiązujące przy powołaniu na stanowisko sędziego, z kilkoma wymaganiami szczególnymi, które odnoszą się wyłącznie do sędziów sądów administracyjnych pierwszej lub drugiej instancji. Ustanowienie szczególnych cech uregulowań prawnych obowiązujących przy tworzeniu składu sędziowskiego w sądownictwie administracyjnym było jednym z elementów charakterystycznych dla organów sądowej kontroli administracji od jego powstania w Europie kontynentalnej we Francji i krajach romańskich, w krajach niemieckich, a zwłaszcza w konstytucyjnej monarchii austriackiej. Wiązało się to ze znacznymi odrębnościami przedmiotu spraw rozpoznawanych w ramach sądowej kontroli działalności administracji publicznej, wynikającymi z cech prawnych stosunków powstających na podstawie prawa publicznego, odróżniających je generalnie od nawiązywanych na gruncie prawa prywatnego.

W Polsce wkrótce po odzyskaniu niepodległości uchwalono ustawę z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.), w której określono bardzo ogólnie wymagania stawiane kandydatom na sędziów tego Trybunału. Kandydatami mogły być tylko osoby z wykształceniem prawniczym, a połowa ogólnej liczby składu Trybunału musiała posiadać kwalifikacje wymagane do powołania na stanowisko sędziowskie w sądownictwie powszechnym. W kolejnym akcie prawnym z 1932 r.¹, stanowiącym podstawę działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego do 1939 r., w art. 29 ust. 1 już szczegółowo wyliczono przesłanki mianowania na stanowisko sędziego w Trybunale, zastrzegając jednocześnie

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.).

w ust. 3, że jedna trzecia ogólnej liczby jego sędziów musi spełniać wszystkie wymagania do powołania na stanowisko sędziego w sądownictwie powszechnym. Przepis art. 29 ust. 1 stanowił, że mianowanie na stanowisko sędziego Trybunału może otrzymać ten, kto spełnia łącznie pięć przesłanek: posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; ma nieskazitelną przeszłość; włada językiem polskim („w słowie i piśmie”); ma ukończone uniwersyteckie studia prawnicze „z przepisaniem w Polsce egzaminami”; ma za sobą co najmniej dziesięć lat służby jako sędzia, prokurator lub referendarz w administracji państwowej lub też piętnaście lat pracy jako adwokat. Na stanowisko sędziego Trybunału zgodnie z ust. 2 mógł być ponadto powołany sędzia Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Wojskowego, jak również profesor zwyczajny prawa zatrudniony w polskim państwowym uniwersytecie². Unormowania obowiązujące w Drugiej Rzeczypospolitej były wzorem, z którego skorzystano przy tworzeniu podstaw prawnych reaktywowanego po długiej przerwie sądownictwa administracyjnego.

Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) w art. 6 ust. 1 wyliczała siedem przesłanek łącznych, które musiał spełniać kandydat na stanowisko sędziego NSA, rozpoczynając je od wspólnej w owym czasie dla wszystkich kandydatów na stanowiska sędziowskie tzw. rękojmi, czyli gwarancji wykonywania obowiązków sędziowskich zgodnie z celami państwa, co zostało usunięte z ustawodawstwa w wyniku zmian ustrojowych fundamentalnych dla pozycji organów wymiaru sprawiedliwości³. Kandydat na stanowisko sędziego jednoinstancyjnego sądu administracyjnego, jakim był w owym czasie NSA, zgodnie z art. 6 ust. 1, musiał mieć: obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich; nieskazitelną charakter; ukończone uniwersyteckie studia prawnicze; ukończone trzydzieści pięć lat życia; dziesięć lat pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, arbitra, notariusza, radcy prawnego, adwokata lub w administracji państwowej na samodzielnym stanowisku związanym z praktyką prawniczą; dostosowane do zadań kwalifikacje merytoryczne, wykazując się „wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji państwowej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działalnością administracji państwowej”. Od wymaganego okresu pracy w zawodach prawniczych przepisem art. 6 ust. 2 zwolniono profesorów i doktorów habilitowanych prawa w polskich szkołach wyższych (obowiązującą wtedy przez kilka lat nazwą wyższego stopnia naukowego był „docent”), dopuszczono również możliwość udzielenia przez organ mianujący na stanowisko sędziowskie indywidualnej dyspensy od ścisłego wymagania stażu pracy (art. 6 ust. 3). W swym podstawowym kształcie

² Należy zauważyć, że stosunki służbowe profesorów były normowane przepisami ustawy z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 ze zm.).

³ Odnosnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonano tego przepisem art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z 20.12.1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 73, poz. 436).

wymagania stawiane w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego kandydatowi na sędziego sądu administracyjnego nie odbiegały od obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej. W art. 12 ust. 1 ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) utrzymano te same co w poprzedniej ustawie wymagania jako przesłanki powołania na stanowisko sędziego tego Sądu, precyzując dwa elementy: określenie wymaganego wykształcenia prawniczego – ukończenie wyższych studiów prawnych i uzyskanie tytułu zawodowego magistra oraz dziesięcioletni staż pracy w instytucjach publicznych „na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego”.

Zasady powołania na stanowisko sędziego sądu administracyjnego i pozycja prawna sędziego w pierwszym okresie działania NSA miały pewne cechy szczególne. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w dziesięciu artykułach zawierała tylko kilka najistotniejszych unormowań, a w pozostałym zakresie odsyłała do odpowiednio stosowanych przepisów dotyczących sądów wojewódzkich, w sprawach wynagrodzeń natomiast – do ustawy o Sądzie Najwyższym. Dzięki takiemu rozwiązaniu prawnemu zaznaczono wysokie miejsce NSA w strukturze sądownictwa, ale nie obowiązywała w nim kadencyjna obsada stanowisk sędziowskich, jaka istniała w Sądzie Najwyższym do 1989 r., co sprzyjało stabilizacji zespołu sędziowskiego oraz korzystnie wpływało na tworzenie od podstaw linii orzecznictwa sądowego. Po utworzeniu Krajowej Rady Sądownictwa i podjęciu przez nią działalności została włączona w tryb powoływania sędziów NSA na zasadach obowiązujących przy obsadzie stanowisk sędziowskich w całym sądownictwie.

W znacznie obszerniejszej już ustawie z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wprost stanowiącej w art. 1 o tym, że NSA „sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej”, w jej części ustrojowej zachowano nadal takie same odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym i do przepisów o ustroju sądów powszechnych, jak w ustawie z 1980 r.

2. Wymagania materialne i formalne obsady personalnej stanowiska sędziego

Konstytucja RP w art. 176 ust. 1 stanowi, że „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”, w związku z czym w art. 236 ust. 2 określony został termin, w którym ta zasada miała być ustawowo wprowadzona w sądownictwie administracyjnym. Sądom administracyjnym nadano w Konstytucji rangę organów wymiaru sprawiedliwości, działających w ramach władzy sądowniczej jako odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173), sprawujących kontrolę działalności administracji

publicznej oraz kontrolę zgodności z ustawami przepisów prawa lokalnego (art. 175 ust. 1 i art. 184). Na sędziów sądów administracyjnych rozciągało się zawarte w art. 178–181 unormowanie statusu sędziów, ich podstawowych praw i obowiązków oraz systemu gwarancji niezawisłości. W wykonaniu zapowiedzi konstytucyjnej zostały podjęte prace nad projektami ustaw, które miały znamiona kodyfikacji przepisów stanowiących podstawy struktury i działania sądownictwa administracyjnego, w zasadzie zmierzającej do opracowania wyczerpujących unormowań nadających się do samodzielnego stosowania. Znalazło to wyraz również w legislacyjnej formie nadanej ustawie ustrojowej oraz proceduralnej (systematyka przepisów z podziałem artykułów na paragrafy). Cel ten został zrealizowany w dużym zakresie, ale nie w pełni, gdyż nadal pozostały odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów obowiązujących w sądownictwie powszechnym i w Sądzie Najwyższym, a ponadto w niewielu tylko kwestiach proceduralnych do kodeksu postępowania cywilnego.

W wyniku istotnych przemian dokonanych w strukturze sądownictwa administracyjnego i towarzyszących im licznych nowych rozwiązań prawnych w zakresie powierzania czynności sędziowskich oraz odnośnie do ochrony prawnej, zaszły również zmiany dotyczące odrębnych wymagań stawianych kandydatom przy powołaniu na stanowiska sędziowskie w każdej z dwóch instancji. Przepisy stanowiące o wymaganiach materialnych i formalnych oraz zasadach dostępu do stanowiska sędziego sądu administracyjnego tworzą wstępne podstawy kwalifikacyjne, ale jednocześnie stanowią też podstawowe elementy określenia urzędu sędziowskiego i statusu osoby zajmującej to stanowisko.

Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) w art. 6 stanowi o wymaganiach stawianych kandydatom do stanowiska sędziego WSA, z zachowaniem wyrażnej ciągłości treści z wcześniejszymi unormowaniami, natomiast w art. 7 wprowadza dodatkowe przesłanki, których spełnienie jest wymagane do powołania na stanowisko sędziego NSA.

W zakresie nieuregulowanym wprost w ustawie o ustroju sądów administracyjnych odpowiednie zastosowanie mają przepisy o ustroju sądów powszechnych⁴, z zastrzeżeniem odesłania do art. 31 u.SN w zakresie regulacji zgłaszania kandydatur na wolne stanowiska sędziego przewidziane do objęcia w WSA zgodnie z odesłaniem zamieszczonym w art. 29 § 1, jak również przepisy dotyczące Sądu Najwyższego⁵, stosownie do odesłania zawartego w art. 49. Ze względu na pominięcie w ustawie o ustroju sądów administracyjnych unormowania dotyczącego niektórych czynności trybu wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziów (przede wszystkim czynności wstępnych) będą stosowane te zasady postępowania, które wynikają ze wspomnianych

⁴ Obecnie obowiązuje ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.).

⁵ Obecnie obowiązuje ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825).

odesłań do posiłkowo stosowanych przepisów tych dwóch ustaw. Prezes NSA, korzystając z mocy art. 29 p.u.s.a. z tych samych uprawnień co Minister Sprawiedliwości, przydziela stanowiska sędziowskie w WSA, natomiast liczbę stanowisk sędziowskich w NSA ustala w drodze rozporządzenia Prezydent RP (art. 33 p.u.s.a.). Na Prezesa NSA spoczywa obowiązek obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w WSA w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wynikający z odpowiednio stosowanych przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 29 § 1 i 3 p.u.s.a. w związku z art. 20a § 4 p.u.s.p.) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Prezesa NSA obwieszcza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” liczbę wolnych stanowisk sędziego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach NSA (art. 49 p.u.s.a. w związku z art. 31 § 1 u.SN). Zasady dokonywania zgłoszeń i rozpatrywania ich pod względem formalnym są określone w przepisach obu ustaw, do których posiłkowego stosowania odesłano w art. 29 i 49 p.u.s.a. Kandydatury osób na stanowiska sędziowskie przedstawiają Krajowej Radzie Sądownictwa kolegiałne organy sądów, zgromadzenie ogólne sędziów danego WSA po zapoznaniu się z opinią o kandydacie kolegium tego sądu albo Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA po uzyskaniu o kandydacie opinii Kolegium NSA. Objęcie stanowiska sędziowskiego następuje z zachowaniem wymagań, które ustanawiają przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, a więc po otrzymaniu aktu powołania, złożeniu ślubowania i faktycznym objęciu stanowiska w sądzie określonym w akcie powołania w ustawowym terminie czternastu dni, pod rygorem utraty mocy obowiązującej aktu powołania, jeśli nie usprawiedliwiono przyczyn zwłoki.

