

134/11/A/2005

WYROK

z dnia 13 grudnia 2005 r.
Sygn. akt SK 53/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Wiesław Johann
Marek Safjan – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2005 r., skargi konstytucyjnej spółki GlaxoSmithKline Pharmaceuticals SA o zbadanie zgodności:

art. 18 i art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),

o r z e k a:

1. Art. 18 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 94, poz. 788) jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2005 r. w Dz. U. Nr 250, poz. 2118.

UZASADNIENIE:

I

I. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem oceny jest regulacja (a w istocie pominięcie ustawodawcze), pozbawiająca możliwości wyłączenia sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności z powodów innych niż wyraźnie określone w ustawie.

II. Kwestionowane przepisy.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270; dalej: p.p.s.a.) „§ 1. Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach:

1) w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;

2) swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;

3) osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;

4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron;

5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą;

6) w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;

7) w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej.

§ 2. Powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 3. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi”.

Zgodnie z art. 19 p.p.s.a. „Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem zachodzi stosunek osobisty tego rodzaju, że mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego”.

III. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej 15 czerwca 2004 r., zarzucono naruszenie przez art. 18 i art. 19 p.p.s.a. prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych), zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady ochrony zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady trójpodziału władz, z której wynika zasada kontroli legalności działań władzy administracyjnej przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Spółka GlaxoSmithKline Pharmaceuticals SA (dalej: GSK lub skarżąca) wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącą decyzji Dyrektora Izby Celnej oddalających odwołania GSK od decyzji celnych pierwszej instancji, stwierdzających nieprawidłowość ustalenia wartości celnej leków. Skarga ta jednak z uwagi na wejście w życie p.p.s.a. była rozpatrywana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. W składzie orzekającym WSA zasiadała sędzia Ewa Wrzesińska-Józków, która jako Wiceprezes Głównego Urzędu Ceł skierowała 17 stycznia 2002 r. pismo podtrzymujące nową interpretację przepisów celnych dotyczących ustalania wartości celnej leków. To właśnie na podstawie tej interpretacji przepisów wydano negatywne dla GSK decyzje. Skarżąca złożyła więc wniosek o wyłączenie sędzi Ewy Wrzesińskiej-Józków na podstawie art. 18 § 1 pkt 1 i 5 oraz art. 19 p.p.s.a. WSA postanowieniami z 28 stycznia 2004 r. (sygn. akt V SA 1125/03, V SA 1126/03 i V SA 1127/03) oraz z 24 lutego 2004 r. (sygn. akt V SA 3042/02, V SA 3047/02 oraz V SA 1811/03) oddalił wnioski o wyłączenie sędziego. GSK złożyła do NSA zażalenie na te postanowienia, powołując się na naruszenie art. 18 i art. 19 p.p.s.a. W postanowieniach z 16 marca 2004 r. (sygn. akt GZ 3/04, GZ 4/04 i GZ 5/04) i z 11 maja 2004 r. (sygn. akt GZ 13/04, GZ 14/04 i GZ 15/04) NSA oddalił zażalenia z uwagi na brak usprawiedliwionych podstaw. W uzasadnieniu podkreślił, że WSA nie naruszył zaskarżonymi postanowieniami żadnego z wymienionych w zażaleniu przepisów prawa materialnego, objętych treścią art. 18 § 1 pkt 1, 5 i 7 oraz art. 19 p.p.s.a. Nie dopuścił się także zawężającej wykładni tych przepisów i tym samym nie naruszył wymienionych w zażaleniu przepisów konstytucyjnych. Postanowienia te miały charakter ostateczny.

Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy naruszają prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Uniemożliwiają wyłączenie sędziego z przyczyn innych niż wymienione w art. 18 p.p.s.a. w sytuacji, w której wątpliwości co do jego bezstronności zostały wywołane przez okoliczności niepozostające w związku z jego stosunkiem osobistym do strony lub jej przedstawiciela. Takie rozwiązanie narusza również, zdaniem skarżącej, zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Skarżąca podkreśla, że pomimo możliwej interpretacji rozszerzającej zawartego w art. 19 p.p.s.a. pojęcia „stosunki osobiste” – poza jego zakresem pozostają pewne okoliczności, które uzasadniać powinny, jej zdaniem, wyłączenie sędziego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem bezstronności.

