

IUSTITIA

PRAWO USTROJOWE

O konieczności powrotu do mechanizmu kontrolnego przewidzianego w dawnym art. 86 § 6 PrUSP

Arkadiusz Sadza*

W ustawie z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, poza rozwiązaniami dotyczącymi m.in. nowej struktury organizacyjnej tego sądu, przewidziane zostały również zmiany przepisów znajdujących się w innych aktach prawnych, w tym w PrUSP. Jedną z nich była zmiana polegająca na uchyleniu art. 86 § 6 PrUSP, który przewidywał mechanizm kontrolny¹ pozwalający sędziemu, wobec którego prezes właściwego sądu

wyraził sprzeciw co do jego dodatkowej aktywności, zwrócić się o rozstrzygnięcie sprawy przez kolegium sądu. W niniejszym artykule przedstawiono genezę tej zmiany oraz dokonano jej oceny. Przedstawiono również argumenty przemawiające za koniecznością powrotu do zniesionego przez ustawodawcę mechanizmu kontrolnego.

1. Uchwalenie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym² poprzedziły relatywnie krótkie prace legislacyjne (projekt tej ustawy³ wpłynął do Sejmu RP z dniem 26.9.2017 r.⁴). W ich toku przedmiotem dyskusji była przede wszystkim przewidziana w projekcie ustawy nowa struktura organizacyjna SN, instytucja skargi nadzwyczajnej⁵ oraz nowe zasady dotyczące przechodzenia sędziów SN w stan spoczynku⁶. O wiele mniejszym zainteresowaniem cieszyły się natomiast pozostałe objęte tym dość obszernym projektem uregulowania, w tym te, które – mimo ich zamieszczenia w ustawie dotyczącej statusu SN – miały wprowadzać zmiany w innych ustawach regulujących ustroj sędziownictwa (w tym również w ustawach normujących ustroj sądów powszechnych). Jedną z takich zmian była przewidziana w projekcie modyfikacja brzmienia przepisów art. 86 § 1–2 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, która miała prowadzić do zmniejszenia łącznego wymiaru dozwolonego dodatkowego zatrudnienia sędziego (do 210 godzin dydaktycznych)⁸ oraz ograniczenia liczby miejsc, w których sędzia mógł podejmować takie zatrudnienie (a w zasadzie: aktywność zawodową⁹) do polskiej

* Autor jest doktorem nauk prawnych w Katedrze Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego UMCS w Lublinie, asesorem sądowym w SR Lublin-Zachód w Lublinie, Nr ORCID: 0000-0002-8238-6255.

¹ Pojęcia tego trafnie używa w omawianym kontekście J. Olszanowski, Sprzeciw wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia lub dodatkowego zajęcia jako czynność z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami, Forum Prawnicze Nr 5/2020, s. 60.

² T. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 825; dalej jako SNU.

³ Druk Nr 2003 Sejmu RP VIII Kadencji, zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AB89A44A6408C3CC12581D800339FED/%24File/2003.pdf>, dostęp: 13.12.2020 r.; dalej jako: projekt.

⁴ Zob. <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2003>, dostęp: 13.12.2020 r.

⁵ Zob. np. J. Stasiak, Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2021, s. XIX. Instytucja skargi nadzwyczajnej doczekała się już zresztą dosyć szerokiego zainteresowania ze strony doktryny – zob. np. T. Erciński, K. Weitz, Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, PS Nr 2/2019, s. 7–19; T. Zembrzusi, Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, PS Nr 2/2019, s. 20–38; T. Zembrzusi, Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym, PiP Nr 6/2019, s. 123–138.

⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24.11.2017 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2017, s. 397–398. Zob. http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/952247FF6DB8B133C12581E2007BD31C/%24File/52_c_ksiadzka_bis.pdf, dostęp: 19.12.2020 r.

⁷ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2072; dalej jako: PrUSP.

⁸ W PrUSP od początku obowiązywania przepisów tej ustawy przewidziane były obostrzenia w zakresie dopuszczalności podejmowania przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, zajęcia lub innego sposobu zarobkowania, uznawane, z jednej strony, za jedne z poważniejszych ograniczeń statusu sędziego (zob. M. Śladkowski, Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP, Studia Iuridica Lublinensia Nr 22/2014, s. 361; B. Bury, Kilka refleksji na temat „zadaniowego” czasu pracy sędziów, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej Nr 3/2019, s. 243), z drugiej zaś, za jedną z istotniejszych gwarancji jego niezawisłości (M. Siwek, Prawa i obowiązki sędziego, Studenckie Zeszyty Naukowe Nr 9(13)/2006, s. 49; M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 362, 368; J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 61). Ustawodawca nie wyłączył jednak całkowicie możliwości podejmowania przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, zajęcia lub sposobu zarobkowania i przyjął, że sędzia może podejmować zatrudnienie na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym, jeżeli wymiar tego zatrudnienia nie przekracza pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach (art. 86 § 1 PrUSP). Przewidziana w projekcie SNU zmiana przewidywała zmniejszenie maksymalnego wymiaru pensum sędziego zatrudnionego na stanowisku dydaktycznym lub naukowo-dydaktycznym (a w istocie – w świetle terminologii przyjętej w art. 114 ustawy z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2021 r. poz. 478; dalej jako: PrSzkolWyższNU – badawczo-dydaktycznym) do wymiaru niższego od typowego pensum przewidzianego w art. 127 ust. 2 PrSzkolWyższNU dla pracowników badawczo-dydaktycznych niezatrudnionych na stanowisku profesora, tj. asystentów czy adiunktów (które wynosi do 240 godz. dydaktycznych), a ponadto, wyłączała np. możliwość zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym lub badawczym poza polską szkołą wyższą.

⁹ W projekcie użyto sformułowania „zatrudnienie” w kontekście zarówno zatrudnienia w szkole wyższej, jak i prowadzenia zajęć w KSSiP oraz w ramach szkoleń organizowanych przez samorządy prawnicze. Prowadzenie przez sędziego zajęć w KSSiP oraz szkoleń organizowanych przez samorząd adwokacki, radcowski, komorniczy czy notarialny, w razie braku zatrudnienia sędziego na stanowisku dydaktycznym w ww. instytucjach (tj. w razie braku stosunku

szkoły wyższej, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz prawniczych samorządów¹⁰ zawodowych¹¹.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono szczegółowych motywów tej zmiany. Zbliżone reguły co do rodzajów oraz ograniczonego wymiaru dodatkowego zarobkowania przewidywano jednak wówczas również odnośnie do sędziów SN (art. 43 projektu), przez co można zakładać, że próba zamieszczenia podobnych unormowań w PrUSP miała prowadzić do ujednoczenia statusu sędziów SN oraz sądów powszechnych w powyższym zakresie. Można również przypuszczać, że przemawiały za nią te same względy, które miały być przyczyną wprowadzenia wskazanych reguł dotyczących sędziów SN, tj. konieczność zapobieżenia „sytuacjom, w których dodatkowe zatrudnienie utrudni prawidłowe wykonywanie obowiązków sędziego”, jak też zapewnienia „całkowitej przejrzystości podejmowania przez sędziów SN dodatkowego zatrudnienia”¹² oraz wyeliminowania podejrzeń co do bezstronności sędziów „z uwagi na powiązania zawodowe”¹³. Nie można także wykluczyć, że projektodawcy upatrywali w tej zmianie

realnej szansy na usprawnienie toczących się postępowań sądowych¹⁴.