W art. 6 p.u.s.a. określone są wymagania „do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego” w drodze enumeracji w § 1 siedmiu łącznie stosowanych przesłanek, z ustanowieniem dwóch dyspens w § 2 i 3 oraz określeniem w § 4 przypadku zatrudnienia na stanowisku sędziowskim w niepełnym wymiarze czasu pracy. Regulacja prawna w podstawowym zakresie jest wyczerpująca i tylko w odniesieniu do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy trzeba zastosować posiłkowo przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którymi niepełny wymiar czasu pracy profesora lub doktora habilitowanego, powołanego na stanowisko sędziego, nie może być ustalony jako mniejszy niż jego połowa (art. 62 p.u.s.p.).

Przesłanki powołania do pełnienia urzędu sędziego wyliczone wyczerpująco w zamkniętej enumeracji pozytywnej art. 6 § 1 p.u.s.a., a więc niepodlegające wykładni rozszerzającej, można podzielić na formalne i materialne tylko z pewnym przybliżeniem, ponieważ z różnym nasileniem łączą obydwa elementy. Jako przesłankę formalną można potraktować ustalenie granicy wieku życia, ale już udokumentowanie wykształcenia lub posiadanego stażu zawodowego łączy elementy formalne z oceną merytorycznych treści. Z tego względu można podjąć ich krótką charakterystykę w porządku przyjętym w ustawie z podkreśleniem materialnych treści w nich zawartych.

W art. 6 § 1 pkt 1 p.u.s.a. potraktowano łącznie jako jedną przesłankę trzy odrębne wymagania, a mianowicie: obywatelstwa, statusu osoby fizycznej w sferze prawa cywilnego, statusu jednostki w państwie i społeczeństwie. Trzy elementy przepisu złączone są spójnikiem „i”, nadającym im cechę koniunkcji, co podkreśla jednakową ich wagę w ocenie kandydata.

Kandydat na stanowisko sędziego zgodnie z art. 6 § 1 pkt 1 *ab initio* p.u.s.a. w dacie podjęcia starań o powołanie musi mieć obywatelstwo polskie niezależnie od podstaw jego nabycia określonych w art. 34 Konstytucji oraz przewidzianych w ustawie z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347), a więc z mocy prawa, nabycie albo uznanie obywatelstwa. Wymaganie obywatelstwa polskiego w art. 6 § 1 pkt 1 p.u.s.a. nie jest opatrzone zastrzeżeniem, że ma być ono wyłączne. Wymaga jednak uwzględnienia, że art. 29 § 1 p.u.s.a. odsyła do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych do sędziów WSA przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a w art. 49 p.u.s.a. do stosowania odpowiedniego w sprawach nieuregulowanych do sędziów NSA przepisów dotyczących SN. W regulacji wymogów powołania na stanowisko sędziego sądu powszechnego i powołania na stanowisko sędziego SN przyjęto zastrzeżenie, że na stanowisko sędziego powołany może być ten, kto posiada wyłącznie obywatelstwo polskie (art. 6 § 1 pkt 1 p.u.s.a., art. 30 § 1 pkt 1 u.SN). Wymaganie obywatelstwa polskiego nie narusza przepisów prawa europejskiego, gdyż tworzenie prawnych podstaw organizacji wymiaru sprawiedliwości nie stanowi przedmiotu prawa europejskiego zgodnie z postanowieniami traktatowymi i mieści się w kompetencji prawodawczej państw członkowskich Unii⁶. Przepis stanowiący o wymaganiu obywatelstwa polskiego nie ma wobec tego znamion unormowania dyskryminacyjnego, naruszającego swobodę zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej, ani też nie godzi w pojęcie obywatelstwa Unii, bowiem ono tylko „ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go” (art. 9 *in fine* TFUE)⁷.

Posiadanie pełni praw cywilnych musi być rozumiane w taki sposób, w jaki określają to generalnie przepisy kodeksu cywilnego normujące zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych osób fizycznych, które stanowią też o dopuszczalnych ich ograniczeniach. Przepisy ustaw odrębnych wprowadzają również podstawy prawne do ograniczania praw cywilnych w przypadkach szczególnych. Korzystanie z pełni praw cywilnych oznacza brak jakichkolwiek ograniczeń dotyczących kandydata w działaniu w sprawach własnych i rozporządzania nimi we własnym imieniu. Zwrócić trzeba

⁶ Podkreślają to Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 97–98, oraz T. Kuczyński [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 99–100.

⁷ Por. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 66–67; szerzej por. R. Pelc, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo państw członkowskich i państw trzecich* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2000, s. 78–91.

jednak uwagę na to, że kandydat w czasie ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego WSA może z mocy przepisów odrębnych mieć ograniczone możliwości działania w sferze praw cywilnych w odniesieniu np. do działalności gospodarczej, obowiązku składania oświadczeń majątkowych, jeżeli zajmuje stanowisko w organach wymiaru sprawiedliwości lub w służbie cywilnej. W żadnym wypadku takich prawnych ograniczeń generalnych, związanych tylko z piastowanym stanowiskiem, nie można potraktować jako zaprzeczenia korzystania z pełni praw cywilnych przez kandydata, gdyż nie mają one charakteru jednostkowego, lecz są związane z charakterem i wymaganiami pełnionej służby.

Pojęcie pełni praw obywatelskich należy odnieść do systemu przepisów stanowiących o statusie jednostki w państwie, w społeczeństwie, w odniesieniu do współobywateli i innych mieszkańców kraju. Przepisy różnej rangi, poczynając od Konstytucji poprzez ustawy krajowe i akty prawa europejskiego, stanowią dla jednostki podstawę praw politycznych, osobistych, ekonomicznych, socjalnych, kształtują zakres wolności obywatelskich, jednocześnie zakreślając granice swobód w sferze wolnej od ingerencji państwa, w której jednostka może podejmować działania według własnych wyborów⁸. W żadnym z tych obszarów praw, wolności lub obowiązków obywatelskich nie mogą występować indywidualne ograniczenia kandydata w działaniu. Podobnie jak w odniesieniu do praw cywilnych, również w sferze praw obywatelskich kandydat do urzędu sędziowskiego, przechodzący bezpośrednio ze stanowisk w określonych dziedzinach praktyki prawniczej lub administracyjnej, z mocy przepisów odrębnych musi stosować się do pewnych ograniczeń w korzystaniu z nich. Od osób piastujących określone stanowiska wymaga się postawy apolitycznej, ogranicza się możliwość uczestniczenia w partiach politycznych, w ruchu związkowym, ustala zasady korzystania ze swobody wyrażania poglądów czy też swobody dodatkowego zatrudnienia. Takie ograniczenia nie będą stanowić przeszkody w kandydowaniu, bo są to legalne ograniczenia odnoszące się do określonych zawodów lub stanowisk publicznych, a nie do indywidualnie określonych osób fizycznych.

W art. 6 § 1 pkt 2 p.u.s.a. zawarto przesłankę, która ma służyć ocenie osobowości kandydata wyznaczającej jego postępowanie, wzorce odniesienia do ludzi i spraw, które mogą być oceniane pod względem moralnym. W porównaniu z dawnym wymaganiem (z przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym) „nieskazitelnej przeszłości”, dokonano zmiany kryteriów oceny kandydata, ponieważ przeniesiono jej ciężar z oceny rezultatów badania dotychczasowego życia osobistego i zawodowego na ustalenie predyspozycji do nienagannego wykonywania obowiązków urzędu sędziowskiego w zgodzie z rotą ślubowania, ocenianych w kategoriach psychologicznych i moral-

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 92–101 i 109–121; P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 105–164.

nych, co mieści się w pojęciu „nieskazitelnego charakteru”⁹. Zważyć trzeba jednak, że wskutek odesłania do przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych na podstawie art. 58 § 3 p.u.s.p. sprawdzana jest również przeszłość osoby, która kandyduje do objęcia urzędu sędziego, chyba że kandydatem jest sędzia lub prokurator (art. 58 § 4a p.u.s.p.). Informacji zasięga się od komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, który sporządza je na podstawie danych czerpanych z informatycznych systemów policyjnych. Treść informacji jest udostępniana kandydatowi na stanowisko sędziego. Tryb i sposób sporządzania informacji uwzględniający wymagania ochrony dóbr osobistych oraz konstytucyjnych praw i wolności kandydata jest regulowany w drodze rozporządzenia.

Przesłanka zawarta w art. 6 § 1 pkt 3 p.u.s.a. nawiązuje do przepisów normujących zasady zarówno odbywania studiów wyższych prawniczych – obecnie w Polsce prowadzonych na tym kierunku tylko jako jednolite, uzyskania po ich ukończeniu tytułu zawodowego magistra (tytuł jest jednakowy dla wielu kierunków studiów, chodzi więc o magisterium uzyskane na studiach o kierunku – prawo), jak również trybu uznawania wyższego wykształcenia uzyskanego za granicą, co albo wynika wprost z postanowień odpowiednich umów międzynarodowych (ustanawiających ekwiwalencję wykształcenia), albo następuje w trybie nostryfikacji przeprowadzanej w uprawnionych polskich uczelniach wyższych. Postępujący proces unifikacji wymagań stawianych w czasie studiów wyższych w Europie stwarza możliwości korzystania z prawa do kontynuowania studiów w różnych uczelniach krajowych i zagranicznych z przenoszeniem przez studenta dorobku w nauczaniu wyrażanym w tzw. punktach transferowych (ECTS), co daje podstawy do uzyskiwania dyplomu ukończenia studiów w jednym z krajów europejskich, z zapewnieniem równego traktowania z dyplomem polskim nadającym tradycyjny tytuł zawodowy magistra¹⁰.

Kandydat do stanowiska sędziego musi wykazywać się zgodnie z art. 6 § 1 pkt 4 p.u.s.a. stanem zdrowia odpowiednim do „pełnienia obowiązków sędziego”, zwłaszcza dlatego, że zgodnie art. 83 p.u.s.p. „czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań”, jest to nienormowany czas wykonywania obowiązków służbowych w sądzie i w ramach pracy własnej, w okolicznościach stwarzających napięcia, obciążenia znaczną odpowiedzialnością osobistą i społeczną. Z tego względu w przepisach wykonawczych do prawa o ustroju sądów powszechnych określono zasady przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych kandydatów na sędziów, które będą

⁹ Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój...*, s. 98–100; por. też T. Kuczyński [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo...*, s. 102–103.

¹⁰ Po studiach prawniczych nadawany był tytuł zawodowy wraz z określeniem kierunku ukończonych studiów – „magister praw”, gdy w programie studiów było również prawo kanoniczne, a później – „magister prawa”. Obecnie w dyplomie musi być wpisany kierunek studiów – prawo.

miały zastosowanie przy ubieganiu się o stanowisko sędziego w sądzie administracyjnym¹¹.

Granice wieku kandydata na sędziego WSA – ukończone 35 lat życia – określono w art. 6 § 1 pkt 5 p.u.s.a. Ustalenie takiej granicy wieku pozostaje w związku z wymaganiem posiadania wieloletniego stażu w zawodach prawniczych. Taka granica wieku kandydata na sędziego, ustalona po raz pierwszy w ustawie z 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, nie tylko stanowi rezultat arytmetycznych obliczeń uwzględniających zasady dostępu po studiach do stanowisk prawniczych w wymiarze sprawiedliwości i administracji publicznej, lecz także ma na widoku sumę doświadczeń życiowych oraz osobisty autorytet nieodzowny przy sprawowaniu kontroli zgodności z prawem spraw o znacznej doniosłości społecznej, rozstrzyganych w administracji publicznej przez organy jednoosobowe lub kolegialne, zarówno terenowe, jak i centralne, w prawnie uregulowanej procedurze z udziałem czynnika fachowego.