Skarżąca powołuje się na takie unormowania dotyczące wyłączenia w przepisach innych ustaw (m.in. w ustawie – kodeks postępowania karnego czy ustawie o Trybunale Konstytucyjnym), które w podobnym przypadku dawałyby podstawę do wyłączenia sędziego. Ustawy te umożliwiają wyłączenie w przypadku, gdy „istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie” (art. 31 § 1 k.p.k.), a także „jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności (...) mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności” (art. 26 ust. 2 ustawy o TK).

Zdaniem skarżącej, konstytucyjny wzorec bezstronności wymaga stworzenia przez ustawodawcę takiej regulacji, która wykluczyłaby rozstrzyganie sprawy przez sąd, wobec którego istnieją wątpliwości co do jego bezstronności. Dokonanie tego możliwe jest, zdaniem skarżącej, jedynie poprzez „skonstruowanie odpowiednio pojemnej klauzuli generalnej”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 4 kwietnia 2005 r. zajął stanowisko, że art. 18 p.p.s.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Natomiast art. 19 p.p.s.a. w zakresie, w jakim niezbędną przesłanką wyłączenia sędziego czyni stosunek między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem, który mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego, jest

niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione z powołaniem się na następującą argumentację:

Skarga w istocie nie odnosi się do którejkolwiek jednostki redakcyjnej wchodzącej w skład art. 18 p.p.s.a. Opiera się ona na zarzucie pominięcia przez ustawodawcę, wśród okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego, takiego stanu faktycznego, który zaistniał w przedmiotowej sprawie. Art. 18 p.p.s.a. nie narusza przepisów Konstytucji, gdyż całość zawartej w nim regulacji służy „w sposób oczywisty” zapewnieniu prawa do bezstronności sędziego orzekającego. W przypadkach, do których nie dają się odnieść przyczyny wyliczone w art. 18 § 1 p.p.s.a., możliwości oceny bezstronności sędziego należy poszukiwać w art. 19 p.p.s.a.

Za trafne należy natomiast uznać stanowisko skarżącej w tej części, w której odnosi się do regulacji zawartej w art. 19 p.p.s.a. w zakresie, w jakim konieczną przesłanką wyłączenia sędziego czyni stosunek między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem, który to stosunek mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Przepis tego artykułu nie gwarantuje w pełni podstaw do wnioskowania o wyłączenie sędziego dla zapewnienia bezstronności sądu. Dzieje się tak, gdy wątpliwości co do bezstronności powstały wskutek innych okoliczności niż istniejący stosunek osobisty między sędzią a stroną lub jej przedstawicielem. Przykładem takiej sytuacji może być zamieszczenie publikacji naukowej, w której sędzia przedstawił „w sposób kategoriyczny swój indywidualny pogląd w przedmiocie stosowania określonej sytuacji prawnej – bez odniesienia do indywidualnie oznaczonej sprawy bądź osoby lub grupy osób”.

Odniesienie przesłanek przewidzianych w art. 19 p.p.s.a. do warunku zaistnienia stosunku osobistego powoduje ograniczenie możliwości wyłączenia sędziego. Pojęcie stosunku osobistego wiąże się z sytuacjami wskazującymi na trwałe powiązanie personalne między sędzią a stroną lub jej przedstawicielem. Przykładami takich powiązań są np. przyjaźń, niechęć, wrogość, zbieżność lub rozbieżność interesów.

Podkreślenia wymaga fakt, że potrzeba zniesienia ograniczeń w zakresie wyłączenia sędziego uzasadniała zmianę regulacji w tym względzie w postępowaniu karnym. W obecnie obowiązującym k.p.k. sędzia podlega wyłączeniu, gdy zachodzi okoliczność, która „mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie” (art. 41 § 1 k.p.k.). Takie brzmienie przepisu pozwoliło na obiektywizację okoliczności stwarzających podstawę wyłączenia sędziego.

