

Sprzeciw wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia lub dodatkowego zajęcia jako czynność z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami



Jan Olszanowski

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, sędzia Sądu Rejonowego w Poznaniu; autor publikacji z zakresu postępowania administracyjnego oraz sądowego i administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

✉ jan.olszanowski@amu.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-3072-3413>

Opposition to the Intention of Additional Employment or Occupation by a Judge as an Supervisory Action over Courts and Judges

The article is an analysis of the institution of opposition to the intention of additional employment or occupation by a judge. Firstly, it is necessary to examine the problem of proper shape of the supervision over courts in the legal system of Poland from the theoretical point of view. The paper focuses on the dependence between the model of administrative supervision adopted in Polish judicial system and the efficiency of courts as well as their perception by the public. The tension that arises in this context involves the simultaneous consideration within the framework of administrative supervision of judicial independence and the efficiency of the court's activity, the separation of the judiciary from other authorities and the need for its co-operation with the legislature and the executive power. Then, it is examined how opposition to the intention of additional employment or occupation by a judge is conducted.

Słowa kluczowe: nadzór administracyjny, sędziowie, sądy, dodatkowe zatrudnienie

Key words: administrative supervision, judges, courts, additional employment

[https://doi.org/10.32082/fp.v0i5\(61\).273](https://doi.org/10.32082/fp.v0i5(61).273)

1. Uwagi ogólne

Problem sprawowania nadzoru (w tym w szczególności nadzoru administracyjnego) nad sądami

i sędziami od wielu lat jest przedmiotem wieloaspektowej dyskusji. Regulacja zawarta w art. 9b Ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo

o ustroju sądów powszechnych¹, zgodnie z którą czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawisli, choć pozornie jasnej treści, budzi wiele wątpliwości. W szczególności dotyczą one tego, w jaki sposób zarządzać sądami i kto miałby sprawować czynności nadzorcze i kontrolne w stosunku do sądów i osób w nich zatrudnionych (w tym i sędziów)². W aktualnym stanie prawnym specyfika czynności o charakterze nadzorczym jest zróżnicowana tak pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Niejasne jest też to, które z kompetencji zastrzeżonych dla organów sprawujących nadzór administracyjny mają być wykonywane jako czynności nadzorcze, a które z nich mają inny charakter. Niezależnie od tego rodzaju wątpliwości, nadzór administracyjny w doktrynie dzielony jest zasadniczo na czynności w ramach nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego. Ten pierwszy realizowany jest przez Ministra Sprawiedliwości, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz służby nadzoru ministra, którą z reguły pełnią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Nadzór wewnętrzny realizowany jest z kolei przez prezesa danego sądu, a w zakresie powierzonym również przez sędziego wizytatora, przewodniczącą wydziału czy też innego upoważnionego sędziego³.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza czynności, które mogą być podejmowane przez sędziego i w stosunku do niego w przypadku, w którym sędzia zamierza podjąć dodatkowe – poza służbą sędziowską – zatrudnienie lub zajęcie. Regulacje w tym zakresie w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych zawarte są w art. 86 u.s.p., a w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego w art. 44 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym⁴. Na podstawie art. 29 § 1 i art. 49 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku

– Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵ wskazane przepisy będą mieć odpowiednie zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. W szczególności ocenie podlegać będzie charakter i zakres stosowania normy zawartej w art. 86 u.s.p. i art. 44 u.S.N. zobowiązującej sędziego do powiadomienia właściwego organu o zamiarze dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia i równocześnie uprawniającej do wyrażenia przez właściwy organ sprzeciwu w stosunku do zamiaru dodatkowej aktywności sędziego. Celem niniejszych rozważań jest z kolei udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter czynności podejmowanych w następstwie przekazania przez sędziego informacji o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia i możliwość ich zakwalifikowania jako działań sprawowanych w ramach nadzoru administracyjnego. Nadto analizie poddany zostanie kształt obecnie obowiązujących regulacji z punktu widzenia ich aksjologicznego uzasadnienia.

Metoda, która została przyjęta dla analizy omawianego problemu badawczego, to metoda dogmatyczna, z uwzględnieniem orzecznictwa sądowego w danym zakresie, w tym również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kwestii związanych z nadzorem administracyjnym sprawowanym nad sądami. W zakresie orzecznictwa sądu konstytucyjnego ma to szczególne znaczenie z uwagi na koncepcję przekształcania się klasycznego rozumienia rządów prawa w postać tzw. państwa prawnego, co związane jest z kolei z przenikaniem ogólnych zasad konstytucyjnych do poszczególnych dziedzin ustawodawstwa⁶. Dodatkowo opracowanie uwzględni również analizę historycznoprawną regulacji będących przedmiotem badania.

Opracowanie składa się z sześciu części. W pierwszej omówiono ogólne zagadnienia związane z problematyką nadzoru administracyjnego. Następnie przedstawiono rozwój regulacji dotyczących przedmiotu rozważań w ujęciu historycznym. Dalej kolejno prze-

1 T. j. 2019.52 ze zm., dalej u.s.p.

2 K. Sobieralski, *Nadzór w sądownictwie* [w:] C. Kociński, *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 297; A. Górski, [w:] P. Zientarski (red.), *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, Warszawa 2015, s. 7; A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, s. 317.

3 Ibidem, s. 318–319.

4 T. j. 2019.825 ze zm., dalej u.S.N.

5 T. j. 2018.2107 ze zm.

6 T. Pietrzykowski, *Trybunał Konstytucyjny na straży rządów prawa w systemie trójpodziału władzy* [w:] R. Piotrowski, A. Szymt (red.), *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986–2016*, Warszawa 2017, s. 112.

analizowano przyczyny wprowadzenia zakazu podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia przez sędziego, zakres przedmiotowy i podmiotowy zakazu, realizację obowiązku powiadomienia właściwego podmiotu o zamiarze dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia. Na zakończenie podjęto próbę oceny obecnie obowiązujących regulacji.

