

POSTANOWIENIE

Dnia 2 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Roch (przewodniczący)

SSN Jarosław Duś (sprawozdawca)

SSN Piotr Sławomir Niedzielak

Protokolant Marta Brzezińska

w sprawie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego S. K.

po rozpoznaniu w Sądzie Najwyższym Izbie Dyscyplinarnej

na posiedzeniu niejawnym w dniach 23 lutego 2022 r. i 2 marca 2022 r.

zażalenia Prokuratury Krajowej Wydziału Spraw Wewnętrznych z dnia 14 czerwca 2021 r. od postanowienia Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej z dnia 1 czerwca 2021 r. o sygn. akt I DI 16/21 dotyczącego uznania się niewłaściwym do rozpoznania wniosku o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego S. K.

na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

postanowił:

I. odroczyć rozpoznanie sprawy,

II. przedstawić do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne:

„czy brak unormowania kwestii wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 roku, poz. 137) skutkuje koniecznością zastosowania art. 49 § 1 tej ustawy i dalej uregulowań wynikających z art. 55 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 roku, poz. 1904), czy też zastosować

należy wprost przepis art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym odnoszący się do sędziów i asesorów wszystkich sądów”?

UZASADNIENIE

W dniu 13 marca 2021 r. do Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej wpłynął wniosek Prokuratury Krajowej Wydziału Spraw Wewnętrznych o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego S. K. do odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 177 § 1 k.k. w sprawie oznaczonej sygn. akt PKXIV Ds. (...) (akta sprawy I DI 16/21, k. 2-10). Jak wskazano w treści uzasadnienia przedmiotowego wniosku, motywacją skierowania go do rozpoznania przez Sąd Najwyższy orzekający w Izbie Dyscyplinarnej była treść przepisu art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), z której wnioskodawca wywiódł, że właściwym do rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu jest Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (akta sprawy I DI 16/21, k. 10).

Po rozpoznaniu w Izbie Dyscyplinarnej na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 czerwca 2021 r. sprawy w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego S. K. do odpowiedzialności karnej, Sąd Najwyższy na podstawie art. 9 i art. 49 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 55 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 10 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym wzw. z art. 128 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 35 § 1 k.p.k. postanowił:

1. uznać się niewłaściwym do rozpoznania wniosku o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej S. K. - sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego;
2. sprawę przekazać sądowi dyscyplinarnemu Naczelnego Sądu Administracyjnego - do rozpoznania.

Do powyższego orzeczenia jeden z członków składu orzekającego złożył zdanie odrębne nie akceptując jego treści (kierunku i uzasadnienia). W ocenie sędziego Sądu Najwyższego składającego zdanie odrębne „właściwość Izby Dyscyplinarnej ma charakter wyłączny, zajmuje się ona sprawami wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności wszystkich sędziów. Nawet bez odesłania w art. 49 Prawa o ustroju sądów administracyjnych właściwość Izby nie powinna budzić wątpliwości, pomimo odrębności sądownictwa administracyjnego” (akta sprawy I DI 16/21, k. 20-21).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2021 r. zostało przez wnioskodawcę zaskarżone w całości. Skarżący zaskarżonemu postanowieniu zarzucił: mającą wpływ na jego treść obrazę przepisów postępowania, a to art. 35 § 1 k.p.k. w zw. z art. 10 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 128 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 9 i art. 49 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 55 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym poprzez błędną ich interpretację i w konsekwencji uznanie, że Wydział I Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego nie jest sądem właściwym do rozpoznania sprawy w przedmiocie wniosku o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a właściwym jest sąd dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego, podczas gdy przepisy Prawa o ustroju sądów administracyjnych statuują w art. 9 sąd dyscyplinarny wyłącznie w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych, nie określając sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów i asesorów, a jedynie odsyłając w tym zakresie, na podstawie art. 49 § 1 tej ustawy do przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którymi to przepisami sądem dyscyplinarnym właściwym do rozpoznania tego typu spraw jest, na podstawie art. 27 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym Wydział I Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego” (k. 3-4).

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Wydziałowi I Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do merytorycznego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu.