Element stosunku osobistego nie występuje także w przepisach dotyczących wyłączenia sędziego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 26 ustawy o TK), a także wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym (art. 24 § 1 k.p.a.). Analogiczna do tej z art. 19 p.p.s.a. przesłanka istnienia stosunku osobistego występuje natomiast w art. 49 k.p.c., przy czym treść tego ostatniego przepisu, zawierająca odniesienie do stosunku osobistego, pozostaje niezmieniona od chwili wejścia w życie kodeksu.

Uzależnienie dopuszczalności wniosku o wyłączenie sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym od istnienia stosunku osobistego stanowi ograniczenie, w stosunku do formuły zobiektywizowanej, prawa strony do zbadania wystąpienia przesłanek uzasadniających to wyłączenie. Taka formuła nie pozwala na wykluczenie wystąpienia sytuacji, w której „obiektywnie uzasadnione wyłączenie sędziego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie będzie mogło nastąpić ze względu na brak występowania elementu stosunku osobistego w znaczeniu użytym w zaskarżonym art. 19 p.p.s.a.”. Takie ograniczenie przesłanek wyłączenia sędziego narusza wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Zasadność zarzutów niekonstytucyjności art. 19 p.p.s.a. możliwa jest jednak do uznania jedynie na płaszczyźnie wzorca kontroli wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć jedynie zarzutu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw albo obowiązków skarżącego. Adresatami norm zawartych w art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji są natomiast organy władzy publicznej, a dla jednostki nie wynikają z nich bezpośrednio prawa podmiotowe ani roszczenia. Zarzut naruszenia takich zasad nie może więc stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

Bezzasadne jest także powoływanie w skardze konstytucyjnej jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji. Gwarancja rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd zawarta jest już bowiem w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w części dotyczącej zgodności art. 18 i art. 19 p.p.s.a. z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych powinno zostać umorzone, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność badania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności zaskarżonej regulacji z przepisami aktów międzynarodowych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 grudnia 2005 r. przedstawił stanowisko, że zarzuty skarżącej należy uznać za nieuzasadnione. Stanowisko to zostało poparte następującymi argumentami:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może być wniesiona jedynie w przypadku sformułowania zarzutu naruszenia przez konkretny przepis konstytucyjnej wolności lub prawa. Zatem postępowanie w części dotyczącej zgodności art. 18 i art. 19 p.p.s.a. z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z podobnych powodów nietrafiony jest zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, które nie kreują podmiotowych praw ani wolności.

Zarzuty dotyczące naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji powinny być rozpatrywane łącznie z zarzutami naruszenia pozostałych wzorców konstytucyjnych.

Przedmiotowa skarga konstytucyjna powinna być przede wszystkim rozpatrywana w zakresie zgodności ze wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, określającym prawo do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Należy uznać art. 18 p.p.s.a. za zgodny z Konstytucją. Zawarte w tym przepisie enumeratywne wskazanie przesłanek wyłączenia sędziego z mocy samej ustawy stanowi oczywistą gwarancję prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pozostałe sytuacje uzasadniające wyłączenie sędziego zostały wskazane w art. 19 p.p.s.a. za pomocą klauzuli generalnej, której najważniejszą częścią jest celowo niedookreślone pojęcie „stosunek osobisty”. Na podstawie oceny zakresu klauzuli generalnej zawartej w art. 19 p.p.s.a. należy uznać, że przekonanie skarżącej o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów jest błędne.

Zakres pojęciowy klauzuli generalnej „stosunek osobisty” nie ogranicza się bowiem jedynie do sfery emocji, które znajdują wyraz w życiu prywatnym, lecz może się odnosić także do sfery publicznej, w tym do emocji wynikających ze stosunków służbowych. Jednolity pogląd doktryny na interpretację art. 19 p.p.s.a. oraz art. 49 k.p.c., a także brak rozbieżności w orzecznictwie – wskazują na brak argumentów przemawiających za uchynieniem domniemania konstytucyjności art. 19 p.p.s.a.