2. Przewidziana w projekcie zmiana treści art. 86 § 1–2 PrUSP ostatecznie nie została jednak uchwalona. Po tym bowiem, jak po pierwszym czytaniu Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, z jednej strony, zniosła zakładane przez projekt ograniczenia co do miejsc realizacji dodatkowego zatrudnienia¹⁵, ale zarazem zaproponowała poważniejsze jeszcze obostrzenia co do wymiaru zajęć dydaktycznych sędziego¹⁶, po drugim sejmowym czytaniu Komisja ta nieoczekiwanie wycofała się zarówno z własnych propozycji, jak i z przedstawionych wcześniej w projekcie nowych reguł dodatkowej aktywności zawodowej sędziego (poprawka nr „34”)¹⁷. Równocześnie, w miejsce pierwotnie zakładanych zmian, Komisja zaproponowała jednak zmianę zupełnie innego rodzaju, a mianowicie wprowadzenie do SNU przepisu uchylającego art. 86 § 6 PrUSP, tj. przepis, który przewidywał, iż w razie sprzeciwu prezesa sądu wobec zamiaru podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub podjęcia zajęcia przez sędziego, sprawę na wniosek sędziego rozstrzygało kolegium

pracy łączącego sędziego z ww. instytucjami), jest jednak uznawane zarówno przez doktrynę jak i judykaturę nie za rodzaj dodatkowego zatrudnienia sędziego (art. 86 § 1 PrUSP), ale za rodzaj dodatkowego zajęcia lub sposobu zarobkowania (art. 86 § 2 PrUSP). Zob. np. K. Gonera [w:] A. Górski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, Warszawa 2013, s. 438. Podobnie SN w uzasadnieniu wyroku z 26.9.2016 r., SNO 31/16, OSNID 2016, poz. 41.

¹⁰ Tj. samorządów, o których mowa w ustawie z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1651), ustawie z 6.7.1982 r. o radcach prawnych (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 75), ustawie z 14.2.1991 r. – Prawo o notariacie (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1192) i ustawie z 29.8.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t. jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1309). Ostatnia z wymienionych ustaw utraciła moc z dniem 1.1.2019 r., tj. z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z 22.3.2018 r. o komornikach sądowych (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 121, zob. art. 305 tej ustawy). Niektóre z jej przepisów (dotyczące komorniczych) wciąż znajdują jednak zastosowanie w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych przed 1.1.2019 r. i niezakończonych do tego dnia. Zob. na ten temat np. A. Sadza, Obniżenie opłaty egzekucyjnej na wniosek wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, MoP Nr 5/2021, s. 247–248.

¹¹ W projekcie ustawy planowano również doprecyzowanie, w jakim terminie konieczne miało być powiadomienie właściwego organu (prezesa właściwego sądu okręgowego lub apelacyjnego) przez sędziego o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia oraz o podjęciu innego zajęcia lub sposobu zarobkowania (art. 105 pkt 9 ppkt a i b projektu). W czasie zgłoszenia projektu przepisy nie określały bowiem, kiedy powinno dojść do takiego zawiadomienia. Przyjmowano jednak, że powinien to być termin, w którym organ ma realną możliwość wyrażenia swojego stanowiska (tj. ewentualnego sprzeciwu) jeszcze przed podjęciem zatrudnienia przez sędziego (zob. M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 364; J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski [w:] J. Gudowski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2009, teza 7 do art. 86 PrUSP). W projekcie zakładano też, że w razie dokonania zawiadomienia po upływie tego terminu sędzia mógłby podjąć dodatkowe zatrudnienie, zajęcie lub sposób zarobkowania, tylko jeżeli właściwy organ wyraźnie udzieliłby na to zgody (art. 105 pkt 9 ppkt c projektu). Przewidywano również upublicznienie w biuletynie informacji publicznej informacji o dodatkowym zatrudnieniu, zajęciu lub sposobie zarobkowania sędziów sądów powszechnych (art. 105 pkt 9 ppkt d projektu). Zob. J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 59.

¹² Zob. Uzasadnienie projektu ustawy – druk nr 2003 Sejmu VIII Kadencji, s. 19.

¹³ *Ibidem*, s. 20. Na takie uzasadnienie projektowanej modyfikacji przepisów PrUSP zwraca uwagę także J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 59–60.

¹⁴ Jak można odczytać z dokumentów pochodzących z procesu legislacyjnego, ograniczenie wymiaru dodatkowego zatrudnienia miało na celu usprawnienie postępowań, tj. przyspieszenie prac SN (zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-109>, dostęp: 14.12.2020 r.) i „bardziej zintensyfikowaną pracę ze strony sędziów”, zob. <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-110>, dostęp: 14.12.2020 r.

¹⁵ Art. 108 pkt 9 ppkt a projektu w brzmieniu przyjętym w Sprawozdaniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 2003) z 30.11.2017 r. – druk nr 2071, zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B367999C4E592B1FC12581ED00727E26/%24File/2071.pdf>, dostęp: 13.12.2020 r. Przebieg prac nad treścią zaproponowanej w tym sprawozdaniu zmiany art. 86 PrUSP odzwierciedla stenogram dostępny na stronach sejmowych: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-110>, dostęp: 13.12.2020 r.

¹⁶ Przyjmowano, że roczny wymiar zajęć dydaktycznych sędziego sądu powszechnego nie może przekraczać jedynie 90 godz. dydaktycznych, a jeżeli co najmniej 3/4 wymiaru stanowią zajęcia w KSSIP lub zajęcia na wydziale prawa uniwersytetu – 180 godz. dydaktycznych. Ewentualne prowadzenie zajęć dydaktycznych w wyższym wymiarze miało zaś być możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, za zgodą Ministra Sprawiedliwości (art. 108 pkt 9 ppkt b projektu w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu komisji – druk nr 2071). Doprecyzowano też, że prezesi sądów: okręgowego i apelacyjnego o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, a także o podjęciu innego zajęcia lub sposobu zarobkowania mieli zawiadamiać Ministra Sprawiedliwości (art. 108 pkt 9 ppkt c projektu w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu komisji – druk nr 2071). Wskazano również, że ograniczenia co do wymiaru zajęć dydaktycznych miały nie być stosowane do sędziów w stanie spoczynku, z wyjątkiem sędziów przeniesionych w stan spoczynku ze względu na niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego. Ci ostatni sędziowie nie mogli bowiem ani podejmować dodatkowego zatrudnienia, ani też innego zajęcia lub sposobu zarobkowania (art. 108 pkt 9 ppkt e projektu w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu komisji – druk nr 2071). Zbliżone reguły przewidziano na tym samym etapie procesu legislacyjnego także w stosunku do sędziów SN (art. 44 projektu w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu komisji – druk nr 2071).

¹⁷ Zob. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 2003) z 7.12.2017 r. – druk nr 2071-A, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/20FA2D64931CFF17C12581EF0037AF0E/%24File/2071-A.pdf>, dostęp: 19.12.2020 r.

właściwego sądu¹⁸. W ten sposób, po drugim czytaniu projektu ustawy – a więc na zaawansowanym już przeciwie etapie procesu legislacyjnego – zaproponowano zmianę zupełnie innego przepisu niż modyfikacje pierwotnie przewidziane w projekcie. Nie dotyczyła ona bowiem wskazanych art. 86 § 1–2 PrUSP, tj. problematyki wymiaru godzin dodatkowego zatrudnienia i miejsc, w których zatrudnienie to sędzia może podejmować, ale przepisu, który przewidywał mechanizm kontrolny¹⁹ w stosunku do sprzeciwu prezesa właściwego sądu wobec podjęcia przez sędziego dodatkowej aktywności.