W art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. wprowadzono przesłankę szczególną, właściwą tylko zasadom powoływania sędziów sądu administracyjnego. W sądownictwie powszechnym system aplikacji służy merytorycznemu zawodowemu przygotowaniu kandydatów do powołania po raz pierwszy na stanowiska sędziowskie, w ramach szczególnego programu szkoleń i udziału w praktyce, dopełniając dodatkową treścią wyższe wykształcenie prawnicze. Takiej szkoleniowej drogi dochodzenia do spełnienia wymagań powołania na stanowisko sędziego sądu administracyjnego w Polsce nie było ani dawniej, ani nie ma obecnie. Nabycie kwalifikacji szczególnych niezbędnych w rozpoznawaniu sądowych spraw administracyjnych następuje w drodze indywidualnego zdobywania wiedzy, kształcenia w ramach studiów podyplomowych, szkoleń specjalistycznych czy też rozwijania własnych zainteresowań problematyką prawa publicznego, a zwłaszcza szeroko rozumianego prawa administracyjnego. W przepisie nie sformułowano ścisłych kryteriów oceny poziomu wiedzy, poza dodaniem jako względnego kwalifikatora określenia „wysoki”, z zaznaczeniem, że stanowi on element wyróżniający kandydata (zarówno w ogóle, przy szerzej znanym udokumentowanym dorobku z tej dziedziny, jak i w gronie kilku kandydatów do stanowiska). Przepis nie daje też podstaw do sprawdzania poziomu wiedzy w trybie formalnym, co przenosi cały ciężar oceny na osiągnięcia osobiste w zakresie podnoszenia kwalifikacji, np. w ramach studiów podyplomowych lub doktoranckich, osiągnięcia w pracy zawodowej i kwalifikacje nabyte w wymaganym okresie praktyki prawniczej poprzedzającej ubieganie się o stanowisko sędziego w sądzie administracyjnym. Materiałem służącym zobiektywizowaniu oceny będzie np. orzecznictwo na stanowisku sędziego, opinie radcowskie, projekty legislacyjne lub opinie o nich, dziedzina prawa publicznego objęta zakresem praktyki adwokackiej lub radcowskiej, dorobek publikacyjny

¹¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.09.2014 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego (Dz.U. z 2018 r. poz. 619).

profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, doświadczenie wyniesione z pracy na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego.

W art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. ustalono okresy pracy zawodowej na stanowiskach wprost nazwanych lub określonych opisowo zakresem działalności prawniczej podejmowanej przez osoby je zajmujące. Elastyczność tej przesłanki jest zapewniona dwojako, po pierwsze – przez dopuszczenie wyjątków od przestrzegania ścisłego wyliczenia w § 3 okresu wykonywania zawodowo działalności o charakterze prawniczym, które są obwarowane szczególnym trybem dyspensy, udzielanej przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, po drugie – przez generalne wyłączenie w przepisie § 2 stosowania tego wymagania. Odnosi się ono do kandydatów z tytułem naukowym lub wyższym stopniem naukowym w dziedzinie nauk prawnych, ale oczywiście przy spełnieniu wszystkich innych przesłanek, co w szczególności dotyczyć będzie ukończenia wyższych studiów prawniczych z tytułem magistra (lub ekwiwalentnych zagranicznych). Wymaga to podkreślenia dlatego, że przepisy o tytule naukowym i stopniach naukowych nie zamykają drogi do uzyskiwania stopni naukowych lub tytułu naukowego w innych dziedzinach niż reprezentowane przez kierunek ukończonych studiów wyższych. Wymaganie wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie szeroko pojętej administracji publicznej i prawa administracyjnego w pełni odnosi się również do tej grupy kandydatów do stanowiska sędziego sądu administracyjnego, co trzeba mieć na uwadze przy rosnącej specjalizacji badań w naukach prawnych.

W art. 6 § 1 pkt 7 *in fine* p.u.s.a. wydatnie obniżono wymagany okres stażu zawodowego (bo tylko do dwóch lat) dla osób, które zatrudniono w WSA jako asesorów, co wiąże się z określonym w art. 6a § 1 i 2 p.u.s.a. zakresem wymagań stawianych tym osobom przy powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku asesora. Kandydaci na asesorów WSA muszą spełnić wymagania ustanowione w art. 6 § 1 pkt 1–4 i 6 p.u.s.a., mieć ukończone 30 lat życia i albo czteroletni okres zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora lub radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo sześćioletni okres zatrudnienia „w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego” (art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.).

Przesłanki powołania na stanowisko sędziego NSA w przeważającej części są takie same jak te, które muszą spełniać kandydaci na sędziów WSA, co określa się w art. 7 § 1 i 2 p.u.s.a. przez odesłanie do większości przepisów art. 6 p.u.s.a. stosowanych wprost (odesłania do art. 6 § 1 pkt 1–4 i 6 oraz do § 2–4). Wymaganie odrębne stanowi wyższa granica wieku – 40 lat – oraz dłuższy staż pracy – co najmniej dziesięć lat na stanowiskach i w zawodach ściśle prawniczych, tzn. na stanowisku sędziego, prokuratora, na wyliczonych w stanowiskach w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w zawodzie adwokata, radcy prawnego, notariusza. Nie ma więc możliwości bezpośredniego przejścia z ogólnie określonych stanowisk w instytucjach publicznych, o których mowa w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., na stanowisko sędziego NSA,

jak jest to możliwe przy obsadzie stanowiska sędziego WSA, ale dopiero np. stosowny okres służby na stanowisku sędziego WSA zapewnia spełnienie przesłanki ustawowej. Zaznaczyć trzeba, że w przypadku kandydowania sędziego WSA do NSA stosuje się złagodzone przesłanki, bo nie obowiązuje sztywna granica wieku kandydata oraz wydatnie skrócony jest okres stażu pracy na stanowisku sędziego (wynosi on tylko trzy lata).

3. Charakterystyka statusu sędziego

Na status sędziego sądu administracyjnego składa się wiele elementów, wśród których szczególne miejsce zajmują wymagania stawiane kandydatom przy powołaniu na to stanowisko w WSA lub w NSA. Ich stosowanie stanowi o tworzeniu składu osobowego sądów obydwu instancji jako grona sędziów z ukształtowanym już doświadczeniem zawodowym i życiowym, przygotowanych do rozwiązywania złożonych problemów prawnych, wynikających z cech kontroli działalności administracji publicznej oraz formułowania w jej wyniku ocen prawnych dotyczących indywidualnych spraw, ale również wpływających na kierunek działania administracji publicznej w przyszłości.

Kontrola sądowa jest wykonywana jako następcza w sprawach działania, bezczynności, przewlekłości organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa ustrojowego, materialnego krajowego i unijnego oraz przepisów procesowych o różnym zakresie szczegółowości regulacji czynności procesowych postępowania administracyjnego. Podstawę kontroli sądowej i jej zakres wyznaczają przepisy konstytucyjne, przepisy ustawowe krajowe i unijne o charakterze materialnym, przepisy postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż tylko na mocy takiego pełnego wglądu w akty i czynności organów administracji publicznej jest możliwe sformułowanie ocen prawnych, które bezpośrednio odnoszą się do rozpoznanej sprawy, ale ze skutkami rozciągającymi się szerzej, bo na działanie, bezczynność, przewlekłość w kolejnych sprawach tego samego rodzaju. W wyniku rozpoznania sprawy jednostkowej nie tylko dochodzi do jej rozstrzygnięcia, lecz także następuje tworzenie kolejnego elementu linii orzecznictwa administracyjnego i kształtowanej w wyniku sądowej interpretacji prawa administracyjnego, utrwalonej w publikowanych orzeczeniach i uchwałach. Generalne oddziaływanie orzecznictwa sądów administracyjnych na działanie administracji publicznej jest rozległe i przynosi trwałe skutki widoczne w praktyce administracyjnej, w pewnych przypadkach wpływa także na politykę legislacyjną.

Status sędziego sądu administracyjnego, jego prawa i obowiązki oraz system gwarancji sprawowania urzędu znajdują podstawę prawną w Konstytucji, w ustawie ustrojowej znacząco dopełnionej odesłaniem do przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, jak również, na podobnej zasadzie, w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy konstytucyjne

tworzą generalną podstawę statusu osobowego wszystkich sędziów przynależnych do władzy sądowniczej oraz wykonywania wymiaru sprawiedliwości jako zadania urzędu sędziowskiego. Składają się na to unormowania praw i obowiązków wraz ze wskazaniem licznych gwarancji prawnych ich realizowania. W jednej części unormowań konstytucyjnych zawarto przepisy stosowane bezpośrednio (niezawisłość sędziego w sprawowaniu urzędu, apolityczność, nieusuwalność z urzędu, immunitet sędziowski), w części drugiej zakreślono ramy regulacji ustawowej dotyczącej elementów gwarancyjnych praw lub wykonywania obowiązków. W technice legislacyjnej zastosowanej w ustawach o sądownictwie administracyjnym pełny zakres regulacji zapewniono przez odesłania do prawa o ustroju sądów powszechnych, co będzie się odnosiło przede wszystkim do odpowiedniego stosowania z działu II ustawy przepisów rozdziału 1a (status sędziego) i rozdziału 2 (prawa i obowiązki sędziów), a w przypadku sędziów NSA – również do przepisów rozdziału 5 ustawy o Sądzie Najwyższym. W obszarze regulacji ustawowej nastąpiło częściowe zróżnicowanie statusu sędziów, ponieważ występują unormowania szczególne dotyczące sędziów określonych sądów. Tak jest w przypadku sądownictwa administracyjnego, które zawiera regulacje dostosowane do odrębnych cech wykonywania urzędu sędziego w ramach konstytucyjnego określenia treści wymiaru sprawiedliwości realizowanego przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji). Status sędziego sądu administracyjnego ma przez to dodatkowe znamiona szczególne związane z kwalifikacjami osobistymi, jak również wyrażające się w cechach właściwych zadaniom realizowanym w wykonywaniu urzędu.

W odniesieniu do sądów administracyjnych kardynalne znaczenie ma, ustanowiona w art. 173, konstytucyjna zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz¹². Tylko przy ścisłym jej przestrzeganiu i ochronie możliwe jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez, jak stanowi art. 184 Konstytucji, „kontrolę administracji publicznej”, mieszczącej w sobie również „orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Istotne znaczenie ma skrupulatne przestrzeganie tej zasady w odgraniczeniu od siebie struktury i zakresu działania władzy sądowniczej od organów władzy wykonawczej, których działalność podlega kontroli sądowej sprawowanej w pełnym, szerokim zakresie przez sądy administracyjne, jak również w węższym, szczególnym zakresie, przez sądy powszechne¹³.