W art. 45 ust. 1 Konstytucji została określona konstytucyjna zasada bezstronności

sądu, której jednym z przejawów są przepisy dotyczące wyłączenia sędziego. Ustawodawca ustanowił różne przesłanki wyłączenia sędziego w zależności od rodzaju postępowania. Wyrazem tego są różnice w zakresie instytucji *iudex suspectus* między postępowaniem karnym a postępowaniem cywilnym i sądownoadministracyjnym. Wprowadzenie innych niż przewidziane w postępowaniu karnym przesłanek względnych wyłączenia sędziego w p.p.s.a. uzasadnione jest rodzajem spraw, jakie rozstrzygają sędziowie w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ma także związek z wymaganiami dotyczącymi pełnienia urzędu sędziego sądów administracyjnych, np. określonymi w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i umożliwiającymi temu, kto „przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego” pełnienie urzędu sędziego. Sędziami powinny zatem zostawać osoby mające wiedzę i doświadczenie w sprawach rozstrzyganych przed tymi sądami. Predysponowane są tu osoby mające doświadczenie w pracy w administracji publicznej. Konieczną cechą pracy prawnika w administracji publicznej jest wyrażanie opinii na temat przepisów prawa stosowanych przez dany organ administracji publicznej. Odmienne uregulowanie kwestii wyłączenia sędziego w porównaniu do przepisów kodeksu postępowania karnego wydaje się zatem podyktowane specyfiką postępowania administracyjnego i znajduje uzasadnienie w świetle przesłanek koniecznych do pełnienia urzędu sędziego.

Przyjęcie stanowiska skarżącej oznaczałoby natomiast, że wszelkie opinie co do treści przepisów prawa, ich rozumienia, wyrażane publicznie w związku z pracą zawodową lub naukową przed podjęciem funkcji sędziego, powinny stanowić podstawę do obligatoryjnego wyłączenia sędziego.

Należy zatem stwierdzić, że podniesione przez skarżącą zarzuty niezgodności art. 18 i art. 19 p.p.s.a. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji są niezasadne.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2005 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

I. Istota instytucji wyłączenia sędziego.

1. Zakres wyłączenia sędziego w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w innych ustawach procesowych.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy art. 18 i art. 19 p.p.s.a. Pierwszy z nich w § 1 wymienia enumeratywnie przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy, określane jako tzw. przesłanki bezwzględne. Chodzi o sprawy: 1) w których sędzia jest stroną bądź pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki, 2) małżonka sędziego, krewnych sędziego lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia oraz powinowatych bocznych do drugiego stopnia, 3) osób związanych z sędzią z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, 4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron, 5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą, 6) w których brał udział w wydaniu

zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego sporządzonego z jego udziałem lub rozpoznanego przez niego, a także w sprawach, w których występował jako prokurator, 7) w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej. Powody wyłączenia ustawa nakazuje traktować jako trwające również po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki albo kurateli (§ 2). Nie może ponadto orzekać co do skargi o wznowienie postępowania sędziego, który uprzednio brał udział w wydaniu orzeczenia objętego tą skargą (§ 3).

Z kolei art. 19 p.p.s.a. zakreśla tzw. względne przesłanki wyłączenia. Wskazuje mianowicie, że niezależnie od wymienionych w art. 18 przyczyn wyłączenia sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli między nim a jedną ze stron bądź jej przedstawicielem „zachodzi stosunek osobisty tego rodzaju, że mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego”.