Poprawka (nr „34”²⁰) przewidująca uchylenie art. 86 § 6 PrUSP została przyjęta przez Sejm RP, a następnie, w konsekwencji podpisania ustawy przez Prezydenta RP, stała się z dniem wejścia w życie SNU (3.4.2018 r.) obowiązującym prawem. Ze stenogramu posiedzenia, podczas którego odbyło się trzecie czytanie projektu, a także z pozostałych dostępnych dokumentów procesu legislacyjnego nie wynika jednak, by przed głosowaniem nad tą poprawką przedstawiono opinii publicznej jej szczegółowe uzasadnienie²¹. Mimo dość ożywionej dyskusji parlamentarnej na temat projektu ustawy, na posiedzeniu plenarnym zagadnienie to było poruszone jedynie w niewielkim zakresie²².

Nie do końca jasne mogą być zatem powody dokonania tej zmiany²³.

3. Samo odstąpienie od zamieszczonych – mimo braku istotnych sygnałów ze strony nauki lub orzecznictwa²⁴ – w projekcie rozwiązań ograniczających aktywność sędziów²⁵ należy ocenić pozytywnie. Nie można bowiem z góry założyć²⁶, że żaden sędzia – którego czas pracy określony jest wymiarem jego zadań²⁷ (art. 83 PrUSP) – nie potrafi tak organizować swojej pracy, aby możliwe stało się pogodzenie jego obowiązków z ewentualną dodatkową działalnością na polu badawczym czy dydaktycznym²⁸. W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono np. wyników badań, które wskazywałyby, że dodatkowe zatrudnienie sędziego faktycznie w wielu przypadkach pogarsza jakość jego pracy orzeczniczej. Nie negując więc nawet, że przypadki takie – należy wierzyć, że jednak tylko incydentalnie – mogą występować, nie wydaje się, aby mogły one uzasadnić próbę wprowadzenia ograniczeń oddziałujących na status prawny wszystkich sędziów, a więc także i tych, którzy mimo dodatkowej aktywności zawodowej rzetelnie wywiązują się z powierzonych im zadań²⁹.

Niezależnie zresztą od powyższego, można – chyba bez większych kontrowersji – stwierdzić, że podjęcie przez sędzie-

¹⁸ Poza tym w poprawce przewidziano też zmianę, która miała polegać na uregulowaniu w art. 86 § 3a–3d PrUSP nowych zasad rozdysponowania przez sędziego zysku z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego. W poprawce doprecyzowano, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie „spółki prawa handlowego” na gruncie art. 86 § 3 PrUSP, określono zasady dotyczące rozdysponowania przez sędziego zysku z tytułu posiadania akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego i konsekwencje niewykonania w tym zakresie stosownych obowiązków we wskazanym terminie, jak też skutki prawne wyboru lub powołania sędziego do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem przewidzianych w ustawie zakazów. Zagadnienia te nie są jednak związane z tematem artykułu i ich analiza wykraczałaby poza ramy niniejszej wypowiedzi.

¹⁹ Wskazane rozwiązanie w ten sposób nazywa *J. Olszanowski, op. cit.*, s. 60.

²⁰ A wraz z nią także poprawka nr „10”, wprowadzająca regulację dotyczącą zatrudnienia sędziów SN w art. 44 ustawy, wzorowaną ostatecznie (jako że podczas poprzednich posiedzeń Komisji wyrażane były poglądy, jakoby różny status sędziego TK, SN i sądu powszechnego uzasadniał rozbieżności w zakresie reguł wykonywania dodatkowego zatrudnienia) na przepisach określających status sędziego TK, zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-112>, dostęp: 13.12.2020 r. Poza tym ze stenogramu nie wynika jednak, jakie były motywy wprowadzenia tej poprawki poza informacją, że powinna ona być wprowadzona łącznie ze zmianą przepisu przejściowego, tj. art. 113 ustawy, zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-112>, dostęp: 14.12.2020 r.

²¹ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8.12.2017 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2017, s. 333–334, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/1365B96101C364F7C12581F00074BBC5/%24File/53_c_ksiazka_bis.pdf, dostęp: 14.12.2020 r.

²² Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu..., *op. cit.*, s. 344.

²³ Tylko dla porządku można przy tym odnotować, że poprawka oznaczona w sprawozdaniu – druk nr 2071-A numerem „33”, w której proponowano skreślenie art. 108 pkt 9 projektu, tj. w istocie pozostawienie art. 86 PrUSP bez żadnych zmian, została odrzucona. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu..., *op. cit.*, s. 344.

²⁴ Dość powiedzieć, że w piśmiennictwie prawniczym dostrzega się raczej nie tyle wady, co korzyści płynące z podjęcia przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, zwłaszcza na stanowisku dydaktycznym (na fakt, że dodatkowe zatrudnienie, zwłaszcza na stanowisku dydaktycznym, może być źródłem satysfakcji i drogą rozwoju osobistego sędziego, zwraca uwagę np. *O. Barańska-Maluszek*, Dodatkowa praca zarobkowa sędziego, Rzeczpospolita z 10.12.2017 r., wydanie internetowe: <https://rp.pl/Sady-i-prokuratura/312109999-Olimpia-Baranska-Maluszek-dodatkowa-praca-zarobkowa-sedziego.html>, dostęp: 5.12.2020 r.). Zwraca się przy tym uwagę na brak powodów do przyjmowania *a priori*, że podjęcie takiego zatrudnienia musi wiązać się z pogorszeniem sprawności prowadzonych przez sędziego postępowań. Jak słusznie wskazuje *K. Markiewicz*, podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów nie sprawia, że sędziowie ci są mniej obciążeni od pozostałych sędziów, przez co „[n]ie ma to wpływu na to, że przeciętnemu obywatelowi idącemu do sądu jest gorzej”. Zob. publikację prasową z wypowiedzią *K. Markiewicza* [w:] *A. Łukaszewicz*, Zbigniew Ziobro: sądy czeka reforma, Rzeczpospolita z 23.1.2017 r., wydanie internetowe – <https://rp.pl/Sedziowie-i-sady/301229945-Zbigniew-Ziobro-sady-czeka-reforma.html>, dostęp: 19.12.2020 r.

²⁵ Pensum pracownika badawczo-dydaktycznego zatrudnionego na stanowisku asystenta lub adiunkta wynosi do 240 godz. dydaktycznych rocznie, a do pięciu pensum pracownika zatrudnionego na stanowisku profesora – do 180 godz. dydaktycznych (art. 127 ust. 2 PrSzkołWyzszNU).

²⁶ Tak również, jak się wydaje, *J. Olszanowski, op. cit.*, s. 61.

²⁷ Szerzej zob. np. *A. Rycak*, Czy sędziowie pracują w zadaniowym czasie pracy?, MoPP Nr 4/2009, który wskazuje, że sędziowie są zatrudnieni w systemie mieszanym, tj. „zadaniowo-czasowym”. Czasu pracy z art. 83 PrUSP nie można jednak nazywać mianem czasu „nienormowanego” (zob. np. *B. Bury*, Model czasu pracy sędziów – glosa – SK 11/11, MoPP Nr 7/2013, s. 385), pomimo, że w art. 83 PrUSP nie wskazano maksymalnej normy czasu pracy sędziego (zob. *L. Tyszkiewicz*, Sędzia powinien korzystać z prawnej ochrony czasu jego pracy, Iustitia 2/2011, s. 61).