2. Nadzór administracyjny nad sądami – uwagi ogólne

Jak wskazano wyżej, problematyka nadzoru administracyjnego nad sądownictwem *in gremio* należy do kwestii spornych, szczególnie w kwestii dotyczącej zakresu tego nadzoru i podmiotów, które powinny go sprawować. Wskazuje się, że instytucja nadzoru administracyjnego nie ma umocowania konstytucyjnego, a jedynie ustawowe, usankcjonowane orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁷. Nie zawsze będzie rzeczą łatwą ustalenie, kiedy działalność sądów jest bezpośrednio związana z wymiarem sprawiedliwości⁸. Tym samym nie zawsze jasne będzie również ustalenie tego, które czynności podejmowane są w ramach nadzoru judykacyjnego (sprawowanego w ramach prowadzonych postępowań lub *in abstracto*, ale przez sądy), a które w ramach nadzoru administracyjnego. W piśmiennictwie podkreślano, że u.s.p. nie rozróżnia bowiem czynności procesowych i czynności administracyjnych. Każda zaś decyzja sądu to czynność sądowa, związana ze stosowaniem prawa procesowego. Sąd, prowadząc postępowanie, nie wykonuje żadnych czynności administracyjnych⁹. Stanisław Dąbrowski stwierdził, że widać wyraźnie, iż nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych sięga znacznie głębiej, niżby to wynikało z określenia działalności administracyjnej sądów w art. 8 u.s.p. Autor wskazał, że rozbudowa-

nie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości może stwarzać realne zagrożenie wpływu władzy wykonawczej na tok postępowania w poszczególnych sprawach i na podejmowane przez sędziów rozstrzygnięcia¹⁰. W piśmiennictwie wskazywano również, że obowiązujące w odniesieniu do problematyki nadzoru administracyjnego regulacje nie oddzielają precyzyjnie władzy wykonawczej od sądowniczej, przez co naruszają art. 10 ust. 1 Konstytucji. Ponadto brak precyzyjnego ujęcia przedmiotowego zakresu nadzoru narusza też zasadę niezawisłości sędziowskiej, wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji¹¹.

Problem dotyczący nadzoru administracyjnego nie dotyczy więc tylko tego, w jaki sposób nadzór ten jest sprawowany, ale w szczególności tego, jak sprawowanie nadzoru ma się do problematyki niezawisłości sędziowskiej i konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Już w okresie przedwojennym wskazywano, że brak hierarchii urzędniczej to pierwsza zasadnicza różnica pomiędzy sędzią a urzędnikiem¹². Z drugiej strony przyznać trzeba, że choć poszczególne czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami i sędziami podlegały badaniu przez Trybunał Konstytucyjny, to zasadniczo sama istota dopuszczalności sprawowania nadzoru administracyjnego nie była przez Trybunał kwestionowana¹³. W najbardziej lapidarnym ujęciu można więc przyjąć, że przedmiotem

10 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, Kwartalnik KRS nr 1/2014/1, s. 15.

11 B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 5/2012, s. 73.

12 A. Mogilnicki, *Sędzia a urzędnik*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1931, nr 9, s. 115–117.

13 Możliwość sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów zakwestionował wprost Andrzej Wróbel, wskazując, że po pierwsze – uznają one, że sądy powszechne „prowadzą działalność administracyjną”, po drugie – legalizują nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, po trzecie – dokonują arbitralnego rozróżnienia między nadzorem wewnętrznym i zewnętrznym, po czwarte – powierzają Ministrowi Sprawiedliwości nadzór nad działalnością administracyjną sądów, przez co naruszają gwarantowaną powyższymi przepisami Konstytucji fundamentalną zasadę ustrojową, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych

7 A. Górski, *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi* [w:] P. Zientarski (red.), *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą*, Warszawa 2015, s. 11.

8 T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski [w:] J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 55.

9 A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 80.

czynności nadzorczych mogą być tylko te działania sądu, które nie przyjmują formy orzeczenia i nie podlegają kontroli w toku instancji. Ograniczenie to zabezpiecza władzę sądowniczą przed arbitralnym wkraczaniem innych władz w sferę jej działalności¹⁴. Należy jednak przywołać słuszny pogląd Anety Łazarzkiej wskazujący, że to nie nadzór administracyjny ogranicza niezawisłość sędziowską, lecz niezawisłość sędziowska wytycza granice nadzoru. Granice te zaś wyznacza zasada legalizmu, czyli podległości sędziego ustawom i Konstytucji. Jeśli czynności sądu mają podlegać jakiegokolwiek ocenie, to tylko z punktu ich zgodności z prawem – legalności – a nie na podstawie innych kryteriów i wedle oceny prezesa (lub innego podmiotu sprawującego nadzór)¹⁵. Z powyższym poglądem należy się zgodzić, albowiem zarówno sąd, jak i jego organy, muszą działać na podstawie i w granicach prawa. W tym kontekście można założyć, że za jeden z przejawów sprawowania nadzoru administracyjnego może być również uznana czynność polegająca na sprzeciwie co do zamiaru podjęcia przez sędziego dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia. Przesądzenie prawdziwości tej hipotezy wymaga jednak dokonania analizy regulacji dotyczących omawianej problematyki i aksjologicznych uwarunkowań ich obowiązywania.

3. Rys historyczny regulacji ustalających dopuszczalność podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia

W pierwotnym tekście Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r.¹⁶ – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w art. 124 przesądzono, że sędziemu nie wolno obok piastowanego stanowiska sędziowskiego zajmować żadnego urzędu państwowego, z wyjątkiem stanowisk: profesora, docenta i lektora w szkołach akademickich, o ile zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu

obowiązków sędziowskich. Nadto zgodnie z treścią art. 125 § 1 rozporządzenia sędzia nie mógł oddawać się zajęciom ubocznym przeszkadzającym w pełnieniu jego obowiązków sędziowskich albo mogącym uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności. Sędzia nie mógł też brać osobistego udziału w prowadzeniu przedsiębiorstwa finansowego, przemysłowego lub handlowego ani należeć do rady nadzorczej takiego przedsiębiorstwa, choćby stanowiło w całości lub w części jego własny majątek¹⁷. Art. 126 rozporządzenia przewidywał, że sędzia powinien niezwłocznie zawiadomić o każdym zajęciu ubocznym prezesa właściwego sądu. Jeżeli prezes uważał, że dane zajęcie uboczne podpada pod zakaz art. 124 lub art. 125, sprawę rozstrzygało ogólne zgromadzenie danego sądu¹⁸.

W 1932 r. doszło do zmiany art. 126 poprzez wskazanie, że w sytuacji, kiedy prezes danego sądu uznał, że dane zajęcie uboczne podpada pod zakaz, o którym mowa w art. 124 lub 125, sprawę rozstrzygać miało kolegium administracyjne danego sądu¹⁹. Następnie, począwszy od 1950 r., regulacje zawarte dotychczas w art. 124–126 zostały przeniesione do art. 81–83²⁰. Główną zmianą było to, że w sytuacji, w której prezes danego sądu uważał, że dane zajęcie uboczne podpada pod zakaz art. 81 lub 82, sprawę rozstrzygał ostatecznie Minister Sprawiedliwości.