Podstawowym warunkiem dla skutecznego przedstawienia zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w trybie art. 82 ustawy o Sądzie Najwyższym jest to, aby „przepis (lub przepisy) prawa, którego wykładnia prawna budzi wątpliwości, stanowił podstawę rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym rozpoznającym kasację lub inny środek odwoławczy” (postanowienie Sądu Najwyższego z 26.05.2020 r., I KZP 14/19, OSNKW2020, nr 6, poz. 18). Sąd Najwyższy sprecyzował, że „przepis art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym odnosi się do tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy” (postanowienie Sądu Najwyższego z 22.07.2020 r., II DSI 4/20, LEX nr 3150751). Zgodnie z prezentowanym w doktrynie poglądem „w obecnej ustawie wprost wprowadzono granice dla zagadnienia prawnego wnoszonego w związku z rozpoznawaną kasacją lub innym środkiem odwoławczym, wskazując, że może ono dotyczyć jedynie przepisu będącego podstawą wydanego rozstrzygnięcia. Przyjęte rozwiązanie jest dalej idącym ograniczeniem możliwości przedstawienia zagadnienia prawnego aniżeli to rekonstruowane w judykaturze na gruncie poprzedniego stanu prawnego. W nowym stanie prawnym zagadnienie prawne może dotyczyć nie tyle przepisów mających zastosowanie w sprawie, ile przepisów, które stały się podstawą wydania orzeczenia kwestionowanego przy pomocy kasacji, skargi kasacyjnej lub innego środka odwoławczego. Nie można tym samym przedstawić zagadnienia prawnego, jeżeli wątpliwość co do wykładni dotyczy przepisu procesowego, który wpłynął na sposób postępowania w danej sprawie, ale nie stał się podstawą rozstrzygnięcia” (K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2021, s. 428-429).

W niniejszej sprawie występują poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą rozstrzygnięcia, co zdaniem składu orzekającego rozpoznającego przedmiotową sprawę, uzasadnia przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego.

W analizowanej sprawie, która została poddana pod rozagę Sądu Najwyższego w wyniku zażalenia wywiedzionego przez wnioskodawcę mamy do czynienia z poważnymi wątpliwościami w zakresie wykładni przepisów mogących mieć zastosowanie do ustalenia

właściwości rzeczowej sądu dyscyplinarnego, który w ramach swoich kompetencji wyznaczonych granicami ustaw powinien rozpoznawać wnioski w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd Najwyższy orzekając jako sąd odwoławczy powziął poważną wątpliwość w zakresie wykładni przepisów dotyczącej tego czy brak unormowania kwestii wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu

Administracyjnego w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 roku, poz. 137) skutkuje koniecznością zastosowania art. 49 § 1 tej ustawy i dalej uregulowań wynikających z art. 55 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 roku, poz. 1904), czy też zastosować należy wprost przepis art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym odnoszący się do sędziów i asesorów wszystkich sądów?

Art. 9 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych wskazuje bowiem, że sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych jest Naczelny Sąd Administracyjny. Przywołana norma kompetencyjna w świetle wykładni językowej nie obejmuje jednak swoim zakresem spraw z zakresu wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i pozbawienia wolności sędziego sądu administracyjnego. Będący źródłem immunitetu sędziowskiego art. 181 Konstytucji RP nie określa przy tym sądu właściwego uprawnionego do wydania powyższego zezwolenia. Sąd ten określić ma ustawa. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, regulujące zasadniczo funkcjonowanie sądów administracyjnych i ich sędziów, milczy w zakresie postępowania immunitetowego, przesłanek wyrażania zgody oraz, co istotne w niniejszym postępowaniu, organów uprawnionych do orzekania.

1. Argumentacja za właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozważania w przedmiotowym zakresie należy rozpocząć od analizy przepisu art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który stanowi odesłanie do przepisów dotyczących Sądu Najwyższego, bowiem zgodnie z jego treścią „w sprawach nieuregulowanych w ustawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym - przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

Ponieważ postępowanie dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu administracyjnego nie zostało uregulowane w ustawie wyznaczającej ustrojowe ramy funkcjonowania sądów administracyjnych w zakresie wymienionego postępowania powinno się stosować odpowiednio przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym.

Postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie jest postępowaniem dyscyplinarnym, lecz jedynie incydentalnym rodzajem postępowania. W takim postępowaniu, co wymaga podkreślenia - zadaniem sądu dyscyplinarnego - jest jedynie rozważenie, czy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, dostatecznie uzasadnia podejrzenie popełnienia przez sędziego zarzucanego mu przestępstwa.

Art. 55 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że sędzia Sądu Najwyższego nie może być pozbawiony wolności ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego. Zatem jako właściwy do rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego jawi się ten sąd, który jest sądem dyscyplinarnym. Zgodnie z art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądem dyscyplinarnym dla sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Wobec tego, skoro ustawodawca przewidział, że sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a w przypadku sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego sądem dyscyplinarnym jest Naczelny Sąd Administracyjny, to pomimo wyrażonej w art. 27 § 1 pkt 1 a ustawy o Sądzie Najwyższym generalnej właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do rozpoznawania spraw w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów, uznać należy, że ww. przepis ma charakter *lex generalis* i ulega wyparciu przez normę specjalną zawartą w art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, wspieraną konstytucyjną odrębnością sądownictwa administracyjnego.