²⁸ W doktrynie zauważa się, że czas pracy sędziego, określony wymiarem jego zadań, zasadniczo pozwala mu na elastyczne organizowanie jego pracy, zgodnie z indywidualnymi predyspozycjami. Zob. *B. Bury*, Kilka..., *op. cit.*, s. 241. Jak się wydaje, czas pracy sędziego, który określony jest wymiarem jego zadań, nie powinien pozbawiać go nie tylko prawa do wypoczynku, ale też prawa do podejmowania ewentualnej dodatkowej aktywności.

²⁹ Tak np. *J. Olszanowski, op. cit.*, s. 61 i podana tam literatura.

go pracy o charakterze badawczo-dydaktycznym lub dydaktycznym, w którym projektodawca upatrywał zagrożenia dla jego służby orzeczniczej, poza tym, że stanowi źródło satysfakcji i formę osobistego rozwoju samego sędziego³⁰, może przynosić korzyść także dla stron postępowań, które sędzia prowadzi. Wykonywanie pracy dydaktycznej lub badawczo-dydaktycznej, tj. pracy, która w sposób nierozzerwalny wiąże się z koniecznością ciągłego doskonalenia się, z reguły prowadzi wszak do podwyższenia poziomu umiejętności zawodowych sędziego³¹, co w konsekwencji może pozytywnie rzutować także na jakość jego orzecznictwa. Wydaje się zatem, że również i z tego względu przewidziane w pierwotnej wersji projektu ograniczenia w zakresie dodatkowego zatrudnienia (zwłaszcza na stanowisku nauczyciela akademickiego, co wśród sędziów nie należy przecież do rzadkości³²), ale także dodatkowego zajęcia lub sposobu zarobkowania sędziego (np. prowadzenie szkoleń dla aplikantów lub wykwalifikowanych prawników) stanowiły rozwiązania zbyt radykalne, nieproporcjonalnie restrykcyjne. Osiągnięcie prawdopodobnych celów, do jakich zmierzał projektodawca, było wszakże możliwe nawet bez wprowadzania nowych reguł dotyczących dodatkowej aktywności sędziego, a przy wykorzystaniu już istniejących środków prawnych (takich jak choćby zwrócenie uwagi na uchybienie w zakresie sprawności postępowania sądowego – tj. środek, który poza charakterem represyjnym, ma także pozytywnie oddziaływać na sferę sprawności postępowania³³, czy nawet, w razie stwierdzenia przewinienia³⁴ dyscyplinarnego, zawiadomienie o dostrzeżonych w pracy sędziego uchybieniach rzecznika dyscyplinarnego³⁵).

Z wszystkich powyższych względów należy uznać, że do brze się stało, iż pierwotnie proponowane w projekcie SNU rozwiązania, istotnie ograniczające możliwość podjęcia przez

sędziego dodatkowej aktywności zawodowej, ostatecznie nie zostały wcielone w życie. Tego samego nie można jednak powiedzieć o zmianie, która została wprowadzona w miejsce wskazanych rozwiązań. Zamiast wprowadzania ograniczeń co do wymiaru zajęć dydaktycznych sędziego oraz co do sposobu realizacji dodatkowego zatrudnienia, zdecydowano się bowiem uchylić ważny przepis PrUSP, którego usunięcia z systemu prawnego wcześniej nie postulowano. Już sam brak przedstawienia argumentów przemawiających za uchyleniem tej regulacji – zważywszy na jej historyczny rodowód – budzi spory niedosyt. Zmiana ta wydaje się jednak również rozwiązaniem trudnym do obrony.

4. Przewidziana w art. 86 § 6 PrUSP możliwość weryfikacji sprzeciwu prezesa właściwego sądu przez kolegium istniała na gruncie tej ustawy od samego początku jej obowiązywania, tj. od 1.10.2001 r.³⁶. Podobne regulacje – zważywszy, że dodatkowa aktywność zawodowa sędziego również wcześniej podlegała ograniczeniom – były obecne także w poprzedniej ustawie o ustroju sądów powszechnych, tj. w ustawie z 20.6.1985 r.³⁷, która pierwotnie w jej art. 71 § 4, a od 11.4.1990 r.³⁸ w art. 68 § 4 przewidywała, że jeśli prezes sądu wojewódzkiego nie wyraził zgody na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie sędziego, sprawę na wniosek sędziego rozstrzygał – w stanie prawnym do 28.12.1989 r.³⁹ – Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii kolegium sądu wojewódzkiego, zaś od 29.12.1989 r. już samo kolegium sądu wojewódzkiego, a od 1.1.1999 r. – okręgowego⁴⁰ (przy czym przepisy te należało od 10.8.1990 r.⁴¹, stosować odpowiednio do sędziego sądu apelacyjnego – art. 68 § 5 PrUSP z 1985 r.⁴²). Historycznie także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 6.2.1928 r.⁴³ w wersji obowiązującej od

³⁰ Tak O. Barańska-Maluszek, *op. cit.*

³¹ W literaturze wskazano, że np. wzięcie udziału w konferencji naukowej lub prowadzenie zajęć szkoleniowych jest jedną z form realizacji obowiązku z art. 82a PrUSP, tj. obowiązku doskonalenia zawodowego. Tak J. Konecki, Obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez sędziów i asesorów sądowych, *Kwartalnik KSSiP z. 3/2020*, s. 137.

³² Tak J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 61.

³³ Zob. M. Siwek, Decyzja prezesa sądu wydana na podstawie art. 37§ 4 prawa o ustroju sądów powszechnych. Głosa do uchwały Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 20.12.2010 r. (ASDO 6/10), *Kwartalnik KRS Nr 3/2013*, s. 18.

³⁴ Za przewinienia służbowe uznaje się np. nieuzasadnione opóźnienia w podejmowaniu pierwszych czynności w sprawie, opóźnienia w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń, nieuzasadnioną i rażącą beczynność w rozpoznawaniu spraw – zob. J. Bodio, Przewinienia służbowe a uchybienia godności urzędu sędziów sądów powszechnych, *Kwartalnik KRS Nr 2/2010*, s. 48.

³⁵ Ewentualne obniżenie poziomu jakości pracy sędziego może być podstawą zastosowania ww. środków prawnych mających na celu usuwanie takich uchybień. Uzasadniona zaś *in casu* – np. w przypadku sędziego, wobec którego stosowano już wielokrotnie wskazane środki prawne – prognoza, że niemożliwe będzie pogodzenie przez niego obowiązków orzeczniczych z ewentualnymi dodatkowymi obowiązkami może (a nawet powinna) prowadzić do wyrażenia sprzeciwu z art. 86 § 5 PrUSP.

³⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070.

³⁷ Ustawa z 20.6.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137).

³⁸ A więc od tekstu jednolitego opublikowanego w Dz.U. z 1990 r. Nr 23, poz. 138.

³⁹ A więc do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie 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), która weszła w życie z dniem ogłoszenia (art. 18 ww. ustawy), tj. 29.12.1989 r.

⁴⁰ Od wejścia w życie ustawy z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 160, poz. 1064). Miało to związek z powstaniem sądów okręgowych w miejsce sądów wojewódzkich (art. 2 ust. 1–2 ww. ustawy).