Na mocy ustawy z dnia 29 maja 1957 r. o zmianie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych doszło do kolejnej zmiany art. 83 u.s.p., poprzez wskazanie, że ostateczne rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości wykonywania dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia następuje po zasięgnięciu opinii właściwego kolegium administracyjnego²¹.

władz. Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013 r. K 31/12, OTK-A 2013/8/121

14 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

15 A. Łazarzka, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 121.

16 Dz.U.1928.12.93 z dnia 1928.02.07.

17 Wyjątek przewidziano w art. 125 § 3 rozporządzenia, wskazując, że kolegium administracyjne właściwego sądu może zezwolić sędziemu na branie udziału w prowadzeniu spółdzielni przeznaczonej dla sędziów, prokuratorów lub urzędników sądowych.

18 Zgodnie z treścią art. 126 § 2 rozporządzenia prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego o swoim zajęciu ubocznym powinien zawiadomić Ministra Sprawiedliwości, który może odmówić zgody na to zajęcie.

19 Dz.U.1932.102.863 t.j. z dnia 22.11.1932 r.

20 Dz.U.1950.39.360 t.j. z dnia 7.09.1950 r.

21 Dz.U.1957.31.133 z dnia 11.06.1957 r.

Ostatecznie przepis ten pozostał w tym kształcie aż do chwili uchwalenia Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²² (nastąpiła jedynie zmiana w zakresie jego usytuowania poprzez przeniesienie jego treści do art. 73²³). Poprzednio obowiązująca regulacja ustrojowa, tj. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zawierająca stosowne regulacje w art. 68, podobnie jak wcześniej obowiązujące akty prawne, przewi-

zmieniony od chwili uchwalenia obecnie obowiązującego u.s.p. Wśród kompetencji, którymi dysponuje prezes danego sądu, jest również wyrażenie sprzeciwu w stosunku do zamiaru podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia. Wskazała trzeba jedynie na ostatnią nowelę dokonaną na mocy ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym²⁴, która uchyliła przepis art. 86 § 5 u.s.p., na mocy którego sprzeciw wobec podjęcia przez sędziego dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia



To nie nadzór administracyjny ogranicza niezawisłość sędziowską, lecz niezawisłość sędziowska wytycza granice nadzoru.

dywała możliwość wyrażenia sprzeciwu przez prezesa właściwego sądu i dopuszczała odwołanie się od sprzeciwu prezesa sądu do kolegium danego sądu. Dokonując oceny przyjętych po II wojnie światowej regulacji, należy mieć na uwadze uwarunkowania systemowe, które miały wpływ na przesądzenie decydującej roli Ministra Sprawiedliwości co do możliwości wykonywania dodatkowego zajęcia przez sędziego.

Obowiązująca od 1 października 2001 roku ustawa w art. 86 § 1 przesądza, że wyłączone jest podejmowanie przez sędziego dodatkowego zatrudnienia z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego. Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 86 § 2 u.s.p., sędzia nie może podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego.

W zakresie charakteru czynności, które mogą być podejmowane poza służbą przepis ten pozostał nie-

podlegał kontroli kolegium właściwego sądu. Obecnie obowiązujące regulacje są pokłosiem zmian wprowadzonych do ustawy ustrojowej na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym. W pierwotnym projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym przygotowanym przez Prezydenta RP możliwość podjęcia dodatkowego zatrudnienia ograniczona była poprzez wskazanie łącznego wymiaru nieprzekraczającym 210 godzin dydaktycznych²⁵. Dodatkowo w pierwotnym projekcie ustawy przewidywano, że zawiadomienie właściwego organu miało nastąpić co najmniej czternaście dni przed rozpoczęciem dodatkowego zatrudnienia, podjęciem innego zajęcia lub sposobu zarobkowania. Wreszcie – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy – zapewnieniu całkowitej przejrzystości podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia miała służyć regulacja, która miała być zawarta w art. 86 § 7 u.s.p., nakładająca obowiązek publikowania informacji o dodatkowym zatrudnieniu lub zajęciu sędziego przez prezesa właściwego sądu w biuletynie informacji publicznej na stronie internetowej sądu. Rozwiązanie

24 Dz. U. 2018.5.

25 Druk nr 2003 – przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AB89A44A6408C3CC12581D800339FED/%24File/2003.pdf>.

22 Pierwotny tekst ustawy opublikowany w Dz. U. 1985.31.137.

23 Dz.U.1964.6.40, t.j

to miało wyeliminować wszelkie podejrzenia co do bezstronności orzekających sędziów z uwagi na powiązania zawodowe²⁶. Zmiana, która ostatecznie weszła

(jak wykazała analiza historycznoprawna) od początku istnienia zakazu podejmowania przez sędziego dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia sprzeciw właściwego



Zakaz wykonywania czynności poza służbą sędziowską ma na celu z jednej strony ochronę możliwości realizacji przez sędziego obowiązków służbowych, a z drugiej ma gwarantować stronom postępowań prowadzonych przez sędziego, że nie będzie on w jakikolwiek sposób zaangażowany w inne czynności.

w życie w omawianym kształcie, została przyjęta na etapie prac sejmowych, w drugim czytaniu projektu ustawy o Sądzie Najwyższym²⁷. Nie doszło do wprowadzenia zmian związanych z doprecyzowaniem sposobu informowania o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia, nie wprowadzono też ostatecznie obowiązku informacyjnego, który miał ciążyć na prezesie właściwego sądu.

Aktualnie, wobec uchylecia art. 86 § 5 u.s.p., decyzja prezesa sądu w zakresie wyrażenia sprzeciwu nie podlega żadnej kontroli. W piśmiennictwie tego rodzaju rozwiązanie oceniono negatywnie, wskazując na to, że prawo do możliwości skontrolowania decyzji kształtującej prawa i obowiązki każdego obywatela jest prawem fundamentalnym, a likwidacja mechanizmu weryfikacji czynności prezesa sądu nasuwa podejrzenia o arbitralność rozstrzygnięć, co nie powinno mieć miejsca²⁸. Pogląd ten należy podzielić, zwłaszcza że

organu mógł być poddany kontroli w ramach procedury odwoławczej wszczętej na żądanie zainteresowanego sędziego. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe uruchomienie jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego.