Warto w tym miejscu wskazać wyrażony w doktrynie pogląd, że „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (...). Jeżeli przewinienie zawiera znamiona przestępstwa, sąd dyscyplinarny z urzędu rozpoznaje sprawę w zakresie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej i wydając w tej sprawie uchwałę, co nie wstrzymuje biegu postępowania dyscyplinarnego” (E. Plesnarowicz-Durska (w:) Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2014, art. 9. Lex Online). Ustawodawca przewidział więc możliwość, w której

działający jako sąd dyscyplinarny Naczelny Sąd Administracyjny wyrazi zgodę na pociągnięcie sędziego administracyjnego do odpowiedzialności karnej.

Przyjąć więc można, że w realiach sprawy zastosować należy art. 49 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych i odpowiednio dostosowując poprzez art. 55

§ 1 ustawy o Sądzie Najwyższym normę art. 9 Prawa o ustroju sądów administracyjnych ustanawiającą odrębny sąd dyscyplinarny przyjmując, iż odrębność sądownictwa administracyjnego nakazuje uznać, że do rozpoznania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego właściwy będzie Naczelny Sąd Administracyjny.

2. Argumentacja za właściwością Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Treść przepisu art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych przy jego literalnej wykładni skutkować może przyjęciem, że wolą ustawodawcy była chęć ograniczenia właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu dyscyplinarnego wyłącznie do spraw dyscyplinarnych. W ustawie tej w żadnym miejscu nie wskazano sądu dyscyplinarnego właściwego w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów sądów administracyjnych oraz asesorów sądowych i uprawnione może być przyjęcie, że ustawodawca ten zabieg zastosował świadomie, całość regulacji dotyczącej uchylania immunitetu sędziemu sądu administracyjnego pozostawiając innym ustawom, a co za tym idzie - innemu sądowi.

Poszukując zatem określonego w art. 181 Konstytucji sądu właściwego do orzekania w sprawach immunitetowych, nie trzeba za pośrednictwem art. 48 lub art. 49 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych sięgać do odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw.

Sięgnąć bowiem można bezpośrednio do art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym to do właściwości Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej należą sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury. Ustawa

nie ogranicza zakresu przewidzianych tam kompetencji do sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów wojskowych. Nie budzi wątpliwości, że (również dzięki przepisom zawartym w ustawach ustrojowych tych sędziów) sprawy immunitetowe ich dotyczące rozpoznaje Sąd Najwyższy, pomimo że nie jest zasadniczo sądem dyscyplinarnym właściwym do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów tych sądów.

Przepisy wskazanego artykułu dokonują podziału spraw na sprawy dyscyplinarne (vide art. 27 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym) oraz na sprawy dotyczące zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i asesorów sądowych (vide art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o Sądzie Najwyższym). Odmienne w każdym z wymienionych przypadków określany jest także skład sądu (zob. art. 73 § 1 i art. 78 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Zawarty w zażaleniu wywód skarżącego implikuje równie zasadne wnioski, które prowadzą się do twierdzenia, że w obu opisanych wyżej przypadkach ustawodawca w sposób wyraźny i konsekwentny rozróżnia sąd dyscyplinarny w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego, od sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania spraw w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

Nie jest więc tak, że sądem immunitetowym jest sąd rozpoznający sprawy dyscyplinarne, a postawić wręcz można tezę, że co do zasady tak nie jest.

3. Podsumowanie.

Rozpoznając zażalenie wniesione przez skarżącego, a także analizując motywację podniesioną w jego treści, Sąd Najwyższy powziął zatem poważne wątpliwości co do wykładni przepisów będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia. Tym samym, biorąc pod uwagę wyżej przytoczoną argumentację zasadnym jest skierowanie zagadnienia prawnego do składu 7 sędziów Sądu Najwyższego.

Obecnie przyjęty kierunek linii orzeczniczej (dwa nieprawomocne orzeczenia) wskazuje, że Sąd Najwyższy uznawał się niewłaściwym zarówno do rozpoznania wniosku o

podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 16.06.2021 r., I DI 27/21, LEX nr 3189337, postanowienie Sądu Najwyższego z 16.06.2021 r., I DI 28/21, LEX nr 3189340).

Jeżeli redakcja art. 9 Prawa o ustroju sądów administracyjnych nie nastroczałaby wątpliwości interpretacyjnych lub brzmienie art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym byłoby uzupełnione normą kompetencyjną usytuowaną w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych, niniejszych wątpliwości by nie było.

Brak precyzyjnego wskazania przez ustawodawcę właściwego sądu dyscyplinarnego do rozpoznania wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego nastrocza poważnych wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, co skutkuje koniecznością skierowania istniejącego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów Sądu Najwyższego.