⁴¹ Od wejścia w życie ustawy z 13.7.1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 53, poz. 306).

⁴² Należy przyjąć, że w takich przypadkach rolę kolegium sądu wojewódzkiego (okręgowego) przejmowało kolegium sądu apelacyjnego.

⁴³ Dz.U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93; dalej jako: PrUSP z 1928 r.

20.2.1964 r.⁴⁴ przewidywano, że w razie stwierdzenia przez prezesa sądu, iż planowane i zgłoszone prezesowi przez sędziego „zajęcie uboczne podpada pod zakaz art. 71⁴⁵ lub 72⁴⁶ sprawę rozstrzyga Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii właściwego kolegium administracyjnego (art. 73 § 1 PrUSP z 1928 r.)⁴⁷. Przepisy regulujące zasady podejmowania przez sędziów dodatkowego zajęcia – w podobnym brzmieniu – były obecne także w pierwotnej wersji wskazanego rozporządzenia⁴⁸ (art. 124–126 PrUSP z 1928 r.), a różnice pomiędzy wersją obowiązującą przed i po 20.2.1964 r., poza numeracją artykułów⁴⁹, dotyczyły przede wszystkim nazw stanowisk, które mógł zajmować sędzia w szkołach wyższych⁵⁰ oraz tego, że w razie uznania przez prezesa sądu, iż zajęcia uboczne „podpada pod zakaz”, sprawę rozstrzygało najpierw zgromadzenie danego sądu (art. 126 § 1 PrUSP z 1928 r.), od 1932 r. – kolegium administracyjne danego sądu⁵¹, od 1950 r. – Minister Sprawiedliwości, a od wejścia w życie ustawy z 29.5.1957 r. o zmianie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych⁵², tj. od 11.7.1957 r. – Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii właściwego kolegium administracyjnego⁵³.

W wymienionych przepisach – mimo zmian w zakresie organów uprawnionych do kontrolowania zasadności sprzeciwu prezesa oraz przedstawienia tej kontroli w mniejszym lub większym zakresie czynnikom politycznym (tj. organom spoza struktur władzy sądowniczej, takim jak np. Minister Sprawiedliwości⁵⁴) – przez cały czas znajdowały się zatem regulacje dające podstawę do skontrolowania zasadności sprzeciwu prezesa sądu przez inny podmiot⁵⁵. Nawet w obowiązującym przez kilkadziesiąt lat rozporządzeniu z 1928 r., w którym wyraźnie dostrzegalne były tendencje do budo-

wania przewagi administracji nad sędziami⁵⁶ (wyrażające się w szerokich kompetencjach Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów czy nawet innych urzędników⁵⁷, przewidziane były unormowania zakładające weryfikację braku zgody prezesa na podjęcie przez sędziego dodatkowego zajęcia. Co więcej, w pierwszych wersjach tego aktu prawnego, a więc jeszcze przed nadaniem mu charakteru aktu kształtującego ustroj sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości typu socjalistycznego⁵⁸ sprawę po sprzeciwie prezesa rozstrzygały nawet – mimo wspomnianych tendencji – organy inne niż Minister Sprawiedliwości (zgromadzenie sądu, kolegium administracyjne). W przepisach tych przewidziane były wprawdzie również przypadki, w których odmowa zgody właściwego organu na wykonywanie „zajęcia ubocznego” nie podlegała dalszej kontroli, miały one jednak charakter wyjątkowy, bo dotyczyły tylko prezesa sądu (prezes sądu zawiadamiał o zamiarze oddania się zajęciu ubocznemu Ministra Sprawiedliwości, który o odmowie rozstrzygał ostatecznie – art. 73 § 2 PrUSP z 1928 r. w wersji od 20.2.1964 r.).

Również w poprzednio obowiązujących – do czasu wejścia w życie SNU – przepisach o zatrudnieniu sędziów SN⁵⁹ przewidziana była reguła, w myśl której sprzeciw Pierwszego Prezesa SN (tj. organu, który sędzia SN miał obowiązek zawiadomić o zamiarze podjęcia zatrudnienia, zajęcia lub sposobu zarobkowania) nie miał charakteru rozstrzygnięcia o charakterze ostatecznym. Po sprzeciwie sprawę na wniosek sędziego rozstrzygało bowiem Kolegium SN (art. 37 § 4 i 5 SNU z 23.11.2002 r.)⁶⁰. Ponadto, także sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA mogli – w razie sprzeciwu właściwego prezesa – skierować sprawę

⁴⁴ T. jedn.: Dz.U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40.

⁴⁵ Obok piastowanego stanowiska sędziowskiego, sędziemu sądu powszechnego nie wolno było zajmować żadnego urzędu państwowego, z wyjątkiem stanowisk wykładowcy i pracownika nauki, jeśli zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadzało w pełnieniu obowiązków sędziowskich (art. 71 PrUSP z 1928 r. w wersji obowiązującej od 20.2.1964 r., t. jedn.: Dz.U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40).

⁴⁶ Sędziemu nie wolno było „oddawać się zajęciom ubocznym”, które by przeszkadzały w pełnieniu jego obowiązków albo mogły uchybiać godności lub zachwiać zaufanie wobec jego bezstronności (art. 72 § 1 PrUSP z 1928 r.).

⁴⁷ Prezes sądu powinien z kolei zawiadomić o zamiarze „oddania się zajęciu ubocznemu” Ministra Sprawiedliwości, który mógł odmówić na to zgody (art. 73 § 2 PrUSP z 1928 r. w wersji od 20.2.1964 r.).

⁴⁸ W wersji obowiązującej do 7.9.1950 r., t. jedn.: Dz.U. z 1950 r. Nr 39, poz. 360.

⁴⁹ Która uległa zmianie z dniem 7.9.1950 r., po ogłoszeniu tekstu jedn. Dz.U. z 1950 r. Nr 39, poz. 360, od kiedy to ww. przepisy znalazły się w art. 81–83 PrUSP z 1928 r.

⁵⁰ Według wcześniejszego brzmienia tego aktu prawnego sędzia mógł zajmować stanowiska profesora, docenta i lektora w szkołach akademickich (zamiast stanowisk wykładowcy i pracownika nauki).

⁵¹ Dz.U. z 1932 r. Nr 102, poz. 863.

⁵² Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 133.

⁵³ Zob. również J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 58.

⁵⁴ Zwraca na to uwagę też J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 59, wskazując, że uwarunkowania systemowe decydowały o przyznaniu po drugiej wojnie światowej Ministrowi Sprawiedliwości decydującej roli w zakresie oceny, czy sędzia może podejmować dodatkowe zatrudnienie.

⁵⁵ Zob. J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 60.

⁵⁶ W literaturze zwraca się wręcz uwagę, że PrUSP z 1928 r. było aktem prawnym ograniczającym sędziowską niezawisłość – tak G. Ławnikowicz, Sędziowie w autorytarnej Polsce, Kwartalnik KRS Nr 2/2016, s. 11.

⁵⁷ Zob. J. Gudowski, Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., PS Nr 1/2003, s. 22–23.

⁵⁸ W ten sposób o nowelizacji tego aktu prawnego z 1950 r. wypowiada się J. Brol, Prawo o ustroju sądów powszechnych, PiP Nr 11–12/1985, s. 4.