Pierwszy z tych przepisów określa zatem bezwzględne przyczyny wyłączenia sędziego (bezwzględne wyłączenie, *iudex inhabilis*), drugi – względne (*iudex suspectus*), przy czym regulacje obu tych przepisów wzorowane są na analogicznych unormowaniach zawartych w kodeksie postępowania cywilnego. Istota mechanizmu wyłączenia opartego na przyczynach należących do pierwszej z wymienionych grup (*iudex inhabilis*) przejawia się w tym, że wyłączenie następuje z mocy ustawy, podczas gdy w drugiej grupie wypadków – nastąpić to może jedynie na wyraźne żądanie sędziego lub na wniosek strony (uczestnika postępowania). Także na gruncie k.p.c. panuje pogląd, że przyczyny bezwzględne zostały w kodeksie sformułowane enumeratywnie, tworząc katalog zamknięty (M. Jędrzejewska [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, t. 1, Warszawa 2004, s. 155-158).

Dychotomiczny podział przesłanek wyłączenia sędziego albo pracownika organu istnieje również w innych kodyfikacjach proceduralnych w prawie polskim. Przesłanki wyłączenia sędziego lub w wypadku postępowania administracyjnego pracownika organu administracji publicznej – zarówno bezwzględne, jak i względne – ujęte są we wszystkich tych aktach normatywnych podobnie, choć w każdym z nich spotykamy pewne dodatkowe podstawy wyłączenia, wprowadzone z uwagi na specyfikę określonego postępowania. Zdarza się też odmienne ujęcie podobnych przesłanek, co również podyktowane jest tymi samymi względami. W piśmiennictwie wskazuje się generalnie, że przesłanki wyłączenia sędziego (na gruncie przepisów k.p.c.) odnoszą się do związków sędziego bądź z podmiotami postępowania, bądź z jego przedmiotem, przy czym powiązania te mogą być również dwukierunkowe (M. Jędrzejewska [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz... op.cit.*).

Ogólnymi, typowymi przesłankami bezwzględnymi występującymi we wszystkich procedurach – cywilnej, karnej, administracyjnej, oraz w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest uczestnictwo w postępowaniu w charakterze strony bądź pozostawanie ze stroną w związku małżeńskim, relacjach pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Pełnienie roli pełnomocnika procesowego jednej ze stron stanowi również bezwzględną przesłankę wyłączenia we wszystkich wskazanych postępowaniach. Warto też zauważyć, że w kodeksie postępowania karnego wypadki te zostały ujęte szerzej pod względem podmiotowym, a w konsekwencji również przesłanka pozostawania w związku małżeńskim została rozciągnięta nie tylko na strony oraz pokrzywdzonego, ale również na ich obrońców, pełnomocników bądź pozostawanie z jedną z tych osób we wspólnym pożyciu. Także na gruncie k.p.a. wyłączeniu podlega ten, kto jest małżonkiem, krewnym i powinowatym do drugiego stopnia bądź osobą związaną z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli przedstawiciela strony. W postępowaniu administracyjnym i karnym wyłączeniu podlega ponadto osoba, która była świadkiem lub biegłym.

Podobnie w ustawach procesowych sformułowane zostały tzw. przesłanki przedmiotowe.