Niezawisłość i niezależność sądownictwa administracyjnego od organów władzy wykonawczej jest gwarantowana w prawie o ustroju sądów administracyjnych, co

¹² Podkreśla to L. Garlicki, *Polskie...*, s. 72 i 355; por. też P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 470–474.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 341–349.

można zilustrować przepisami dotyczącymi budżetu. Prezes NSA opracowuje projekt budżetu NSA łącznie ze zbiorczym budżetem wszystkich WSA, który w tej postaci jest włączany do projektu budżetu państwa, a przy wykonywaniu uchwalonego przez Sejm budżetu sądów administracyjnych Prezesowi NSA przysługują uprawnienia ministra właściwego w sprawach finansów publicznych (art. 14 p.u.s.a.). Innym przykładem jest to, że Prezes NSA informuje Prezydenta RP i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych, natomiast Prezesowi Rady Ministrów przekazuje tylko informacje o problemach dotyczących działania administracji publicznej ujawnionych w wyniku orzecznictwa sądowego (art. 15 p.u.s.a.). W tym zakresie, w jakim do sądów administracyjnych i sędziów stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych lub ustawy o Sądzie Najwyższym, Prezesowi NSA służą uprawnienia przypisane ministrowi właściwemu w sprawach sprawiedliwości lub Pierwszemu Prezesowi SN (art. 29 i 49 p.u.s.a.).

Struktura sądownictwa administracyjnego i porządek czynności sądowych są szczegółowo uregulowane ustawą – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i tylko w ograniczonym zakresie niektóre zagadnienia ustrojowe i czynności sądowe oraz wewnętrznego nadzoru o charakterze administracyjnym są kształtowane kilkoma rozporządzeniami Prezydenta RP (dotyczące: tworzenia WSA; określania ich siedzib i właściwości; zasad sprawowania nadzoru nad czynnościami administracyjnymi w sądach; regulaminu wewnętrznego urzędowania WSA; spraw z zakresu stosunków pracy urzędników i pracowników sądowych – art. 16 § 2, art. 22 § 5, art. 23 § 1, art. 28 p.u.s.a.). Prezydent RP w drodze rozporządzenia ustala liczbę stanowisk sędziowskich w NSA (art. 33 p.u.s.a.), ale wszystkie kwestie związane z wewnętrznym urzędowaniem i administracją sądową normuje regulamin uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 43 p.u.s.a.)¹⁴. Te rozwiązania prawne tworzą podstawy ustrojowej niezależności sądownictwa administracyjnego od władzy wykonawczej, w której ramach może być dopiero w całej pełni realizowana, pod względem osobowym i w zakresie orzekania, zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Niezawisłość sędziowska jest rozpatrywana w dwóch zasadniczych płaszczyznach: pod względem osobowym (personalnym) oraz funkcji sądenia (niezależnego orzekania w sprawach sądowych)¹⁵. Trzeba wyraźnie podkreślić, że ta niezawisłość nie ma wymiaru absolutnego, co wprost wynika z treści art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji. Doniosłe znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej w wymiarze personalnym mają prawne wymagania stawiane kandydatom do stanowiska sędziego – łącznie z obowiązującym trybem postępowania, który w kolejnych stadiach prowadzi do obsadze-

¹⁴ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.11.2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007).

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 368–370; por. też P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu...*, s. 395–396.

nia przez indywidualnie wskazaną osobę urzędu sędziowskiego w konkretnie określonym sądzie. Osiągnięcie takiego stanu, w którym istnieje niezawisłość sędziowska personalna – konkretnej osoby, nie jest ani wyłącznym, ani głównym celem regulacji prawnej. Jest ona ważnym środkiem – uznawanym w państwie prawa za najlepszy z możliwych – do niezależnego wypełniania urzędowego obowiązku sędziego, jakim jest orzekanie, które służy wykonywaniu państwowego wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Wiele gwarancji niezawisłości personalnej, takich jak stałość zawodu sędziowskiego, trwałość zajmowania stanowiska, nieskrępowane prawo do zrzeczenia się stanowiska, immunitet procesowy¹⁷ w sprawach karnych oraz wyłączność odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia służbowe lub wykroczenia, pozostaje w swego rodzaju relacji służebnej do niezawisłości jurysdykcyjnej. Orzekanie na podstawie i w granicach prawa w różnych sprawach pozostających we właściwości sądu nie może mieć bowiem żadnego niekorzystnego oddziaływania na sytuację osobistą i zawodową sędziego.

Niezawisłość służy sędziemu jako osobie wykonującej działania o charakterze jurysdykcyjnym (orzecznictwym) na stanowisku sędziowskim. Cechą niezawisłości orzeczniczej jest to, że sędzia w ferowaniu rozstrzygnięcia sprawy nie podlega żadnej władzy, ani zewnętrznej, ani wewnętrznej w administracji sądowej, a tylko i wyłącznie prawu materialnemu i procesowemu, które stosuje do konkretnego przypadku. Taką pozycję ma w orzekaniu w składzie jednego sędziego, jak również w składach kolegialnych, gdy ferowane orzeczenie jest wynikiem głosowania. Brzmienie art. 178 ust. 1 Konstytucji byłoby mylące, gdyby rozumieć je i stosować dosłownie, zgodnie z literalnym odczytaniem przepisu, gdyż sędzia podlega prawu w tym zakresie, w jakim są prawnie ukształtowane jego źródła¹⁸ (rozdział III Konstytucji), ale z jednoznacznym prymatem ustawy, zarówno zasadniczej, jak i zwykłej oraz źródeł prawa tej samej rangi co ustawa. Niezależność sędziego orzekającego, mieszcząca się w pojęciu niezawisłości, ma swoje granice w bezwzględnej podległości prawu, które sędzia stosuje, a nie tworzy, w sprawie jednostkowej. Jeżeli nawet w doktrynie przypisuje się treści orzeczenia sądowego charakter jednostkowej normy prawnej, to tylko w jednym

¹⁶ K. Piasecki, *Niezawisłość sędziowska – uwarunkowania i zagrożenia* [w:] *Niezawisłość sędziowska*, Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie, Warszawa 1990, s. 17. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1998 r., K 3/98 (OTK-A ZU 1998/4, poz. 52, s. 23), stwierdzono, że: „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądu, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego”.

¹⁷ Immunitet sędziowski nie ma charakteru materialnego, lecz wyłącznie procesowy, na co mocno zwracał uwagę J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1971, s. 66.

¹⁸ K. Piasecki, *Niezawisłość...*, s. 22.

z możliwych znaczeń umownych, traktując orzeczenie jako wynik podjęcia decyzji stosowania prawa¹⁹.

Niezawisłość osobowa sędziego jest postrzegana jako zdolność do zachowania bezstronności, do roztrząsania w swym sumieniu aktu stosowania prawa w celu zaprowadzenia rozstrzygnięciem sądowym sprawiedliwości i pokoju prawnego w konkretnym przypadku, zawsze z zachowaniem prymatu ustawy. Do tych wartości niezawisłości osobistej sędziego odwołuje się rota ślubowania, której złożenie stanowi warunek konieczny powołania na stanowisko sędziowskie. Z przywileju niezawisłości korzysta sąd w składzie jednego sędziego, gdy orzeczenie pojawia się od razu po sporządzeniu jako gotowe do ogłoszenia lub doręczenia oraz w składach kolegialnych, gdy w toku narady sędziowskiej kształtuje się treść orzeczenia, a nabiera ono mocy prawnej w wyniku głosowania. Nie stanowi zaprzeczenia niezależności sędziowskiej to wszystko, co z mocy prawa dopuszcza działania zmierzające do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego²⁰ lub co prowadzi do odsunięcia sędziego od sprawy przez zastosowanie instytucji wyłączenia w imię zachowania obiektywizmu w sądzie. Niezawisłości sędziowskiej osobowej oraz orzeczniczej nie narusza wobec tego ani to, że w strukturze sądownictwa jest wykonywany nadzór judykacyjny przez sądy wyższej instancji oraz nadzór nad działalnością administracyjną w sądach, ani też powinność wykonywania poleceń dotyczących czynności administracyjnych mieszczących się w zakresie ustawowych obowiązków sędziego (wprost o tym stanowi art. 79 p.u.s.p.). Nie godzi w niezawisłość sędziego obowiązek przestrzegania właściwości i kompetencji innych sądów i trybunałów.

Władza sądownicza jest złożona z wielu sądów i trybunałów, pomiędzy które podzielono w Konstytucji właściwość i kompetencje do wykonywania wymiaru sprawiedliwości oraz stworzono podstawę do wykonywania odrębnej działalności kontrolnej o cechach właściwych sądownictwu, co dotyczy Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu²¹. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej podobnie trzeba patrzeć na współpracę sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz na znaczenie jego orzecznictwa, ponieważ na mocy ratyfikowanego przez Polskę Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zapoczątkowano sto-

¹⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 311–320.

²⁰ Próbę ustalenia listy czynników przyczyniających się do zachowania jednolitości orzecznictwa sądowego podjął J. Leszczyński, *Na czym polega ujednolicanie orzecznictwa sądowego?* [w:] M. Zirk-Sadowski (red.), *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, Łódź 1997, s. 50–53.

²¹ „Choć pomiędzy sądami a trybunałami występują daleko idące różnice, to można też wskazać cechy wspólne tych organów, które zarazem stanowią *differentia specifica* władzy sądowniczej. 1) Przede wszystkim jest to zasada niezawisłości sędziowskiej, odnosząca się jednolicie do sądów i trybunałów. 2) Jest to oparcie działalności władzy sądowniczej wyłącznie na prawie (a nie na politycznych kryteriach celowości czy efektywności, które są podstawą działalności władz pozostałych). 3) Jest to powierzenie władzy sądowniczej zadania rozstrzygania prawnych spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia. 4) Jest to oparcie funkcjonowania władzy sądowniczej na sformalizowanych procedurach, silnie akcentujących zasadę kontrydiktoryjności” – L. Garlicki, *Polskie...*, s. 355.

sowanie szczegółowego podziału zadań wymiaru sprawiedliwości pomiędzy TSUE a sądy krajowe w celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa Unii Europejskiej²². W innej płaszczyźnie będzie się układać relacja pomiędzy orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a działaniem sądownictwa krajowego ocenianego przez pryzmat ochrony praw człowieka²³. W obydwu przypadkach przyjmuje się jako zasadę, że państwo ponosi odpowiedzialność za orzecznictwo i działalność niezależnych sądów krajowych, chociaż w różnym zakresie i trybie, gdy chodzi o błędne rozstrzygnięcia dotyczące stosowania prawa unijnego albo przestrzegania podstawowych praw i wolności człowieka. Niezawisłość sędziowska ma granice wyznaczone pod względem przedmiotowym i podmiotowym oraz proceduralnym w zależności od natury sprawy oraz podstaw orzekania złożonych z norm prawnych wywodzonych z przepisów prawa krajowego, międzynarodowego oraz unijnego. Przy tej okazji wypada zauważyć, że procesy globalizacji i europeizacji nie ominęły źródeł prawa i sądowego wymiaru sprawiedliwości, który nie może być realizowany w pełnym zakresie wyłącznie na podstawie krajowego systemu prawa. Przy czym w tym przypadku nie chodzi już tylko o same sprawy sądowe z udziałem czynnika zagranicznego, lecz o znaczną liczbę spraw wymagających pod względem prawnym łączenia prawa krajowego z prawem unijnym²⁴ oraz prawem międzynarodowym (np. sprawy cudzoziemców lub uchodźców).