⁵⁹ Mam tu na myśli ustawę, która była poprzedniczką ustawy z 8.12.2017 r., a więc ustawę z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052). W ustawie z 20.9.1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1984 r. Nr 45, poz. 241) przewidywano, że podjęcie przez sędziego dodatkowego zajęcia wymaga zgody I Prezesa (art. 41 ust. 3). W przepisie tym nie wskazywano wprawdzie wprost na możliwość kontroli rozstrzygnięcia I Prezesa odmawiającego zgody na to zajęcie, w zakresie nieuregulowanym ustawą do sędziów SN stosować należało jednak odpowiednio przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych (art. 61 ww. ustawy). Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z 15.2.1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1962 r. Nr 11, poz. 54) do sędziów SN należało odpowiednio stosować przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, o ile nie były sprzeczne z przepisami ww. ustawy.

⁶⁰ M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 365.

swojego dodatkowego zatrudnienia do rozstrzygnięcia kolegium właściwego sądu na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów o ustroju sądów powszechnych (art. 29 § 1 SądAdmU⁶¹)⁶² oraz o sędziach SN (art. 49 § 1 SądAdmU)⁶³. W dawnym stanie prawnym, jeszcze przed uchwaleniem ustawy z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁶⁴, a także ustawy z 22.7.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁵, również sędziowie TK podejmowali dodatkowe zatrudnienie na zasadach przewidzianych dla sędziów SN (art. 6 ust. 8 ustawy z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁶)⁶⁷, przez co w wyniku odpowiedniego zastosowania przepisów o statusie sędziego SN dopuszczalne było rozpoznawanie – na wniosek sędziego, wobec którego Prezes TK wyraziłby sprzeciw – sprawy tego sędziego przez właściwy organ kolegiálny (tj. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału – ustawa o TK nie przewidywała bowiem organu Trybunału w postaci kolegium⁶⁸).

Powyższe dowodzi więc tego, że względy historyczne i systemowe na pewno nie przemawiały w 2017 r. za tym, aby przy okazji uchwalania SNU uchylać art. 86 § 6 PrUSP. Symptomatyczne jest zresztą, że na zmianę polegającą na wyłączeniu mechanizmu kontrolnego w stosunku do sprzeciwu (czy też braku zgody) właściwego prezesa wobec zamiaru podjęcia dodatkowej aktywności zawodowej przez sędziego, niezależnie nawet od oceny, czy mechanizm ten w tamtym czasie miał szansę realnie funkcjonować zgodnie z celem jego istnienia (ze względu na uwarunkowania społeczno-polityczne) nie decydowano się również w poprzednich realiach ustrojowych. Zmiana polegająca na uchyleniu art. 86 § 6 PrUSP była zatem dla polskiego systemu prawnego rozwiązaniem niemającym ugruntowanej tradycji. Skoro zatem argumenty natury historyczno-systemowej nie uzasadniały na pewno jej wprowadzenia, to należy zastanowić się, jakiego rodzaju względy przemawiały zdaniem ustawodawcy za koniecznością uchylenia art. 86 § 6 PrUSP oraz czy względy te rzeczywiście uzasadniały dokonanie tego rodzaju modyfikacji.

5. Przede wszystkim, wyłączenie mechanizmu kontrolnego z art. 86 § 6 PrUSP – mimo, że rozwiązanie to wprowadzono w miejsce propozycji, które były objęte pierwotnie zgłoszonym projektem SNU – nie wydaje się znajdować uzasadnienia w takich samych względach, które w ocenie projektodawcy przemawiały za przewidzianymi w projekcie zmianami art. 86 § 1–2 PrUSP. Pomiędzy treścią art. 86 § 6 PrUSP a projektowaną w SNU nową treścią art. 86 § 1–2 PrUSP istnieją wprawdzie pewne związki (polegające choćby na tym, że każdy z wymienionych przepisów dotyczy problematyki dodatkowej aktywności sędziego sądu powszechnego), trudno jednak zakładać, że uzasadnieniem dla uchylenia art. 86 § 6 PrUSP mogłaby być idea usprawnienia postępowań poprzez zapobieganie sytuacjom, w których dodatkowa aktywność sędziego przeszkadza mu w pełnieniu obowiązków

orzeczniczych. Nie można przyjąć też, że eliminacja mechanizmu kontroli sprzeciwu prezesa właściwego sądu przyczynia się do zapewnienia przejrzystości w podejmowaniu przez sędziów dodatkowej aktywności zawodowej, czy też wyłącza podejrzenia co do ich bezstronności ze względu na zawodowe powiązania. Zasadne wydaje się zatem poszukiwanie innych prawdopodobnych motywów, jakie skłoniły ustawodawcę do uchylenia art. 86 § 6 PrUSP.

Przy poszukiwaniu takich motywów w pierwszej kolejności na myśl nasuwa się konstatacja, że omawiana zmiana, pozbawiając, z jednej strony, sędziego możliwości weryfikacji sprzeciwu, nie pozostała bez wpływu na status prawny prezesów właściwych sądów powszechnych. Od wejścia w życie SNU sprzeciw prezesa z art. 86 § 5 PrUSP ma bowiem w istocie charakter ostateczny, nie jest bowiem możliwe poddanie go weryfikacji ze strony organu kolegiálnego. Można zatem założyć, że co najmniej jedną z intencji uchylenia art. 86 § 6 PrUSP mogło być – nawet jeżeli nie była to główna myśl ustawodawcy przyświecająca mu podczas wprowadzania tej zmiany – właśnie wzmocnienie pozycji prawnej i kompetencji prezesów właściwych sądów powszechnych (okręgowych i apelacyjnych). Zmiana ta wpisywałaby się zresztą wówczas w dostrzegalną w ostatnim czasie tendencję do tego, aby wzmacniać status prawny prezesów sądów kosztem organów kolegialnych funkcjonujących w strukturach władzy sądowniczej.

Zakładając jednak, że nie tylko przedstawione okoliczności stanowiły uzasadnienie dla wprowadzonej zmiany i poszukując w konsekwencji również innych motywów nowego rozwiązania, można – jak się wydaje – próbować poczytywać uchylenie art. 86 § 6 PrUSP za przejaw dążeń do względnie jednolitego unormowania kwestii dodatkowego zatrudnienia sędziego sądu powszechnego, sędziego SN i sędziego TK. W przepisach o statusie sędziów SN i TK również brak jest bowiem aktualnie możliwości poddania kontroli sprzeciwu właściwego prezesa co do podjęcia dodatkowego zatrudnienia sędziego przez inny organ (art. 44 ust. 3 i 4 SNU, art. 10 ust. 4 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Nie

⁶¹ Ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167).

⁶² Należy wskazać, że również zgodnie z art. 10 ustawy z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8), która obowiązywała od 1.9.1980 r. (art. 18 ust. 1 ww. ustawy) do 30.9.1995 r., w sprawach dotyczących sędziów NSA należało odpowiednio stosować przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobna regulacja – przewidująca stosowanie do sędziów przepisów o SN oraz o ustroju sądów powszechnych, była przewidziana w art. 15 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368), która obowiązywała od 1.10.1995 r. (art. 69 ww. ustawy) do 31.12.2003 r.

⁶³ Zob. M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 367.

⁶⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1422.

⁶⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1157.

⁶⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643.

⁶⁷ M. Śladkowski, *op. cit.*, s. 368.