W pierwszym rzędzie wyłączeniu podlega osoba, która brała udział w sprawie – poza postępowaniem administracyjnym na gruncie k.p.a. – jako prokurator bądź, w postępowaniu karnym, prowadziła postępowanie przygotowawcze. W postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz w postępowaniu cywilnym wyłączeniu podlega także ten, kto brał udział w sprawach o ważność aktu prawnego sporządzonego z jego udziałem lub rozpoznanego przez niego oraz w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej, natomiast w postępowaniu administracyjnym – brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji. Do katalogu przesłanek bezwzględnych należy rozstrzygnięcie sprawy w niższej instancji (na gruncie k.p.a. – wydanie zaskarżonej decyzji, a w postępowaniu karnym – prowadzenie mediacji). W p.p.s.a. oraz k.p.a. można odnaleźć też przesłanki szczególne, które nie zostały uwzględnione w innych postępowaniach. W p.p.s.a. jest nią przesłanka udziału w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej, zaś w k.p.a. – udział w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw tej osobie dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne bądź w której jedną ze stron jest podmiot pozostający wobec niej w stosunku nadrzędności służbowej. Jak wskazano w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2004 r., sygn. akt GZ 4/04 (ONSA nr 1/2004, poz. 7), „sędzia jest wyłączony w sprawie na podstawie art. 18 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), jeżeli wcześniej brał udział w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy, tożsamej ze sprawą zawisłą przed sądem administracyjnym, w organach administracji publicznej”. Natomiast w wyroku z 17 listopada 2004 r., sygn. akt GSK 865/04 (ONSA i WSA nr 4/2005, poz. 71), Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „z samego faktu pełnienia w urzędzie organu administracji publicznej funkcji administracyjnych, polegających w szczególności na wyznaczaniu składów orzekających w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, nie można wyprowadzać wniosku, że funkcja ta obejmuje również «udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej» w rozumieniu art. 18 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)”. W uzasadnieniu wyroku wskazano ponadto, że „zarówno w języku potocznym, jak i prawniczym funkcje administracyjne nie są tożsame z orzecznictwem. Branie udziału w rozstrzygnięciu sprawy to uczestniczenie w procesie orzekania w organie administracji publicznej”.

Zgodnie z treścią art. 25 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych: 1) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3, 2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3.

2. Cel wyłączenia sędziego w oparciu o tzw. przesłanki bezwzględne.

Intencja ustawodawcy formułującego przesłanki bezwzględne wyłączenia, niezależnie od występujących różnic, jest wspólna dla wszystkich analizowanych postępowań. W każdym ze wskazanych wypadków, w tym na gruncie przepisów art. 18 p.p.s.a., podstawowym celem przyjętych regulacji jest przede wszystkim ochrona bezstronności sędziego i eliminacja wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym lub administracyjnym na każdym jego etapie. Jak wskazuje się w doktrynie, „powiązania te są takiego rodzaju, że – niezależnie nawet od odczuć osób występujących w konkretnej sprawie i od rzeczywistej sytuacji – dobro wymiaru

sprawiedliwości wymaga bezwzględnego wyłączenia sędziego” (M. Jędrzejewska, *op.cit.*, s. 155-156).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67), podkreślił, że *ratio legis* przepisów o wyłączeniu sędziego jest „oczywista i sprowadza się do eliminowania wszelkich przyczyn, mogących skutkować w otoczeniu jakimkolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznawaniu określonej sprawy”. W wypadku przytoczonych powyżej, sformułowanych w poszczególnych ustawach proceduralnych, przesłanek bezwzględnych wyłączenia, nie ulega wątpliwości, że istnienie relacji osobistej, w tym przede wszystkim więzów pokrewieństwa, albo zaangażowania zawodowego czy osobistego interesu osoby mającej orzekać może, choć nie musi, oznaczać brak bezstronności i obiektywizmu. Jakkolwiek trudno zakładać apriorycznie istnienie takiej zależności (pomiędzy istnieniem określonych powiązań a brakiem bezstronności sędziego), to jednak nie ulega wątpliwości, że prawdopodobieństwo jej wystąpienia jest na tyle poważne, iż wymaga każdorazowo wykluczenia takiej osoby od orzekania (decydowania) w sprawie, a więc niezależnie od tego, jak faktycznie mogłaby się kształtować ocena subiektywnej bezstronności wobec stron i uczestników postępowania – sędziego orzekającego w konkretnej sprawie.