W początkowym okresie działania reaktywowanego w Polsce sądownictwa administracyjnego zgodność decyzji administracyjnych z prawem była w niektórych przypadkach oceniana z wyraźnym odniesieniem do zasad konstytucyjnych. Jako wczesny przykład tego kierunku orzekania można przytoczyć wyrok NSA z 17.11.1982 r. (II SA 1474/82, ONSA 1982/2, poz. 107), w którego uzasadnieniu stwierdzono, że „w prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją PRL ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa”. Powołany w 1985 r. Trybunał Konstytucyjny kształtował swoje orzecznictwo, które w owym czasie musiało mieścić się w dość wąskim zakresie właściwości i kompetencji, z nawiązaniem do

²² K. Lenaerts zwraca uwagę na „interakcje zachodzące wewnątrz struktury sądowych powiązań, którym podlegają sądy wspólnotowe i krajowe w procesie realizacji zasady rządów prawa, która stanowi fundament Unii (...)” – *Słowo wstępne* [w:] T. Koncewicz, *Wspólnotowy kodeks proceduralny. Community procedural code*, Warszawa 2008, s. 5–6. Autor, odwołując się do literatury, we wprowadzeniu na s. 12 podkreśla, że „obecnie procedura zyskuje na znaczeniu wobec stale wzrastającej ilości i zasięgu obowiązywania przepisów wspólnotowych, które coraz częściej zaczynają docierać do najmniej spodziewanych miejsc. Coraz częściej mówi się o proceduralizacji prawa”.

²³ Por. analizę orzecznictwa polskich sądów przeprowadzoną przez K. Wójtowicza, *Polskie sądy wobec wykładni prawa zawartej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 447 i n.

²⁴ A. Gomułowicz, *Konstytucja a prawspólnotowa wykładnia prawa krajowego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 55–60, 66 i 68–71.

wielu rozstrzygnięć NSA, odwołujących się w ocenie zgodności z prawem decyzji administracyjnych do przepisów konstytucyjnych.

Po zmianach ustrojowych pozycja prawna Trybunału Konstytucyjnego uległa przekształceniu i znacznie wzrosła ranga oraz moc jego orzeczeń, co było następstwem przyjęcia zasady podziału władz i włączenia TK do kręgu organów władzy sądowej ze względu na wiele cech wspólnych z tą władzą. W nawiązaniu do roli politycznej TK bywa, że przypisuje mu się pozycję swego rodzaju „negatywnego ustawodawcy”, który eliminuje z porządku prawnego przepisy ustanawiające normy niekonstytucyjne. Jednocześnie uznaje się wspólność z władzą sądowniczą takich elementów, jak: niezawisłość sędziowska; działanie wyłącznie na podstawie prawa; ostateczne rozstrzyganie sporów prawnych dotyczących stanowienia i stosowania prawa; postępowanie na podstawie procedury kontradiktoryjnej i poddanej zasadzie dyspozycyjności²⁵. Trybunał jest właściwy przede wszystkim do rozpoznawania spraw w ramach kontroli następczej (jako zasadniczej) zachowania reguł hierarchii norm prawnych w pionowej strukturze źródeł prawa i eliminacji kwestionowanych przepisów prawnych, co w zasadniczy sposób odróżnia go od sądów, które w ramach swojej właściwości i kompetencji w sprawach sądowych orzekając na podstawie Konstytucji i ustaw, sprawują kontrolę wzajemnej zgodności norm prawnych ze sobą, czyli w strukturze poziomej źródeł prawa. Sądy korzystają z możliwości odmowy zastosowania w konkretnej sprawie przepisów aktów rangi poniżej ustawy. Kontrola prawodawstwa wykonywana przez TK ma dalsze ważne cechy znamienne. Podstawę kontroli stanowią przepisy Konstytucji, jak również zasady i wartości, które są z nich wywodzone, co daje podstawę do otwarcia na szerszy system normatywny zewnętrzny, prowadząc do tworzenia orzecznictwem swoistej „konstytucji sądowej”²⁶. Kontrola obejmuje również badanie konstytucyjności wszelkich umów międzynarodowych zawartych przez Polskę. W szczególnym zakresie sprawowana jest kontrola części aktów prawnych rangi niższej niż ustawa, gdyż w jej ramach rozpoznaje się zgodność z Konstytucją, ustawami i umowami międzynarodowymi pod względem materialnym, zastosowanego trybu legislacyjnego lub zakresu kompetencji organów wydających akt. W tym przypadku kontrola jest podzielona pomiędzy TK, który jest właściwy w sprawach aktów prawodawczych centralnych organów państwa, a sądy administracyjne orzekające zgodnie z art. 184 zdanie drugie Konstytucji o zgodności z ustawami „uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”, co wynika z umocowania organów terenowych do stanowienia prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji).

W sprawie rozpoznawanej przez sąd administracyjny podniesienie lub też ujawnienie zarzutu, który z mocy art. 188 pkt 1–3 Konstytucji mieści się w zakresie spraw pozostających we właściwości TK, będzie podstawą wykonania urzędowego obowiązku

²⁵ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 379; P. Sarnecki (red.), *Prawo...*, s. 413–414.

²⁶ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 385–386.

unormowanego w art. 193 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Konstytucyjne i ustawowe unormowanie właściwości TK daje podstawy do uznania, że z brzmienia przytoczonego przepisu wynika obowiązek sądu administracyjnego zawieszenia z urzędu postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. i wniesienia pytania do Trybunału, jeżeli spełniona jest przesłanka zależności zachodzącej pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy sądowo-administracyjnej a wynikiem kontroli przez TK konstytucyjności przepisu prawa. Generalną podstawę tego urzędowego obowiązku stanowi z jednej strony podległość sędziego Konstytucji i ustawie, a z drugiej strony – podział właściwości i kompetencji w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez władzę sądowniczą²⁷. Nie można bowiem sprawować kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej z naruszeniem konstytucyjnych i ustawowych zasad podziału funkcji wymiaru sprawiedliwości w kraju. Jest to zresztą doniosły problem również dla systemu prawa Unii Europejskiej, co wymaga osobnej charakterystyki.

Podział zadań w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości pomiędzy sądy krajowe oraz TSUE jest uregulowany w kilku przepisach traktatowych. W art. 19 ust. 1 TUE stanowi się o strukturze instytucjonalnej TSUE, która „obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane”. W art. 19 ust. 3 lit. b TUE stanowi się o orzekaniu przez TSUE „w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów Państw Członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje”. Szerwsze rozwinięcie merytoryczne i proceduralne kwestii związanych z orzekaniem prejudycjalnym zawarte jest w art. 267 TFUE, który stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”. Dodać należy, że zgodnie z art. 254 *in fine* TFUE przepisy traktatowe dotyczące TSUE są stosowane odpowiednio do Sądu, chyba że jest to wyłączone przez przepisy Statutu. W art. 256 ust. 3 TFUE stanowi się, że Sąd jest właściwy również do

²⁷ A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995, s. 35–87. Por. też M. Korpacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 52–59.

orzekania w sprawach pytań prejudycjalnych w dziedzinach określonych statutowo. Podkreślić ponadto należy, że w sprawach pytań prejudycjalnych, które powinny być rozstrzygnięte co do zasady wpływającej na jedność lub spójność prawa unijnego, Sąd może ją przekazać TSUE, z takich samych powodów orzeczenie prejudycjalne Sądu może być poddane kontroli Trybunału zgodnie z art. 256 ust. 3 *in media et in fine* TFUE. Korzystanie przez sądy państw członkowskich jest oparte na rozwiązaniu prawnym z milczącym założeniem, że gdy sąd niższej instancji odbiegnie w wykładni prawa unijnego od jednolitego jego stosowania, to sąd wyższej instancji skoryguje orzeczenie zgodnie z prejudycjalnym orzeczeniem TSUE – jeżeli strona skorzysta ze środków zaskarżenia²⁸. W polskim systemie sądownictwa administracyjnego instytucja pytań prawnych kierowanych do TSUE może być wykorzystana w sprawach rozpoznawanych przez WSA, a jest obligatoryjna dla składów orzekających NSA, gdy rozpoznawana jest skarga kasacyjna w sprawie, w której niezbędna jest wykładnia prawa unijnego lub ocena ważności unijnego aktu prawnego w zakresie określonym w art. 267 TFUE (dawnym art. 234 TWE). Zauważyć trzeba, że nie ma powodów do traktowania jako rodzaju środka zaskarżenia unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego na mocy art. 172 p.p.s.a., gdyż jest to dokonywane na wniosek Prezesa NSA.

Odmienny charakter ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w przedmiocie wykładni i stosowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (ratyfikowanej przez Polskę ustawą z 2.10.1992 r., Dz.U. Nr 85, poz. 427). Orzeczenia ETPCz, wydawane w sprawach, które według prawa krajowego przeszły przez cały tok instancji, dotyczą odpowiedzialności państwa za działalność organów wymiaru sprawiedliwości nie tylko w zakresie poszanowania prawa do sądu, lecz także ochrony wszystkich praw ustanowionych w EKPCz. Jednolitość krajowego orzecznictwa sądowego i sprawność działania całej struktury sądownictwa jest poddana pośredniemu wpływowi, jaki wywiera treść orzeczeń ETPCz i skutki przysądżanych zadośćuczynień dla osób pokrzywdzonych.

Jednolitość orzecznictwa NSA w latach następujących po reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego była zapewniana przez nadzór judykacyjny SN, w którego zakresie mieściło się rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych i podejmowanie uchwał z odpowiedziami na pytania prawne. W kompetencji SN mieściło się również ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, ale do tego środka nadzoru nie sięgano w sprawach administracyjnych. Po wejściu w życie ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym głównym środkiem nadzoru judykacyjnego SN nad orzecznictwem NSA pozostała rewizja nadzwyczajna. Podejmowanie uchwał w odpowiedzi na pytania prawne straciło na znaczeniu, gdyż wprowadzono przepisy dające podstawę do występowania przez składy orzekające z wnioskiem

²⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 131–149; M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrowski, *Prawo...*, s. 350–393.

o wyjaśnienie wątpliwości prawnych przez skład siedmiu sędziów, izbę lub połączone izby NSA. Sporadycznie, na podstawie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego, występowano z pytaniem prawnym do SN, ale była to zanikająca praktyka. Przygotowanie ustaw wprowadzających dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, na mocy Konstytucji wyłączone spod nadzoru judykacyjnego SN, wymagało pełnego ukształtowania prawnych instrumentów zapewnienia jednolitości orzecznictwa z wykorzystaniem możliwości, jakie stwarzała nowa struktura sądownictwa. Przy tworzeniu założeń zapewniających jednolitość orzecznictwa konieczne było przede wszystkim zachowanie niezawisłości sędziowskiej jako wartości chronionej konstytucyjnie. Trzeba było również liczyć się z tym, że orzecznictwo sądów administracyjnych spełnia mocno zaznaczającą się w praktyce funkcję prewencji generalnej w stosunku do działalności administracji publicznej, a więc musi być nie tylko znane stronom postępowania, lecz także powinno być szeroko dostępne organom i pracownikom administracji oraz wszystkim adresatom ich działań.