4. Przyczyny wprowadzenia zakazu wykonywania czynności poza służbą sędziowską

Zakaz wykonywania czynności poza służbą sędziowską ma na celu z jednej strony ochronę możliwości realizacji przez sędziego obowiązków służbowych, a z drugiej ma gwarantować stronom postępowań prowadzonych przez sędziego, że nie będzie on w jakikolwiek sposób zaangażowany w inne czynności, które mogłyby przeszkodzić w sprawnym i bezstronnym rozstrzygnięciu poddanej pod osąd sprawy. Nie ulega więc wątpliwości, że sędziowie są mocno ograniczeni w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia (działalności) i zajmowania różnych stanowisk (art. 86 u.s.p.)²⁹. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ograniczenia w zakresie możliwości podejmowania dalszego zatrudnienia lub zajęcia nie są związane są jedynie z dążeniem do prawidłowego wykonywania przez

26 Tamże.

27 Dodatkowe sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2071-A>

28 I. Hańduk-Hawrylak [w:] I. Hańduk-Hawrylak, B. KołECKI, A. Wlekińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 287.

29 K. Antonów, *Ochrona socjalna sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2018, s. 23–41.

sędziów ich zadań, ale także z dążeniem do umacniania zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także budowy zaufania do sądów i sędziów i nieprzenoszeniu autorytetu sędziemu do innych instytucji³⁰.

Zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia jest zaliczany w doktrynie do gwarancji materialnych niezawisłości sędziowskiej.³¹ Podjęcie przez sędziego dodatkowego zatrudnienia lub wykonywanie dodatkowego zajęcia nie musi nieść ze sobą ryzyka nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych ani nie musi wiązać się z narażeniem na uchybienie godności urzędu sędziego³². W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ma to wiązać się nie tylko z ochroną godności urzędu, ale także z dążeniem do umacniania niezależności sędziów, budową pozytywnego obrazu sędziów i podkreślać charakter służby sędziowskiej³³. Omawianą instytucję warto oceniać szerzej – jako mającą na celu nie tylko zagwarantowanie możliwości realizacji obowiązków służbowych, ale również zmierzającą do umacniania autorytetu władzy sądowniczej *in genere*.

Trybunał Konstytucyjny, wskazując na ustawowe ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez prokuratorów oraz w wykonywaniu przez tę grupę zawodową innych zajęć, stwierdził, że mają one na celu nie tylko ochronę godności zawodu i dążenie do zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez prokuraturę, lecz także dążenie do umacniania zasady niezależności prokuratorów oraz kształtowania w społeczeństwie pozytywnego obrazu prokuratury jako organu ochrony prawnej. Dożywotnie pozostawanie prokuratorów (podobnie jak zresztą sędziów) w stosunku służbowym, po przejściu w stan spoczynku ma stanowić czynnik kształtujący w społeczeństwie pozytywną opinię o tej grupie zawodowej. Uregulo-

wanie kwestionowane przez skarżącego ma się zatem przyczyniać do kształtowania zewnętrznego obrazu prokuratury jako organu ochrony prawnej – bezstronnej i niezależnej. Nie chodzi tu tylko o gwarancję bezstronności konkretnych prokuratorów w stanie czynnym przy wykonywaniu ich zadań, lecz o bezstronność i niezależność prokuratury jako takiej, prokuratury jako organu ochrony prawnej³⁴. Wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, choć odnosi się do prokuratorów, można wprost odnieść również do służby sędziowskiej.

5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania normy art. 86 u.s.p. i art. 44 u.S.N.

W art. 86 § 1 i 2 u.s.p. wskazano, że zawiadomienie ma dotyczyć podjęcia dodatkowego zatrudnienia na stanowisku naukowo-dydaktycznym albo innego zajęcia lub sposobu zarobkowania. Bez wątplenia trudno jest określić wyczerpujący katalog zajęć zarobkowych, o których mowa w art. 86 u.s.p.³⁵. Przesłanką wyrażenia sprzeciwu ma być uznanie, że dodatkowe czynności będą przeszkadzać w pełnieniu obowiązków sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynosić ujmę godności urzędu sędziego.

Za najbardziej typowy przejaw realizacji prawa do wykonywania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia uważa się podejmowanie się prowadzenia różnych zajęć dydaktycznych i szkoleń³⁶. Regulacja daje sędziom możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia (i nie muszą być to sporadyczne umowy zlecenia). W orzecznictwie wskazuje się, że w ośrodkach akademickich praca sędziego jako nauczyciela akademickiego nie jest rzadkością³⁷.

Zakaz podejmowania „innego zajęcia lub sposobu zarobkowania”, o którym mowa w art. 86 § 2 u.s.p.,

30 M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 138.

31 A. Gajewska [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 240; M. Śladkowski, *Podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 22/2014, s. 361.

32 K. Gonera [w:] A. Górski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 436.

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK-A 2007/3/23.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK-A 2007/3/23.

35 Na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym zob. stanowisko K. Szczuckiego; K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 301.

36 Wyrok SN z 26 września 2016 r., SNO 31/16, LEX nr 2135819.

37 Uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2004 r. II UZP 1/04, OSNP 2004/17/302; wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z dnia 18 grudnia 2013 r. III U 1581/13, LEX nr 1718534.

dotyczy natomiast innych zachowań niemających charakteru zatrudnienia³⁸. W piśmiennictwie wskazywano, że pod pojęciem „innego zajęcia lub sposobu zarobkowania” rozumieć należy każdą tego rodzaju działalność – zarówno o charakterze powtarzalnym, jak i incydentalnym³⁹. Zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia może dotyczyć wszelkich czynności, w tym niezarobkowych, jeżeli mogą one osłabiać zaufanie do bezstronności lub przynieść ujmę godności sędziego. Chodzi tu więc rów-

wyrażono pogląd, że także jednorazowe podjęcie lub wykonanie zajęcia autorskiego może naruszyć godność urzędu lub osłabić zaufanie do bezstronności sędziego. Przykładem wskazywanym w literaturze może być sporządzanie przez sędziego opinii prawnych na zlecenie podmiotów prywatnych, z zastrzeżeniem jednak, że nie ma przeszkód, aby możliwe było dokonanie takiej czynności sporządzenia na rzecz podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej czy organów władzy