⁶⁸ Organami TK były bowiem tylko Prezes i Zgromadzenie Ogólne (art. 12 ww. ustawy z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

można wykluczyć, że założeniem ustawodawcy było właśnie to, aby regulacje PrUSP nie wprowadzały różnicowania odnośnie do reguł podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów sądów powszechnych w porównaniu z analogicznymi regulacjami dotyczącymi statusu sędziego SN i TK. Jeżeli tego rodzaju względy uzasadniały omawianą zmianę, to niezależnie od oceny analogicznych rozwiązań dotyczących statusu sędziego SN i TK, przyjęte w SNU rozwiązanie można byłoby przynajmniej logicznie (choć mało przekonująco od strony merytorycznej) wyjaśnić.

Zważywszy jednak na to, że – jak wskazano – uzasadnienie uchylenia art. 86 § 6 PrUSP nie zostało *explicite* przedstawione, można mieć pewne wątpliwości, czy to właśnie akurat powyższe względy przemawiały za tego rodzaju modyfikacją. Szukając zatem dla niej jeszcze innego uzasadnienia, można założyć, że za jej przyjęciem mogły przemawiać względy praktyczne. Niedługi czas, jaki zazwyczaj w praktyce dzieli chwilę powzięcia przez sędziego wiedzy o możliwości podjęcia dodatkowego zatrudnienia od chwili, w którym zatrudnienie to ma mieć swój początek, mógł sprawiać, że zapewnione przez poprzednią regulację prawo sędziego do zweryfikowania zasadności sprzeciwu przez kolegium sądu w rzeczywistości mogło mieć charakter iluzoryczny. Można przecież bez trudu wyobrazić sobie przypadki, w których nawet pozytywne rozstrzygnięcie sprawy przez kolegium – po pierwotnie wyrażonym sprzeciwie – następowało zbyt późno, a więc już po dacie, w jakiej możliwe było podjęcie planowanego zatrudnienia przez sędziego (np. w przypadku konkursów na stanowiska nauczycieli akademickich). W tego rodzaju sytuacjach, poddanie sprzeciwu prezesa sądu weryfikacji przez inny organ mogło w rzeczywistości nie pozwalać sędziemu na osiągnięcie rezultatu, do jakiego dążył. Mimo bowiem pozytywnego dla niego rozstrzygnięcia sprawy, konieczność długiego oczekiwania na jej rozstrzygnięcie przez organ kolegiacyjny mogła wyłączać w praktyce możliwość realnego podjęcia przez niego dodatkowego zatrudnienia. Można założyć więc, że intencją ustawodawcy uchylającego art. 86 § 6 PrUSP mogło być to, aby położyć kres wskazanym, potencjalnie możliwym do zaistnienia w poprzednim stanie prawnym sytuacjom. Jeżeli takie było założenie ustawodawcy, to trzeba stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie niewątpliwie – abstrahując od jego merytorycznej oceny – powoduje, że wskazane, kłopotliwe przypadki nie mogą już mieć miejsca.

Pomimo wszystkich przedstawionych uwag trzeba jednak wskazać, że powyższe względy – nawet jeżeli ustawodawca miał je wszystkie na uwadze przy wprowadzaniu omawianej zmiany – nie mogą stanowić wystarczająco przekonującego uzasadnienia dla wyłączenia prawa sędziego do skontrolowania zasadności sprzeciwu prezesa sądu przez kolegium właściwego sądu. Brak możliwości wykorzystania mechanizmu kontrolnego wobec tego sprzeciwu słusznie zatem uznano

już w doktrynie za rozwiązanie niesłuszne⁶⁹. Zakładając nawet, że w poprzednim stanie prawnym mogły mieć miejsce przypadki, w których długi czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez kolegium sądu powodował realne wyłączenie możliwości podjęcia dodatkowego zatrudnienia przed zakwestionowaniem zasadności sprzeciwu (np. ze względu na upływ terminu na zawarcie ze szkołą wyższą umowy w procedurze naboru na stanowisko nauczyciela akademickiego), należy przyjąć, że przypadki te powinny być raczej skłonić ustawodawcę do wyznaczenia odpowiednio krótkiego terminu dla kolegium na rozpoznanie tego rodzaju sprawy. Nie powinny one natomiast jeszcze uzasadniać rezygnacji z samego rozwiązania, które – jak pokazuje historia stosownych regulacji – ma nie tylko silnie zakorzenioną tradycję, ale też jest po prostu usprawiedliwione i słuszne.

Dopuszczalność zainicjowania sądownoadministracyjnej kontroli sprzeciwu prezesa właściwego sądu jest aktualnie kwestionowana. W orzecznictwie historycznie można wprowadzić odnotować zapatrywanie dopuszczające możliwość weryfikacji braku zgody prezesa na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sąd administracyjny, pogląd ten wyrażono jednak odnośnie do sędziego w stanie spoczynku, uzasadniając dopuszczalność skargi przede wszystkim założeniem, że sędzia (SN) w stanie spoczynku nie pozostawał w stosunku pracy (przez co nie można było przyjmować, że brak zgody prezesa w stosunku do sędziego w stanie spoczynku miał charakter rozstrzygnięcia z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy)⁷⁰. Nie przesądzając nawet, czy sąd orzekający w przywołanej sprawie znalazłby podstawy, aby zająć analogiczne stanowisko również odnośnie do sędziego pozostającego w czynnej służbie, trzeba wskazać, że w literaturze słusznie zanegowano zasadność tego poglądu. Brak jest bowiem podstaw do uznania, iż sprzeciw prezesa sądu stanowi decyzję poddającą się weryfikacji ze strony sądu administracyjnego, jest on bowiem czynnością z zakresu stosunku służbowego sędziego⁷¹.

Z powyższego wynika więc, że głównym uzasadnieniem dla istnienia mechanizmu przewidzianego w art. 86 § 6 PrUSP było właśnie to, aby wobec braku możliwości poddania sprzeciwu kontroli sądownoadministracyjnej, można było poddać rozstrzygnięcie weryfikacji przez organ inny niż sam prezes sądu. Podejmowanie tego rodzaju czynności

⁶⁹ Tak np. B. Kolečki [w:] I. Hayduk-Hawrylak, B. Kolečki, A. Wleklirska, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, Warszawa 2018, art. 86, Nb 7; J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 60.

⁷⁰ Wyrok NSA z 21.5.1998 r., II SA 330/98, Legalis.

⁷¹ Tak K. Goner [w:] A. Górski (red.) Prawo..., *op. cit.*, s. 442. Tak również, jak się wydaje, J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 66. W późniejszym czasie pogląd zbliżony do zapatrywań przyjętych w literaturze zajmował także WSA w Warszawie odnośnie do sprzeciwu prezesa sądu wobec podjęcia zatrudnienia lub zajęcia przez komornika. Również na tle tego rodzaju stosunku sąd przyjął, że sprzeciw prezesa sądu jest aktem nadzorczo-organizacyjnym, a nie decyzją organu administracji publicznej. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 11.12.2012 r., VI SA/Wa 1977/12, Legalis.

nacechowane jest bowiem, jak każda przecież działalność ludzka, ryzykiem błędów i nieprawidłowości⁷². Zakładając zaś nawet, że w przypadku wyrażenia sprzeciwu przez prezesa sądu dopuszczalne jest kwestionowanie zasadności tej czynności przed sądem powszechnym⁷³, nie można przyjąć, że droga sądowa przed sądem powszechnym stanowi tak efektywny instrument kontroli sprzeciwu wyrażonego przez właściwego prezesa, jak weryfikacja dokonywana w dawnym stanie prawnym przez kolegium sądu. Zważywszy bowiem na wspomniane już, zazwyczaj krótkie w praktyce terminy na podjęcie dodatkowej aktywności przez sędziego, nie sposób oczekiwać, że ewentualne uprawomocnienie się korzystnego dla sędziego orzeczenia sądu powszechnego może nastąpić na tyle szybko, aby możliwe było realne odwrócenie negatywnych skutków niezasadnego sprzeciwu prezesa właściwego sądu (realia procesu cywilnego i właściwe dla niego gwarancje sprawiają, że *de facto* nie jest możliwe prawomocne rozstrzygnięcie sprawy np. w terminie kilkunastu dni od zainicjowania procesu).