Zasadniczym instrumentem prawnym służącym zapewnieniu jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych są uchwały NSA dwóch rodzajów: służące wyjaśnieniu „przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych” – określane mianem „abstrakcyjnych” oraz podejmowane w celu rozstrzygnięcia „zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej” – określane jako „konkretne” (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.). Obydwa rodzaje uchwał są podejmowane w sądowym postępowaniu pomocniczym przez wzmocnione składy sędziowskie z zachowaniem ich hierarchii w przypadku zakresu i rodzaju wątpliwości prawnych²⁹. Postępowanie pomocnicze w sprawie uchwał jest podejmowane na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Odpowiednio do rodzaju uchwały, odrębnie wyznaczony jest krąg podmiotów umocowanych do wniesienia wniosku. W przypadku uchwał zawierających wykładnię przepisów prawnych do wniesienia wniosku przepis art. 264 § 2 p.p.s.a. umocowuje Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Dziecka, a uchwał w sprawach rozstrzygających wątpliwości w sprawach zawisłych – skład orzekający NSA (art. 187 p.p.s.a.) albo, w przypadku szczególnym, każdy skład orzekający (NSA albo WSA), o czym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a. Wniosek w sprawie podjęcia uchwały jest kierowany przez Prezesa NSA do odpowiedniego składu sędziowskiego, którym będzie skład siedmiu sędziów, całej Izby lub pełny skład NSA (art. 264 § 1 p.p.s.a.). Skład siedmiu sędziów może postanowić o przekazaniu sprawy wymagającej uchwały do rozpoznania w składzie całej Izby, która może postanowić o przekazaniu jej pełnemu składowi sędziowskiemu NSA (art. 264 § 4 p.p.s.a.). Wniosek wniesiony przez uprawniony podmiot nie podlega wstępnemu badaniu, właściwy skład sędziowski w drodze postanowienia albo odmawia podjęcia uchwały, albo wyjaśnia wątpliwości w formie uchwały, w oby-

²⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 479.

dwóch przypadkach uzasadniając swoje stanowisko. Uchwała zawierająca wykładnię przepisów wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wpływu określonego wprost w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na rozstrzyganie spraw sadowoadministracyjnych, jak to jest w przypadku uchwały rozstrzygającej poważne wątpliwości w sprawie zawisłej przed NSA, która z mocy art. 187 § 2 p.p.s.a. jest wiążąca w danej sprawie. Nie oznacza to, że uchwały o charakterze interpretacyjnym stanowią tylko rodzaj dorobku intelektualnego orzecznictwa, ich oddziaływanie na orzecznictwo jest zapewnione przez rozwiązanie prawne zawarte w art. 269 p.p.s.a., które stanowi swoiste nawiązanie do dawnej instytucji zasad prawnych i ich mocy wiążącej dla sądu³⁰.

Stosownie do brzmienia art. 269 § 1 p.p.s.a., każdy skład sędziowski orzekający w WSA lub NSA, który w toku rozpoznania sprawy sadowoadministracyjnej „nie podziela stanowiska zajętego w uchwale” jednego z rodzaju składów wymienionych w art. 264 § 1 p.p.s.a., ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego do takiego składu, jaki podjął kwestionowaną uchwałę, o ponowne jej podjęcie. Wniosek jest wiążący pod względem merytorycznym, ponieważ dany skład sędziowski nie może odmówić podjęcia uchwały – zgodnie z art. 269 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. nie stosuje się bowiem w tym przypadku przepisu art. 267. Jeżeli wyjaśnienie wątpliwości ujawni rozbieżność stanowisk pomiędzy uchwałami Izby, istnieje podstawa do przedstawienia zagadnienia prawnego pełnemu składowi NSA. Uchwała podjęta na skutek wniosku, o którym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a., ma moc wiążącą w sprawie na podstawie odesłania do przepisu art. 187 § 2 p.p.s.a. Środkiem służącym ujednoliceniu orzecznictwa będzie również przejęcie sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów NSA, gdy przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej skład zwykły przedstawił zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia właśnie temu składowi (art. 187 § 3 p.p.s.a.).

Mechanizm ujednolicania orzecznictwa unormowany w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest typowy dla organów wymiaru sprawiedliwości, jest bowiem stosowany *ex post*, a nie *ex ante*, a jego oddziaływanie jest realizowane przez wartości intelektualne, a nie bezpośrednie kształtowanie treści orzeczeń składów orzekających.

4. Prawa i obowiązki sędziego

Prawna regulacja sędziowskich praw i obowiązków nie odbiega w swym kształcie legislacyjnym od unormowania statusu sędziego. Pełny obraz stanu prawnego można odtworzyć tylko na podstawie przepisów zaczerpniętych z kilku aktów prawnych

³⁰ Por. obszerną analizę trybu postępowania i uchwał NSA dokonaną przez A. Skoczyłasa, *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, *passim*, szczególnie s. 149–217.

zajmujących różne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Konstytucja poza fundamentalnymi prawami i obowiązkami sędziego, o których była mowa wcześniej przy charakteryzowaniu statusu i niezawisłości sędziowskiej, odsyła do unormowań ustawowych w odniesieniu do elementów gwarancyjnych. W ustawach mamy do czynienia albo z przepisami wprowadzającymi pełne unormowania praw i obowiązków, albo z odesłaniami do obszerniejszych regulacji, ponadto w pewnych kwestiach także z unormowaniami zawartymi w przepisach wykonawczych. Legislacyjna polityka rozdrabniania i zwielokrotniania tych samych treści normatywnych w wielu aktach normatywnych różnej rangi ujawnia swoje skutki również w regulacji prawnej praw i obowiązków sędziego. Ściślej rzecz ujmując, trzeba mówić o prawnych podstawach licznych obowiązków sędziego i wielu praw uformowanych w podstawowym kształcie ich treści w prawie o ustroju sądów powszechnych i powtórzonych lub przywołanych w różnej stylizacji w niewielkim zakresie w ustawie ustrojowej sądów administracyjnych oraz znacznie obszerniej w ustawie o Sądzie Najwyższym.

Do elementów gwarancyjnych konstytucyjnej pozycji sędziego trzeba zaliczyć uprawnienia dotyczące odpowiednich warunków pracy i stosownych wynagrodzeń, zasad złożenia z urzędu, przeniesienia w stan spoczynku, przenoszenia do innego sądu, respektowania procesowego immunitetu sędziowskiego w sprawach karnych (art. 178 ust. 1, art. 180 ust. 2–5, art. 181 Konstytucji). Podstawowe konstytucyjne obowiązki sędziego ustanowione w art. 178 ust. 3 znajdują również odpowiedniki lub rozwinięcia w regulacjach ustawowych, chociaż nie ma tu bezpośredniego odesłania, a wiele obowiązków jest związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz dokonywaniem przez sędziów czynności z zakresu ochrony prawnej i administracji sądowej.

W charakterystyce obowiązków i praw sędziego do licznych przepisów ustawowych i rozporządzeń wykonawczych dołączyć trzeba zwięzłą (liczącą 23 paragrafy) uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr 16/2003 z 19.02.2003 r. w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów (w brzmieniu nadanym uchwałą nr 25/17 Krajowej Rady Sądownictwa z 13.01.2017 r.). Zasada zawarta w § 1 tej uchwały trafnie oddaje sytuację osoby powołanej do sprawowania urzędu sędziowskiego, głosząc, że „z pełnieniem urzędu sędziego wiążą się szczególne obowiązki oraz ograniczenia osobiste”. Dobitnie potwierdza to przegląd przepisów prawa obowiązującego, ze zwróceniem uwagi na poważne zróżnicowanie samego przedmiotu regulacji prawnej i stopnia szczegółowości unormowań.

Rozliczne obowiązki i fundamentalne prawa sędziego wiążą się z wykonywaniem zadań wymiaru sprawiedliwości. Obszerne są również uregulowania odnoszące się do zadań związanych z wykonywaniem służby, dalszą grupę tworzą zadania z dziedziny ochrony prawnej, które w obecnej strukturze osobowej sądów mogą być powierzane już nie tylko sędziom. Kolejna grupa zawiera ważne zadania z zakresu administracji sądowej, w ostatniej grupie są obowiązki spełniane poza służbą, mające charakter

osobisty, które są rozległe, gdyż przepisom nadano postać klauzul generalnych. Ważnym dopełnieniem zakresu obowiązków sędziowskich są zasady etyki zawodowej ujęte w uchwale KRS nr 16/2003 w trzy grupy obejmujące zasady: ogólne, pełnienia służby, postępowania poza służbą.

Prawa i obowiązki sędziów sądów administracyjnych są w małym zakresie uregulowane przepisami ustawy ustrojowej i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przede wszystkim mają tu bowiem zastosowanie, z mocy szerokiego odesłania, przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych – konstrukcja tego odesłania ma natomiast różną postać. W przepisach ustawy ustrojowej dotyczących WSA jest to bezpośrednie odesłanie zawarte w art. 29, określone przedmiotowo i podmiotowo co do jego zakresu. W przepisach dotyczących NSA jest to odesłanie pośrednie, ale szersze co do zakresu, bowiem w art. 49 p.u.s.a. zawarte jest odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, jednakże w art. 10 § 1 u.SN stanowi się, że w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych i to bez żadnego ograniczenia co do rodzaju tych spraw. Tylko nieliczne prawa lub obowiązki sędziów są unormowane w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wiele praw i obowiązków sędziów o charakterze bardzo już szczegółowym wynika z przepisów regulaminu wewnętrznego urzędowania obowiązującego w WSA³¹ oraz z takiegoż regulaminu NSA.

Stan prawny jest złożony w swojej strukturze, ponieważ zakres praw i obowiązków sędziego rozciąga się na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, dotyczy realizowania kierownictwa sędziowskiego w postępowaniu w sprawach administracyjnych oraz na podejmowanie czynności w sferze ochrony prawnej, jak również – w istotnym zakresie – obejmuje czynności administracji sądowej. Regulacja prawna rozciąga swą moc obowiązującą w pełnym zakresie na pełnienie służby, a także w pewnej mierze na odrębną działalność pozazawodową, jak również w niemałym zakresie na postępowanie sędziego w sprawach osobistych.

W systematyce ustawy ustrojowej w części dotyczącej WSA nie wyodrębniono przepisów dotyczących praw i obowiązków sędziego sądu administracyjnego. Nie było takiej potrzeby ze względu na to, że w art. 29 § 1 p.u.s.a. z zastrzeżeniem wyjątków stanowi, że: „w sprawach nieuregulowanych w ustawie do (...) sędziów (...) stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych”. Podobnie rozwiązano tę kwestię w części dotyczącej NSA, zamieszczając w art. 49 § 1 p.u.s.a. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących SN, co w pierwszej kolejności dotyczy przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, a w dalszej kolejności dla uzyskania pełnej regulacji prawnej – o czym była już mowa – przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych.

³¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177).

Główne unormowania praw i obowiązków sędziego są w prawie o ustroju sądów powszechnych zgrupowane w rozdziale 2 działu II ustawy, ale nie wyczerpuje to całej materii, ponieważ istotne są przepisy rozrzucone w całej ustawie – poczynając od przepisów ogólnych, następnie dotyczących organizacji sądów, czynności sędziów w sprawach (wraz z uprawnieniami policji sesyjnej), a na przepisach dyscyplinarnych kończąc. W art. 2 § 1 p.u.s.p. stanowi się, że „zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie”, natomiast z treści § 2 wynika, że mogą to być też zadania z zakresu ochrony prawnej, które zresztą można także powierzać referendarzom sądowym. Istotne znaczenie ma ustanowiony w art. 6 p.u.s.p. zakaz pozostawania w tym samym wydziale sędziów będących ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, w stosunku przysposobienia, związku małżeńskim lub będących rodzeństwem.