Przesłanką wyrażenia sprzeciwu ma być uznanie, że dodatkowe czynności będą przeszkadzać w pełnieniu obowiązków sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynosić ujmę godności urzędu sędziego.

niez o sferę życia prywatnego sędziów. W piśmiennictwie wśród czynności podejmowanych przez sędziów wskazuje się także na zatrudnienie w ramach stosunków cywilnoprawnych (np. umowy o dzieło czy też umowy zlecenia), jednak tylko wtedy, gdy w rachubę wchodzi stała więź prawna, nie zaś wykonanie jednorazowej czynności. Analizowana norma nie dotyczy czynności jednorazowych sędziego lub powtarzających się, jednak w sposób przypadkowy. Jako przykład wskazuje stworzenie artykułu o charakterze naukowym o ile nie łączy się to ze stałą i sformalizowaną współpracą w tym zakresie⁴⁰. W związku z tym zakaz ten – co do zasady – nie będzie obejmował jednostkowych wypowiedzi – czy to pisemnych (np. opublikowanie artykułu prasowego), czy ustnych (np. wykład, prelekcja)⁴¹. Z drugiej strony

państwowej⁴². Dokonując oceny przeglądu wyrażonych stanowisk, należy opowiedzieć się za możliwością objęcia dyspozycją art. 86 § 2 u.s.p. również czynności o charakterze jednorazowym, albowiem z przepisu nie wynika możliwość zawężenia dopuszczalności jego stosowania tylko do działań o charakterze trwałym lub cyklicznym.

Jeśli chodzi o zdecydowanie rzadsze przykłady, to w orzecznictwie wyrażono pogląd, że w ramach pojęcia „dodatkowe zajęcie” może mieścić się również kandydowanie do Parlamentu. Rozpoznając sprawę dyscyplinarną sędziego, który nie spełnił obowiązku wynikającego z art. 86 § 2 u.s.p., Sąd Najwyższy przyjął, że kandydowanie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez obwinionego nie jest też czynnością przynoszącą ujmę sprawowanej przez niego funkcji, a niepowiadomienie prezesa sądu w odpowiednim terminie o „zamiarze podjęcia innego zajęcia”, jest przewinieniem o charakterze formalnym i pomimo uprzedniej karalności za podobny czyn, nie można oceniać postawy obwinionego w kategorii najcięższych prze-

38 R. Mikosz, *Granice wolności wypowiedzi sędziego* [w:] A. Biłgorajski (red.) *Granice wolności wypowiedzi zawodów prawniczych*, Warszawa 2015, s. 75.

39 Wyrok SN z 26 lutego 2015 r., SNO 3/15, LEX nr 1656523.

40 I. Hańduk-Hawrylak, B. Koleciki, A. Wlekińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 285.

41 R. Mikosz, op. cit., s. 75; M. Śladkowski, op. cit., s. 363–364.

42 B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 79.

winię uchybiających godności sędziego i zasadom etyki zawodowej⁴³. Wskazywany jest także przykład sytuacji, w której dodatkowe zarobkowanie polegać może na udzielaniu pożyczek i uczynieniu z zawieranych zobowiązań dodatkowego źródła zarobkowania. W takim przypadku uznano tego rodzaju czynności za działanie niedozwolone wbrew zakazowi wynikającemu z naruszeniu art. 86 § 2 u.s.p.⁴⁴. Nie budzi również wątpliwości stwierdzenie, że dodatkowe zajęcie lub zatrudnienie nie może skutkować łączeniem urzędu sędziego z wykonywaniem innych zawodów prawniczych. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2000 r. (Ts 118/99, OTK 2000, nr 5, poz. 155) stwierdził, że zakaz wykonywania zawodu adwokata przy równoczesnym pozostawianiu sędziego w stanie spoczynku ma charakter konstytucyjny ze względu na to, iż działalność ta nie da się pogodzić z zasadami niezależności sądów. Oznacza to, że sędzia w stanie spoczynku nie może wykonywać zawodu adwokata także za ewentualną zgodą prezesa sądu, gdyż nie może ona uchylić bezwzględного zakazu o charakterze konstytucyjnym⁴⁵.

Będą wątpliwości obowiązek zawiadomienia o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia ciąży na każdym sędzim, niezależnie od szczebla sądownictwa czy też jego rodzaju (sędziowie sądów powszechnych, sędziowie sądów administracyjnych, sędziowie Sądu Najwyższego i Sądu Administracyjnego)⁴⁶. Jeśli chodzi o podmiot, który może wyrazić sprzeciw, to jest on określony w art. 86 § 5 u.s.p. i art. 44 § 3 i 4 u.S.N. Będzie to uzależnione od miejsca służbowego sędziego i pełnionej przezeń funkcji. Nie ulega też wątpliwości, że obowiązek, o którym mowa w art. 86

§ 1, obejmuje również sędziów w stanie spoczynku⁴⁷. Sędzia bowiem jest mianowany dożywotnio, a przejścia w stan spoczynku nie należy wiązać z utratą statusu sędziego i ustaniem stosunku służbowego, który jednak zmienia swój charakter i treść – sędzia traci kompetencje orzecznicze (sprawowanie władzy sądowniczej) i niektóre prawa i obowiązki korporacyjne⁴⁸. Jak wskazuje się w orzecznictwie przysługujący sędziemu stan spoczynku jest niewątpliwie – na tle powszechnego systemu emerytalnego – rodzajem przywileju, którego celem jest zabezpieczenie sędziemu godnych warunków materialnych na starsze lata życia. Przywilej ten został obwarowany, pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej, niemożnością równoległego podejmowania innego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym⁴⁹.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego obecnie obowiązujących regulacji przywołać trzeba wyjątkowe rozwiązanie, które ustawodawca zdecydował się przyjąć w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, co do których wprowadzono dodatkowe ograniczenia. Sędziowie ci nie mogą pozostawać w innym stosunku służbowym lub podejmować dodatkowego zatrudnienia ani innego zajęcia, o których mowa w art. 44 § 1 i 2 u.S.N., z wyjątkiem zatrudnienia sędziego posiadającego stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł profesora w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego u jednego pracodawcy w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych w takim charakterze oraz z wyjątkiem udziału w konferencjach lub szkoleniach, za które sędzia nie otrzymuje wynagrodzenia. Zatrudnienie w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego oraz udział w konferencjach lub szkoleniach wymaga zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej. Projektodawca nie wskazał, dlaczego w odniesieniu do sędziów Izby Dyscyplinarnej

43 Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 2006 r., SNO 39/06, LEX nr 568953.