Z tych wszystkich powodów, przewidziane w art. 86 § 1–2 PrUSP ograniczenie w zakresie dopuszczalności korzystania z konstytucyjnego prawa do zatrudnienia – charakterystyczne dla niewielu przecież zawodów⁷⁴ – było w poprzednim stanie prawnym słusznie równoważone istnieniem instrumentu pozwalającego na kontrolę sprzeciwu wobec podjęcia dodatkowej aktywności przez organ kolegialny. Eliminacja tego instrumentu w nowej regulacji sprawia natomiast, że istniejąca w powyższym zakresie na gruncie *legis derogatae* równowaga pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości oraz sędziego pragnącego podjąć dodatkową aktywność została zachwiana. Nadanie sprzeciwowi prezesa sądu charakteru rozstrzygnięcia ostatecznego stwarza ryzyko, że rozstrzygnięcia w tym przedmiocie mogą w praktyce zapadać nawet pomimo braku obiektywnie uzasadnionych podstaw, jako rozstrzygnięcia arbitralne i uznaniowe⁷⁵. Wskazane rozwiązanie, w świetle którego tak istotna przecież decyzja przekazana została do swobodnej kompetencji organu jednoosobowego, bez realnego prawa do jej dalszej weryfikacji, wydaje się zatem rozwiązaniem ryzykownym i nieprzemysłanym.

6. Przedstawione argumenty dają zatem podstawę do sformułowania negatywnej oceny nowej regulacji i to zarówno mając na względzie to, w jaki sposób doszło do jej uchwalenia (na skutek poprawki wprowadzonej bez szczegółowego uzasadnienia, po drugim parlamentarnym czytaniu), jak i to, jak trudno jest znaleźć przekonujące uzasadnienie dla wprowadzenia tego rodzaju rozwiązania. Uchylając art. 86 § 6 PrUSP, ustawodawca obdarzył znacznym zaufaniem prezesów sądów, stworzył jednak zarazem ryzyko – którego przy projektowaniu rozwiązań o charakterze ustrojowym należałoby przecież unikać – przynajmniej potencjalnego występowania sytuacji,

w których rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu będą zapadać w sposób arbitralny, bez występowania uzasadnionych przyczyn takich decyzji⁷⁶. Poprzednio funkcjonujące rozwiązanie niewątpliwie w sposób bardziej adekwatny równoważyło interes sędziego sądu powszechnego oraz wymiaru sprawiedliwości⁷⁷. *De lege ferenda* trzeba zatem postulować rozważenie powrotu do poprzednio obowiązujących unormowań, pozwalających na weryfikację zasadności sprzeciwu prezesa sądu z art. 86 § 5 PrUSP⁷⁸.

Gdyby ustawodawca zdecydował się na to, by rozwiązania te przywrócić, w celu zapewnienia efektywności rozstrzygnięciom kolegium w przedmiocie zasadności sprzeciwu, należałoby rozważyć także precyzyjne określenie terminu, w którym sprawa sędziego miałaby zostać przez ten organ rozpatrzona. Pozwalałoby to przynajmniej ograniczyć możliwość występowania sytuacji, w których zainicjowanie mechanizmu kontrolnego nad sprzeciwem nie miałoby już – ze względu na upływ stosownych terminów na podjęcie zatrudnienia – praktycznego znaczenia dla zainteresowanego sędziego. W razie podjęcia przez ustawodawcę decyzji o powrocie do poprzednich regulacji godne przemyślenia wydawałyby się także zgłoszone w literaturze propozycje wyłączenia właściwego prezesa z rozpoznawania na posiedzeniu tego organu sprawy dotyczącej wyrażonego przez tego prezesa sprzeciwu (lub nawet przekazania kontroli innemu organowi)⁷⁹. Prezes sądu okręgowego lub apelacyjnego jest przecież z mocy samej ustawy członkiem właściwego kolegium, zasadne wydaje się zatem, by nie uczestniczył on w rozpoznawaniu sprawy skierowanej do kolegium przez sędziego, co do którego prezes ten wyraził już swoją negatywną opinię.

Jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na powrót do dawnego brzmienia art. 86 § 6 PrUSP, to wydaje się, że uzasadnione byłoby także rozważenie przyjęcia analogicznych regulacji w ustawach regulujących status sędziego SN i TK. Wszystkie wskazane argumenty uzasadniające istnienie instrumentu

⁷² Zob. podobne uwagi uzasadniające istnienie systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, wskazujące na brak możliwości wyeliminowania ryzyka błędów przy orzekaniu – B. Bładowski, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2008, s. 24.

⁷³ W literaturze na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów wskazano, że sprzeciw kolegium dawał sędziemu podstawę do wystąpienia ze stosownym roszczeniem do sądu powszechnego – tak Ł. Korózs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2004, art. 86, Nb 6, z powołaniem na wyrok SN z 6.1.1999 r., III RN 180/98, OSNAPiUS Nr 21/1999, poz. 670.

⁷⁴ Zob. uwagi na temat podmiotowo-przedmiotowych ograniczeń w zakresie dodatkowego zatrudnienia – B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 44 i n.

⁷⁵ Tak trafnie J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 60.

⁷⁶ Zob. B. Kotecki [w:] *op. cit.*, art. 86, Nb 7; J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 60.

⁷⁷ J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 65 oraz powoływana przez tego autora M. Smusz-Kulesza, *Zatrudnienie nauczyciela akademickiego na stanowisku sędziego sądu powszechnego* [w:] W. Sanetra (red.), *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, Warszawa 2015, s. 240–241.

⁷⁸ Zob. J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 67.

⁷⁹ J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 65.

z dawnego art. 86 § 6 PrUSP w jednakowym zakresie można odnieść bowiem także do statusu tych sędziów. Nie wydaje się zasadne pozbawianie ich możliwości weryfikacji sprzeciwu właściwego prezesa co do zamiaru podjęcia przez nich do-

datkowego zatrudnienia lub zajęcia. Również i w tych przepisach można zatem *de lege ferenda* postulować wprowadzenie mechanizmu kontroli właściwego organu kolegium nad sprzeciwem właściwego prezesa.

SUMMARY

On the need of restoring the control mechanism provided for in former Art. 86 § 6 of the Act on the system of common courts

The Act on the Supreme Court of 8 December 2017, apart from the solutions concerning, *inter alia*, a new organisational structure of that Court, provides also for the amendment of provisions of other legal acts, including the Act on the system of common courts. One of them stipulated revocation of its Art. 86 § 6, which laid down a control mechanism whereby a judge, whose additional activity was objected against by the president of a given court, could turn to the board of the court to resolve the matter. The article presents the origin of this amendment and its assessment. It also presents arguments in favour of restoring the control mechanism revoked by the legislator.

Key words: additional employment, judge, objection of the president of the court, amendment

REKLAMA



C.H. BECK

E-doręczenia

Dowiedz się więcej:

 ksiegarnia.beck.pl

 81 46 13 300