W art. 8 pkt 2 p.u.s.p. stanowi się o działalności administracyjnej sądów w zakresie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 1 § 2 p.u.s.p.) oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw (art. 1 § 3 p.u.s.p.). Wykonywanie tych zadań należy wiązać z art. 11 p.u.s.p., który w § 2 i 5 reguluje powierzenie sędziemu funkcji przewodniczącego wydziału oraz powierzenie sędziemu funkcji zastępcy przewodniczącego wydziału. Takie powierzenie sędziemu funkcji przewodniczącego wydziału przewiduje art. 17 § 2 p.u.s.a., a na podstawie art. 11 § 2 p.u.s.p. powierzenie sędziemu funkcji zastępcy przewodniczącego wydziału. Sędzia może zostać wyznaczony do zastępowania prezesa w.s.a. (art. 20 § 2 p.u.s.a.). Dodać trzeba, że w art. 33–36 p.u.s.p. unormowano zasady organizacji i działania samorządu sędziowskiego, które z zachowaniem odpowiedniości będą miały w pewnym zakresie zastosowanie do działania organów samorządu sędziowskiego w WSA i pośrednio również w NSA. W ogólnych przepisach o czynnościach sądów zwrócić trzeba uwagę na przepisy art. 45–47 p.u.s.p., na podstawie których – dla zapewnienia sprawności postępowania sądowego – można zarządzać zastępowanie jednych sędziów innymi z tego samego sądu lub sędziami delegowanymi z innych sądów, a ponadto do składu orzekającego można dołączyć jednego lub dwóch sędziów dodatkowych. Doniosłe znaczenie dla zapewnienia należytego porządku czynności sądowych mają przepisy art. 48–52 p.u.s.p. regulujące uprawnienia sędziego przewodniczącego składu orzekającego i składu orzekającego oraz sądu w składzie jednego sędziego do wykonywania czynności policji sesyjnej z określeniem gradacji środków dyscyplinujących zachowanie uczestników postępowania oraz publiczności.

Była już mowa o tym, że w regulacji prawnej na pierwszym planie są obowiązki sędziego, a nie jego prawa. W dziale II p.u.s.p. z tytułu rozdziału 2, zawierającego art. 82–106, można byłoby wysnuć wniosek, że jest odwrotnie, ale przegląd unormowań wskazuje właśnie na dominację obowiązków. Prawa, których podstawę tworzą powołane przepisy, koncentrują się wokół spraw, które należy zakwalifikować do

kategorii pracowniczych oraz z nimi związanych, co mieści się w konstytucyjnym zapewnieniu godnych urzędu warunków pracy i przejścia w stan spoczynku (art. 178 ust. 2 i art. 180 ust. 3–5 Konstytucji). Prawa o charakterze ogólnym przysługujące w służbie i z jej tytułu nie są eksponowane wprost, gdyż w znacznej mierze są związane z procedurą sądową stosowaną w sprawach rozpoznawanych przez sąd. Trzeba wskazać na doniosłe uprawnienie sędziego o charakterze ogólnym, które ma bezpośredni i ścisły związek ze sprawowaniem jego urzędu, a mianowicie na dostęp do informacji niejawnych. Przepis art. 85 § 4 p.u.s.p. stanowi, że w stosunku do sędziów nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego na podstawie ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, a jedynie przyjmuje się od sędziego na początku służby oświadczenie o znajomości tych przepisów i na tej podstawie zapewnia się dostęp do tych informacji niejawnych, które są konieczne do wykorzystania w ramach sprawowanych funkcji lub czynności.

Przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych normują prawo sędziego do wynagrodzenia ustalanego na podstawie ustawowych zasad (art. 91) z zachowaniem prawa do 80% wynagrodzenia w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby (art. 94 § 1) oraz w czasie urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93 § 1 i 2) z zastrzeżeniem wypełnienia przez sędziego obowiązku złożenia prezesowi sądu zaświadczenia lekarskiego w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania (art. 94 § 2b). W przypadkach określonych w art. 94 § 1a sędzia zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia. W razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn, uprawniających do uzyskania świadczeń, określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, sędziemu przysługuje wynagrodzenie w wysokości świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia, przez okres przewidziany w tych przepisach (art. 94 § 2). Sędzia obowiązany jest dostarczyć prezesowi sądu zaświadczenie lekarskie, decyzję, odpis skróconego aktu urodzenia dziecka lub jego kopię w terminie siedmiu dni od dnia ich otrzymania, a w zakresie określonym w art. 94 § 2 pkt 4 oświadczenie od dnia ich zaistnienia (art. 94 § 2c). W przypadku niedopełnienia obowiązków, o których stanowi art. 94 § 2b i 2c, nieobecność uznaje się za nieusprawiedliwioną, chyba że niedostarczenie zaświadczenia, decyzji, odpisu skróconego aktu urodzenia dziecka lub jego kopii lub niezłożenie oświadczenia nastąpiło z przyczyn niezależnych od sędziego (art. 94 § 2d). Prezes sądu, oraz na jego wniosek Zakład Ubezpieczeń Społecznych, są uprawnieni do kontrolowania prawidłowości wykorzystania przez sędziego zwolnienia lekarskiego od pracy z powodu choroby zgodnie z jego celem (art. 94c § 1). W przypadkach, w których pracownikom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu przysługują zasiłki niezależnie od prawa do wynagrodzenia, sędziemu przysługują świadczenia pieniężne w wysokości zasiłku z ubezpieczenia społecznego. Przepisy art. 92 § 3–5 p.u.s.p. stanowią podstawę prawną do otrzymywania jubileuszowych gratyfikacji. Szczególne prawa urlopowe wynikają z art. 92 § 1 i 2 wprowadzającego określony wymiar dni dodatkowego urlopu zależny od okresu służby. Do tej kategorii uprawnień należy też prawo do jednorazowego odszkodowania z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 94a i 94b p.u.s.p.).

Odrębny rodzaj uprawnienia jest związany z możliwością dopuszczenia odstępstwa od obowiązku zamieszkiwania w miejscowości będącej siedzibą sądu – po uzyskaniu zgody na zamieszkiwanie w innej miejscowości sędzia korzysta z prawa zwrotu kosztów przejazdu (art. 95 § 2 i 3 p.u.s.p.). Poza tym istnieje podstawa prawna do przyznania sędziemu pomocy finansowej w formie pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (art. 96 § 1 p.u.s.p.), a gwarancję jej szerszej dostępności stanowi ustawowy wskaźnik procentowy (w stosunku do funduszu płac) środków przeznaczanych na ten cel (art. 96 § 2 p.u.s.p.).

W art. 100 p.u.s.p. zawarto szczegółowe unormowanie dotyczące przenoszenia sędziego w stan spoczynku z określeniem zasad ustalenia i waloryzacji uposażenia oraz jednorazowej odprawy. Przepis art. 99 p.u.s.p. uprawnia do używania tytułu sędziego z zaznaczeniem stanu spoczynku, a z mocy odesłań zawartych w art. 105 § 1 p.u.s.p. sędzia w stanie spoczynku ma prawo do legitymacji służbowej oraz jest też uprawniony do ubiegania się o pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowe uprawnienie wynika ze stworzenia podstawy prawnej do powierzenia sędziemu w stanie spoczynku – na mocy umowy – funkcji wizytatora (art. 105 § 2 p.u.s.p.).

Wspomnieć jeszcze trzeba o szczególnych uprawnieniach sędziego do wykonywania dodatkowego zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym lub naukowym w szkole wyższej (art. 86 § 1 p.u.s.p.) oraz o uprawnieniach, z których korzysta w razie powołania go do niezawodowej służby wojskowej (art. 97 p.u.s.p.), jak również o prawie sędziego do urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej, jeżeli kandyduje w wyborach do Senatu, Sejmu lub organu samorządu terytorialnego (art. 98 § 1 p.u.s.p.).

Przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych stanowią o procesowych uprawnieniach sędziego. Przede wszystkim dotyczy to ogólnej zasady dopuszczalności skorzystania z drogi sądowej dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego (art. 89 § 2 p.u.s.p.), a także z drogi sądowej w sprawach odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 94b § 7 p.u.s.p.).

Lista sędziowskich obowiązków unormowanych w prawie o ustroju sądów powszechnych jest nieporównanie obszerniejsza i bardziej szczegółowa w swej treści. Przede wszystkim trzeba wskazać na generalny obowiązek postępowania zgodnego z rotą ślubowania (art. 82 § 1 w związku z art. 66 p.u.s.p.), co stanowi odesłanie do wielu bardzo doniosłych, świadomie podjętych obowiązków wykonywanych w służbie i poza nią (potwierdzonych na piśmie po złożeniu ślubowania sędziowskiego). W rocie ślubowania wymienione są następujące obowiązki: pełnienie wiernej służby państwu; stanie na straży prawa; sumienne wypełnianie obowiązków sędziowskich; realizowanie wymiaru sprawiedliwości zgodnie z prawem, bezstronnie, w zgodzie z własnym sumieniem; ochrona tajemnicy prawnie chronionej; przestrzeganie w swoim postępowaniu zasad godności i uczciwości. W art. 82 § 2 p.u.s.p. dołącza się jeszcze

ogólny obowiązek strzeżenia powagi, godności i bezstronności stanowiska sędziego w służbie i poza nią. Zaznaczyć trzeba, że obowiązek strzeżenia godności stanowiska sędziego trwa również w okresie stanu spoczynku z mocy art. 104 § 1 p.u.s.p. Do tej samej kategorii należy obowiązek zachowania przez sędziego w tajemnicy okoliczności spraw, o których uzyskał wiadomość poza jawną rozprawą i ten obowiązek trwa nie tylko w czasie służby, lecz także po jej zakończeniu, a zwolnienie z niego wymaga szczególnych okoliczności lub zachowania odpowiedniego trybu postępowania (art. 85 § 1–3 p.u.s.p.).

Sędzia ma obowiązek przestrzegania zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia, zajęcia lub zarobkowania ustanowionego w art. 86 § 1–3 p.u.s.p. oraz zachowania wewnętrznego trybu postępowania w przypadku zamierzonego ubiegania się o łączenie stanowiska sędziego z dodatkowym zatrudnieniem lub zajęciem (art. 86 § 4–5 p.u.s.p.). Kryteria oceny dopuszczalności podjęcia przez sędziego jakiegokolwiek dodatkowego zatrudnienia (zajęcia, zarobkowania) są związane z wartościami wyrażonymi w rocie ślubowania, gdyż nie może być ono powodem powstania przeszkód w wykonywaniu obowiązków sędziowskich, osłabienia zaufania do jego osoby ani obniżenia godności piastowanego urzędu.

Wszyscy sędziowie zgodnie z art. 8 § 1 p.u.s.a. są poddani obowiązkowi corocznego składania oświadczeń majątkowych, zawierających dane wymienione w art. 87 § 1 p.u.s.p., których treść jest analizowana przez organy sądowe oraz przez organy skarbowe pod względem legalności pochodzenia majątku odrębnego i objętego małżeńską wspólnością ustawową. Sędziowie są zobowiązani do złożenia pisemnego oświadczenia o: 1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa; 2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji; 3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29.12.1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa (art. 8 p.u.s.a. w związku z art. 88a § 1 p.u.s.p.).

Do służbowych obowiązków sędziego należy w myśl art. 82a p.u.s.p. nieustanne podnoszenie kwalifikacji zawodowych w drodze samokształcenia oraz przez udział w kształceniu w formach zorganizowanych w sądownictwie i poza nim. Czas pracy na stanowisku sędziego nie jest normowany i należy do zatrudnienia typu zadaniowego. Dlatego też w art. 83 p.u.s.p. jako jedyny miernik czasu pracy wskazuje się wymiar zadań służbowych, co w wielu przypadkach koresponduje z procesowymi obowiązkami zachowania np. ciągłości czynności posiedzeń sądowych, z terminami sporządzania uzasadnień orzeczeń sądowych, z dokonywaniem czynności poza siedzibą sądu. W pewnym szczególnym rodzaju łączności z charakterem zatrudnienia sędziego pozostaje obowiązek rzetelnego korzystania ze zwolnień lekarskich z powodu

choroby i korespondujące z nim uprawnienie organów sądowych do podejmowania kontroli prawidłowości ich wykorzystania we własnym zakresie lub poprzez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, działający na wniosek tegoż organu, z zastrzeżeniem w przepisach dopuszczalności wyciągania konsekwencji materialnych wobec sędziego w przypadku stwierdzenia nadużyć (art. 94c p.u.s.p.).