44 Wyrok SN z 16 grudnia 2014 r., SNO 57/14, OSNSD 2014, poz. 72, zob. M. Laskowski, op. cit., s. 332.

45 Wyrok SN z dnia 3 marca 2004 r., SNO 1/04, LEX nr 472095.

46 W piśmiennictwie na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji wskazywano, że obowiązek powiadomienia o sprzeciwie powinien być aktualny w stosunku do wszystkich sędziów. Wyłączenie obowiązujące na gruncie poprzedniej ustawy o Sądzie Najwyższym było w tym przypadku zbyt sztywne. Efekt takiej regulacji jest żaden, a sprawa ona jedynie wrażenie nieusprawiedliwionego i niepotrzebnego uprzywilejowania sędziów Sądu Najwyższego.

47 K. Antonów, *Ochrona socjalna sędziów sądów powszechnych*, Przegląd Sądowy nr 5/2018, s. 23–41.; M. Śladkowski, op. cit., s. 364.

48 K. Gonera, op. cit., s. 536.

49 Wyrok SN z 16 listopada 2007 r., SNO 78/07, LEX nr 471855.

wprowadzono odmienne regulacje. Należy jedynie domniemywać, jak wynika z kształtu u.S.N., że wynikają one ze specjalnego statusu tej Izby, w stosunku do innych Izb Sądu Najwyższego, a przejawiającego się choćby w odrębności strukturalnej i odmiennym sposobie wynagradzania jej sędziów.

6. Realizacja obowiązku zawiadomienia przez sędziego

W orzecznictwie sądowym przyjęto, że analiza unormowań znajdujących się w art. 86 u.s.p. przy uwzględnieniu szczególnej pozycji ustrojowej sądów oraz statusu sędziów – jako osób pełniących funkcję publiczną wymagającą autorytetu, poważania i zaufania publicznego – prowadzi do wprost oczywistego wniosku, że na sędzim ciąży jednoznacznie określony obowiązek zawiadomienia prezesa właściwego sądu o zamiarze podjęcia innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, traktowanego wszak w kategorii wyjątku od przyjętej zasady niedopuszczalności podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów. Brzmienie wymienionych przepisów ani nie pozostawia dla sędziego w tym względzie marginesu uznaniowości, ani też nie daje pola do mnożenia wątpliwości co sposobu wykonania wskazanego obowiązku⁵⁰.

Nie budzi wątpliwości fakt, że zgłoszenie powinno mieć właściwą formę i powinno zostać złożone z odpowiednim wyprzedzeniem⁵¹. Termin do dokonania zawiadomienia o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia nie jest ściśle określony, a przepisy nie precyzują, z jakim wyprzedzeniem to zawiadomienie musi być dokonane, a jedynie dobre obyczaje nakazują zachowanie takiego terminu, aby przy normalnym toku czynności organ mógł wyrazić sprzeciw jeszcze przed podjęciem przez sędziego działalności⁵². Znaczenie prawidłowej realizacji obowiązku zawiadomienia prezesa właściwego sądu o zamiarze podjęcia dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia ma istotne znaczenie, albowiem w przypadku uchybienia powinności zawiadomienia przez sędziego sądy dyscyplinarne jednoznacznie wskazują na możli-

wość przypisania odpowiedzialności dyscyplinarnej i wymierzenie sankcji⁵³.

Właściwy organ (zazwyczaj będzie to prezes właściwego sądu) może nie sprzeciwić się podjęciu przez sędziego innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, jeżeli oceni, że nie przeszkadza ono w pełnieniu obowiązków sędziego, nie osłabia zaufania do jego bezstronności oraz nie przynosi ujemny godności urzędu sędziego. W takim wypadku podjęcie lub kontynuacja innego zajęcia lub sposobu zarobkowania nie może narazić sędziego na zarzut przewinienia dyscyplinarne⁵⁴. Powyższe stwierdzenie nie oznacza dla prezesa sądu braku możliwości odmowy wyrażenia zgody (zakazu, sprzeciwu), także z urzędu, na działania albo zaniechania sędziego, jeżeli byłyby sprzeczne (kolidowały) z jego obowiązkami służbowymi wynikającymi z ustawy albo podejmowałyby on czynności mimo braku wymaganej przez tę ustawę zgody albo wbrew wynikającemu z niej zakazowi. Chodzi np. o polecenia, również zabraniające, wydawane na podstawie art. 79 u.s.p. (polecenia dotyczące sprawności postępowania) albo decyzje o sprzeciwie zapadłe na podstawie art. 86 § 5 u.s.p. Jeżeli prezes sądu poweźmie wiadomość o zamiarze podjęcia przez sędziego działań, które kolidowałyby: z jego obowiązkami orzecznictwymi, w tym ze sporządzaniem w terminie już przekroczonym uzasadnień w określonych sprawach; z obowiązkowymi szkoleniami, obowiązkowym udziałem w zebraniach i zgromadzeniach sędziów (wydziałowych i sądowych), z wykonaniem poleconych czynności w ramach nadzoru administracyjnego z określeniem czasu ich wykonania, z czynnościami orzecznictwymi i nadzorczymi *ad hoc* (np. z poleceniem zastępstwa sędziego w orzekaniu albo przewodniczącego wydziału w jego czynnościach administracyjnych) – wówczas prezes może wydawać polecenia i decyzje sprzeciwiające się takim planowanym przez sędziego, fakultatywnym jego działaniem (z wykluczeniem, oczywiście, tych podejmowanych w okresie urlopu czy dni wolnych od pracy)⁵⁵.

50 Wyrok SN z 26 września 2016 r., SNO 31/16, LEX nr 2135819.

51 Wyrok SN z 5 czerwca 2014 r., SNO 23/14, LEX nr 1483586.

52 Wyrok SN z 30 sierpnia 2006 r., SNO 39/06, LEX nr LEX nr 568953.

53 Wyrok SN z 14 kwietnia 2015 r., SNO 16/15, LEX nr 1666910.

54 Wyrok SN z 22 lipca 2014 r., III KRS 18/14, LEX nr 1738494.

55 Wyrok SN z 26 października 2015 r., SNO 64/15, LEX nr 1866893.

7. Charakter prawny instytucji sprzeciwu co do zamiaru podjęcia dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia

Wymaga przemyślenia kwestia tego, jakiego rodzaju uprawnieniem jest kompetencja prezesa danego sądu w zakresie możliwości sprzeciwienia się zamiarowi podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia, w szczególności – czy można określić tę czynność jako czynność z zakresu sprawowanego nadzoru o charakterze administracyjnym. Zastanowienia wymaga również to, czy obowiązujące regulacje z jednej strony zapewniają poszanowanie prawa sędziego do realizacji swoich zamierzeń osobistych lub zawodowych poza służbą sędziowską, a z drugiej – czy pozwalają na zapewnienie prawidłowego wykonywania funkcji jurysdykcyjnych przez sądy.

konstytucyjnej wolności podejmowania zatrudnienia, nie jest wystarczające, w związku z czym zasadne byłoby co najmniej wyłączenie prezesa, który wyraził kwestionowany sprzeciw, od udziału w obradach kolegium rozstrzygającego tę sprawę. Sprawę wywołaną sprzeciwem prezesa sądu okręgowego można również poddać pod rozstrzygnięcie kolegium sądu apelacyjnego⁵⁶.

Z drugiej strony przywołać trzeba również regulację obowiązującą w odniesieniu do komorników sądowych, uwzględniając oczywiście różnice występujące pomiędzy zawodami sędziego i komornika sądowego i odmienności w charakterze umocowania konstytucyjnego i ustawowego obu profesji. Rozpoznając skargę na postanowienie Ministra Sprawiedliwości, który stwierdził niedopuszczalność odwołania od rozstrzyg-

Sprzeciw jest to czynność z zakresu stosunku służbowego sędziego. Równocześnie przy próbie zdefiniowania pojęcia nadzoru administracyjnego uznać trzeba, że czynność realizowana przez prezesa właściwego sądu lub Ministra Sprawiedliwości jest czynnością podejmowaną w ramach sprawowanego przez te podmioty nadzoru administracyjnego.

W świetle regulacji obowiązujących przed uchYLENIEM art. 86 § 5 u.s.p. unormowanie pozwalające na odwołanie się od sprzeciwu prezesa właściwego sądu uznawano za właściwie wyważające interesy wymiaru sprawiedliwości i sędziego. *De lege ferenda* Monika Smusz-Kulesza postulowała zmianę organu, do którego służy odwołanie od decyzji prezesa właściwego sądu, w przypadku wyrażenia sprzeciwu wobec planowanego przez sędziego podjęcia zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego. Zdaniem Autorki odwołanie od decyzji prezesa właściwego sądu do organu kolegiального, któremu przewodniczy ten prezes, w tak istotnej sprawie, jaką jest ograniczenie

nięcia Prezesa Sądu Apelacyjnego WSA w Warszawie, NSA stwierdził, że celem nadzoru administracyjnego nad działalnością komorników, w ramach którego prezes sądu apelacyjnego uprawniony jest do wyrażania zgody lub sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia przez komornika dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia, nie jest ingerowanie w kształtowanie sytuacji prawnej komornika sądowego, ale nadzór jest przede wszyst-

56 M. Smusz-Kulesza, *Zatrudnienie nauczyciela akademickiego na stanowisku sędziego sądu powszechnego* [w:] Sanetra Walerian (red.), *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, Warszawa 2015, s. 240–241.

kim narzędziem służącym do zapewnienia gwarancji prawidłowego wykonywania czynności pomocniczego organu wymiaru sprawiedliwości w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Czynność (wyrażenie sprzeciwu), którą podejmuje prezes sądu apelacyjnego, stanowi akt o charakterze nadzorczo-organizacyjnym, nie stanowi natomiast rozstrzygnięcia organu administracji publicznej i jako taka nie podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym⁵⁷.

osoby pozostające wewnątrz struktury organizacyjnej urzędu. W związku z tym NSA wskazał, że publiczno-prawny akt, w sprawie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sędziego w stanie spoczynku podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁹.

Podjmując próbę zakwalifikowania aktu w postaci wyrażenia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia przez właściwy organ, podzielić należy pogląd, że jest to czynność z zakresu



W aktualnym stanie prawnym zamiar sędziego w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia podlega kontroli w ramach sprawowanego nad sądami i sędziami nadzoru administracyjnego. Procedura kontrolna jest sformalizowana i polega na możliwości wyrażenia sprzeciwu w stosunku do zamiaru podjęcia zatrudnienia lub zajęcia przez sędziego.

W piśmiennictwie wskazano, że decyzja o sprzeciwie nie jest decyzją administracyjną, którą można zaskarżyć do sądu administracyjnego, lecz czynnością podejmowaną w ramach stosunku służbowego (stosunku pracy) sędziego⁵⁸. W orzecznictwie wyrażono pogląd odmienny, wskazując, że wyrażenie lub niewyrażenie zgody na podjęcie zatrudnienia przez sędziego w stanie spoczynku nie jest więc czynnością pracodawcy podejmowaną w sferze uprawnień pracowniczych, która miałaby charakter cywilnoprawny. NSA rozpatrywał jednak sprawę sędziego w stanie spoczynku i wskazał, że takiej osoby nie obejmuje władztwo organizacyjne, którego wyrazem jest podległość służbowa. Ta zdaniem NSA obejmuje tylko

stosunku służbowego sędziego. Argumentem przemawiającym za przyjęciem tego poglądu jest to, że sędzia jest niezawisły, a czynność ta wynika z konieczności dbałości o sprawność postępowań prowadzonych przez danego sędziego *in gremio*. Przesłanką wyrażenia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia przez sędziego jest przecież przesądzenie przez właściwy organ, że dodatkowe czynności mogą przeszkadzać w pełnieniu obowiązków sędziego, osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynosić ujmę godności urzędu sędziego. W orzecznictwie NSA wskazywano, że decyzja o tym, czy wyrazić zgodę na dodatkowe zatrudnienie przez sędziego w stanie spoczynku, ma charakter uznaniowy. Przepisy powyższej ustawy nie zawierają w tym

57 Wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2012 r., VI SA/Wa 1977/12, baza orzeczeń NSA.

58 K. Gonera, op. cit., s. 442.

59 Wyrok NSA z dnia 21 maja 1998 roku, II SA 330/98, LEX nr 6634446.

zakresie jakichkolwiek wskazówek, jest jednak niewątpliwe, że znajduje tu zastosowanie zasada wyrażona w art. 7 k.p.a.⁶⁰.