Sędzia ma obowiązek zgłaszania właściwemu prezesowi sądu informacji o każdej sprawie sądowej, w której jest stroną lub uczestnikiem postępowania (art. 90 p.u.s.p.). Istotne znaczenie ma obowiązek sędziego wykorzystywania tylko i wyłącznie drogi służbowej do zgłaszania związanych z jego urzędem żądań, wystąpień, zażaleń, bez prawa zwracania się w tych sprawach do podmiotów spoza sądownictwa i podawania ich do wiadomości publicznej (art. 89 § 1 p.u.s.p.). Z tymi ograniczeniami związana jest też regulacja w § 23 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr 16/2003 w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, dodany uchwałą nr 25/17. Zgodnie z § 23 tej uchwały: „Sędzia powinien powściągliwie korzystać z mediów społecznościowych”.

Kompetencja nadzoru nad działalnością WSA przyznana jest Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (art. 3 § 1 p.u.s.a.). Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18.09.2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1645), wykonywanie nadzoru polega w szczególności na: wizytowaniu rozpraw i przedstawianiu sędziom orzekającym uwag i spostrzeżeń poczynionych w toku rozprawy; dokonywaniu analiz prawomocnych orzeczeń sądowych pod kątem oceny poziomu jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych; kontroli przestrzegania kultury pracy i powagi sądu. W toku wizytacji, która powinna być przeprowadzona nie rzadziej niż raz na cztery lata, bada się w szczególności: „obciążenie sędziów stosownie do wpływu i liczby spraw załatwionych oraz stan zaległości, sprawność postępowania sądowego, w tym przygotowanie posiedzeń, wykonywanie czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, w tym terminowość sporządzania uzasadnień oraz wykonywanie czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, a także poziom jednolitości orzecznictwa w wizytowanym sądzie na tle orzecznictwa innych sądów administracyjnych, a zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego” (§ 5 ust. 1 rozporządzenia).

Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 49 p.u.s.a., prawa i obowiązki sędziów NSA należy określić na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. W tej ustawie, odmiennie niż w prawie o ustroju sądów powszechnych, w tytule rozdziału 5 na czoło wysunięto obowiązki, a nie prawa. Przepisy art. 41–58 u.SN w niewielkim tylko zakresie odbiegają od uregulowań prawa o ustroju sądów powszechnych, w nieco innej stylizacji powtarzają te same treści z niewielkimi konkretyzacjami postanowień dotyczącymi sędziów najwyższej instancji sądowej. Ponadto trzeba pamiętać, że art. 10 § 1 u.SN zawiera szerokie

odesłanie do przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych stosowanych posiłkowo. Z tego powodu można tylko wyliczyć wymienione w ustawie obowiązki, bez powtarzania ich szerszego omówienia. W kolejnych przepisach wymieniono sędziowski obowiązek postępowania zgodnie ze ślubowaniem oraz strzeżenia: wartości właściwych władzy sądowniczej, godności urzędu, zaufania do bezstronności sędziego (art. 41 u.SN), tajemnicy okoliczności spraw (art. 42 u.SN). Obowiązek wykonywania zadań sędziego wyznacza czas jego pracy (art. 43 u.SN), dodatkowe zatrudnienie nie może kolidować z jego obowiązkami (art. 44 u.SN). Ponadto trzeba wymienić obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym (art. 45 u.SN), a także oświadczenia, o którym stanowi art. 88a p.u.s.p. Zgodnie z art. 46 u.SN, w sprawach związanych z urzędem sędziego obowiązuje droga służbowa i zakaz przekazywania informacji o nich na zewnątrz.

Podobnie uregulowano w ustawie o Sądzie Najwyższym uprawnienia sędziego, które są następujące:

- pobieranie wynagrodzenia w ustalonej ustawowo wysokości, ze stawką awansową i dodatkiem za wysługę lat oraz dodatkiem funkcyjnym (art. 48 i 49 u.SN);
- otrzymanie gratyfikacji jubileuszowej (art. 50 u.SN), a także odprawy przy przejściu w stan spoczynku (art. 54 u.SN) i korzystanie z uposażenia określonego w ustawie (art. 57 u.SN);
- korzystanie z urlopu dodatkowego, płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, wynagrodzenia w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby lub innych okoliczności, świadczeń odpowiadających zasiłkom z ubezpieczenia społecznego (art. 51 u.SN);
- prawo powrotu na stanowisko sędziego SN (odpowiednio – NSA), gdy zrzeczenie się stanowiska było wymagane dla objęcia funkcji lub stanowisk w organach państwowych lub organizacji międzynarodowych czy też organizacji ponadnarodowej (art. 52 § 2 u.SN);
- prawo do bezpłatnego zakwaterowania w Warszawie oraz zwrotu kosztów przejazdu i dodatku z tytułu rozłąki z rodziną (art. 53 § 1 u.SN).

Zakres obowiązków i praw sędziego nie byłby pełny bez zwrócenia uwagi na treść tych przepisów, które bezpośrednio wiążą się z wykonywaniem czynności z zakresu ochrony prawnej i wymiaru sprawiedliwości. Niektóre z nich są unormowane w ustawie ustrojowej, w prawie o ustroju sądów powszechnych, w ustawie o Sądzie Najwyższym, w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inne natomiast wynikają z przepisów dwóch regulaminów wewnętrznego urzędowania. W regulaminach WSA i NSA unormowano obowiązki sędziów pełniących funkcje administracji sądowej oraz sędziów wyznaczonych do wykonywania czynności procesowych związanych z przygotowaniem i sprawowaniem orzecznictwa. Szczegółowe omówienie tych zadań i czynności znajdzie się w dalszych rozdziałach, a w tym miejscu trzeba tylko zwrócić uwagę na ich znaczenie jako jednego z elementów w charakterystyce statusu sędziego. Ustawowe obowiązki sędziego są szczegółowo

określone w regulaminie urzędowania, a ich wykonywanie podlega kontroli i nadzorowi bieżącemu prezesa sądu, przewodniczącego wydziału, przewodniczącego składu orzekającego oraz okresowo w trakcie wizytacji i lustracji. Znaczny stopień szczególności określenia obowiązków urzędowych sędziego jest równoważony zastrzeżeniem, że wykonywaniem czynności nadzorczych nie można wkraczać w sferę objętą niezawisłością sędziowską. Rozliczne obowiązki są związane z organizacją pracy sądu, wyznaczaniem składów orzekających, ich przewodniczących, sędziów sprawozdawców, odbywaniem narad przed sesjami sądowymi, przestrzeganiem terminów posiedzeń, unikaniem nieuzasadnionych odroczeń spraw, przestrzeganiem terminów sporządzania uzasadnień orzeczeń oraz sporządzania uzasadnienia zdania odrębnego. Te obowiązki wykonywane w godzinach pracy w sądzie lub we własnym domu stanowią część działalności zawodowej, wymagającą zachowania wewnętrznej dyscypliny i staranności w przygotowaniu oraz dokumentowaniu czynności składających się na rezultat finalny wymiaru sprawiedliwości.

5. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Osoby przynależne do stanu sędziowskiego mają specjalny status zawodowy i korzystają z wielu doniosłych uprawnień, ciążą też na nich liczne obowiązki, z czym pozostaje w ścisłym związku ustanowienie szczególnej formy odpowiedzialności za przewinienia służbowe, uchybienia godności urzędu oraz wykroczenia, jak również przyznanie immunitetu procesowego w przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. Immunitet procesowy sędziego ma podstawę prawną w art. 181 Konstytucji, a jego zakres jest szczegółowo określony ustawowo odnośnie do czynności organów administracji sądowej i sądu dyscyplinarnego. Doniosłym elementem składowym statusu sędziego jest przysługujący mu immunitet procesowy, dlatego była już o nim mowa wcześniej. Korzystanie z niego jest również ściśle związane z kompetencjami i właściwością sądu dyscyplinarnego, co przemawia za zajęciem się i tym zagadnieniem przy charakteryzowaniu organów i postępowania dyscyplinarnego.

Podstawę prawną odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stanowią przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, a sędziów NSA przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, ponieważ w ustawie ustrojowej zawarto tylko przepisy kreujące osobną strukturę sądu dyscyplinarnego. W art. 9 p.u.s.a. stanowi się, że „sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych jest Naczelny Sąd Administracyjny. Rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Dalsze postanowienia odnoszące się do tego sądu są zawarte w art. 48 p.u.s.a., w którym ustala się strukturę instancyjną i tryb tworzenia składów orzekających oraz tryb powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego NSA ustawą z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.) wprowadzono rozwiązanie

szczególne wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego. Kompetencje do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, zgodnie z art. 48 § 5 p.u.s.a., ma Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza z grona sędziów sądów administracyjnych. Ocena wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego należy do Prezydenta. W razie wyznaczenia następuje w danym postępowaniu dyscyplinarnym wyłączenie Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego lub jego zastępcy. Funkcja Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne.

Wymienione przepisy dotyczą jednego tylko elementu odpowiedzialności dyscyplinarnej, trzon unormowań tworzą dwa osobne odesłania do stosowanych odpowiednio do sędziów WSA przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych w sprawach nieuregulowanych w ustawie ustrojowej, a gdy chodzi o sędziów NSA ustawy o Sądzie Najwyższym.

W art. 107 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym powołaną wyżej ustawą z 20.12.2019 r. stanowi się, że: „Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażąco obrażać przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu”.

Taką samą regulację przyjęto w ustawie o Sądzie Najwyższym. Według art. 72 § 1 u SN: „Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażąco obrażać przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu”.

Sędzia podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej w szerokim zakresie, ponieważ może ją ponosić za postępowanie przed powołaniem na stanowisko, za przewinienia służbowe i dyscyplinarne popełnione w trakcie sprawowania urzędu oraz za uchybienia godności sędziego w stanie spoczynku. Okresy przedawnienia dyscyplinarnego są zgodnie z art. 108 p.u.s.p. zróżnicowane, przedawnienie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego następuje po upływie pięciu lat od chwili popełnienia czynu. W razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem pięciu lat, przedawnienie dyscyplinarne następuje z upływem ośmiu lat od chwili popełnienia czynu. W przypadku jednak przewinień dyscyplinarnych zawierających znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego³² (art. 108 § 4 p.u.s.p.). Przedawnienie dyscyplinarne nie biegnie w czasie postępowania dyscyplinarnego, z zastrzeżeniem wyjątków (art. 108 § 5 p.u.s.p.).

Kary dyscyplinarne reguluje art. 109 § 1 p.u.s.p., stanowiąc: „Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 2a) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat;
- 2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;
- 3) usunięcie z zajmowanej funkcji;
- 4) przeniesienie na inne miejsce służbowe;
- 5) złożenie sędziego z urzędu”.

Ustawa o SN w art. 75 § 1 przyjmuje z jednym wyjątkiem (przeniesienie na inne stanowisko, co odpowiada strukturze sądów powszechnych i odpowiada strukturze sądów administracyjnych) taki również system kar dyscyplinarnych. Według art. 75 § 1 u.SN „Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%–50% na okres od 6 miesięcy do 2 lat;
- 3a) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek, o którym mowa w art. 48 § 7;
- 4) usunięcie z zajmowanej funkcji;
- 5) złożenie sędziego z urzędu”.

³² Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.).