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że zasada powinna być wykonywana przez sędziego czynności, wyłącznie w ramach służby sędziowskiej. Oczywiście jest również to, że sędzia wyłącznie z racji wykonywanego zawodu nie powinien być pozbawiony możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia, o ile nie uchybiają one godności urzędu ani nie wpływają na możliwość realizacji obowiązków sędziego. Modelowo za słuszne uznać trzeba więc dopuszczenie wykonywania zatrudnienia lub zajęcia, w szczególności jeśli chodzi o czynności o charakterze naukowo-dydaktycznym, albowiem z jednej strony pozwalają one na kształtowanie właściwego wizerunku sędziów i sądów, a z drugiej mogą być przydatne w procesie kształcenia, w tym przede wszystkim tego w trakcie studiów prawniczych lub na późniejszych etapach edukacji zawodowej. Nie ulega też wątpliwości, że podejmowanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia poza służbą sędziowską powinno uwzględniać konieczność zagwarantowania możliwości wykonywania przez sędziego czynności *stricte* jurysdykcyjnych. Sędzia powinien więc mieć możliwość dodatkowego zaangażowania zawodowego, ale tylko wtedy, gdy nie przeszkodzi to w należyтым i rzetelnym wykonywaniu zawodu. W aktualnym stanie prawnym podejmowanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia podlega kontroli w ramach sprawowanego nad sądami i sędziami nadzoru administracyjnego.

Wypada więc zastanowić się nad tym, czy czynność sprzeciwu wobec zamiaru dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia może mieć wpływ na niezależność sędziów i niezawisłość sądów. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że regulacje ustawowe powinny być tak ukształtowane, aby uniemożliwić jakikolwiek wpływ władzy wykonawczej na władzę sądowniczą⁶¹. Można bowiem przyjąć, że podjęcie dodat-

kowego zatrudnienia lub zajęcia nie wiązałoby się z obowiązkiem dokonania jakiegokolwiek czynności z strony sędziego. Mogłoby też dojść do przesądzenia, że wprawdzie sędzia ma obowiązek zawiadomić właściwy organ, ale ten z kolei nie ma mechanizmu, który byłby w stanie powstrzymać sędziego od wykonania tych obowiązków. W tych dwóch przypadkach możliwe byłoby kwestionowanie podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia poprzez skierowanie zawiadomienia do właściwego rzeczownika dyscyplinarnego. Podmiot ten w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie przeszkadza w pełnieniu służby sędziowskiej, uprawniony byłby do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, a następnie skierowania wniosku o ukaranie. Byłoby to więc swoista kontrola następcza. Mogłoby to więc mieć wpływ na tok prowadzonych postępowań i skutkować ich nieuzasadnionym przedłużeniem.

W zakresie mechanizmu zawiadamiania o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia opowiedzieć więc należy się za stanem prawnym obowiązującym obecnie. Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia możliwości wykonywania czynności zawodowych przez sędziego, słuszne jest przyjęcie reguły, że powołanie na stanowisko sędziowskie skutkuje ograniczeniem w zakresie swobody co do podejmowania innej aktywności zawodowej. Za zasadne jako postulat *de lege ferenda* – przyjęcie, jak podnoszono już przy okazji oceny poprzednio obowiązujących regulacji, by czynność w postaci sprzeciwu właściwego organu (prezesa sądu, Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Prezydenta RP) mogła być na żądanie sędziego, którego sprawa dotyczy, oceniona przez inny organ. Mógłby to być – jak w przypadku poprzednio obowiązującego art. 86 § 6 u.s.p. – organ w postaci kolegium danego sądu, a w przypadku sprzeciwu wyrażonego przez Ministra Sprawiedliwości – Krajowa Rada Sądownictwa. Możliwość kontroli sprzeciwu powinna być również dopuszczona w przypadku wyrażenia go przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Taki mechanizm umożliwiłby kontrolę prawidłowości

60 Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2001 r. SA/Rz 236/01, LEX nr 685272.

61 K. Klugiewicz, *Nadzór prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nad pracą orzecznictw sędziów* [w:] P. Zientarski (red.)

Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzecznictw, Warszawa 2015, s., s. 67.

wyrażenia sprzeciwu, jak również zmierzałby w kierunku utrzymania balansu pomiędzy uprawnieniami nadzorczymi właściwych organów i postulatem utrzymania niezależności sądownictwa od organów władzy wykonawczej w świetle konstytucyjnie umocowanej zasady trójpodziału władz.

Opracowanie zostało sporządzone w ramach projektu NCN „Nadzór administracyjny nad sądami i sędziami” (kierownik grantu prof. UAM Wojciech Piątek, nr DEC-2017/25/B/HS5/00343; program OPUS)

Bibliografia

- Antonów K., *Ochrona socjalna sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2018.
- Banaszak B., *Uwagi o zgodności z konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 5/2012.
- Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007.
- Dąbrowski S., *Niezależność sędziowska a podział władz*, „Kwartalnik KRS” nr 1/2014.
- Erciński T., Gudowski J., Iwuński J. [w:] J. Gudowski (red.) *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Gajewska A. [w:] D. Dudek (red.) *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Górski A., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Haýduk-Hawrylak I. [w:] I. Haýduk-Hawrylak, B. Kolečki, A. Wleklińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Klugiewicz K., *Nadzór prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nad pracą orzeczniczą sędziów* [w:] P. Zientarski (red.), *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą*, Warszawa 2015.
- Laskowski M., *Uchybienie godności urzędu jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019.
- Lazarska A., *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013.
- Lazarska A., *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018.
- Mikosz R., *Granice wolności wypowiedzi sędziego* [w:] A. Biłgorajski (red.) *Granice wolności wypowiedzi zawodów prawniczych*, Warszawa 2015.
- Mogilnicki A., *Sędzia a urzędnik*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1931, nr 9.
- Pietrzykowski T., *Trybunał Konstytucyjny na straży rządów prawa w systemie trójpodziału władzy* [w:] R. Piotrowski, A. Szmyt (red.) *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych 1986–2016*, Warszawa 2017.
- Smusz-Kulesza M., *Zatrudnienie nauczyciela akademickiego na stanowisku sędziego sądu powszechnego* [w:] W. Sanetra (red.), *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, Warszawa 2015.
- Sobieralski K., *Nadzór w sądownictwie* [w:] C. Kociński, *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.
- Szczucki K., *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Śladkowski M., *Podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sędziów w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinska” nr 22/2014.
- Zientarski P. (red.) *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą*, Warszawa 2015.