3. Charakter i funkcja przesłanek względnych.

W istocie podobny jest cel wyłączenia sędziego w oparciu o tzw. przesłanki względne. Ich wprowadzenie w przepisach regulujących poszczególne procedury, obok przesłanek bezwzględnych, jest nakierowane na wprowadzenie niezbędnej elastyczności oceny. Z natury rzeczy ustawodawca, formułując katalog przyczyn uzasadniających wyłączenie sędziego (czy osoby będącej pracownikiem organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym), nie jest w stanie przewidzieć i kazuistycznie uregulować wszystkich sytuacji, które z uwagi na zakreślony we wcześniejszych rozważaniach cel instytucji wyłączenia sędziego uzasadniałyby jej zastosowanie. Prawodawca nie może więc wyczerpująco wskazać wszystkich przyczyn i okoliczności, w których może ujawnić się zagrożenie sędziowskiej bezstronności. Nie jest też tu obojętny aspekt związany z oceną zewnętrzną, a więc z kształtowaniem się obiektywnego obrazu wymiaru sprawiedliwości u postronnych obserwatorów. Pewne okoliczności, związane z konkretnym postępowaniem i jego faktycznymi uwarunkowaniami, mogą być zasadnie traktowane – w opinii zewnętrznej – jako zagrażające bezstronności sędziego i wywoływać przeświadczenie, że miały wpływ na podjęte w sprawie rozstrzygnięcie.

Z tego powodu formuła tzw. przesłanek względnych jest w każdej z ustaw procesowych dość elastyczna, choć nie tożsama. Oznacza to, że nie istnieje na gruncie polskiego ustawodawstwa procesowego jednolita zasada wyłączenia sędziego.

4. Różnice w ujęciu przesłanek względnych na tle różnych procedur.

W procedurze sądownoadministracyjnej oraz cywilnej przesłanką wyłączenia na wniosek strony lub na żądanie sędziego jest istnienie między nim a stroną lub jej przedstawicielem stosunku osobistego „tego rodzaju, że mogłoby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego”. Natomiast na gruncie m.in. k.p.k. (art. 41 § 1) wskazano, że wyłączeniu ulega sędzia w sytuacji istnienia takiej okoliczności, która „mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie”. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, a także kodeks postępowania administracyjnego uwzględniają również jako względne przesłanki wyłączenia sędziego takie okoliczności, które nie zostały wymienione w zakwestionowanym przepisie art. 19 p.p.s.a. W świetle art. 26 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym przesłanką wyłączenia sędziego Trybunału jest uprawdopodobnienie istnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwość

co do jego bezstronności, a niewymienionych w katalogu zawartym w art. 26 ust. 1 ustawy. Ogólną i elastyczną formułę zawiera też art. 24 § 3 k.p.a. Stanowi on, że wyłączenie pracownika od udziału w sprawie następuje wskutek uprawdopodobnienia istnienia niewymienionych enumeratywnie w art. 24 § 1 k.p.a. okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

Z porównania odpowiednich przepisów p.p.s.a. i k.p.c. z jednej strony oraz k.p.k., ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz k.p.a. z drugiej wynika, że różnica między przesłankami wyłączenia o charakterze względnym nie sprowadza się jedynie do odmiennego ich sformułowania. W istotnym stopniu może ona bowiem przesądzać w konkretnych okolicznościach o zakresie sytuacji, które mogą być uwzględniane na gruncie odpowiedniego postępowania jako podstawa wyłączenia sędziego na żądanie lub na wniosek uprawnionego do jego zgłoszenia podmiotu. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz kodeks postępowania cywilnego ograniczają wyraźnie ten zakres, obejmując nim jedynie pewien typ sytuacji, tj. istnienie stosunku osobistego między sędzią a stroną postępowania lub jej przedstawicielem. Nie chodzi przy tym o jakikolwiek stosunek osobisty, lecz taki, który prowadziłby do powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego w ramach prowadzonego postępowania.

W charakterystycznej dla odmiennego modelu ukształtowania przesłanek względnych regulacji kodeksu postępowania karnego zakres ten został ujęty znacznie szerzej, w sposób zdecydowanie bardziej elastyczny. Przesłanką wyłączenia może być istnienie jakiegokolwiek w istocie okoliczności, a więc niekoniecznie związanej z charakterem stosunku łączącego sędziego ze stroną bądź jej przedstawicielem, jeśli tylko może ona taką wątpliwość co do bezstronności sędziego wywołać (może to być nawet pewne negatywne nastawienie psychiczne sędziego do sprawy, wynikające z jego wcześniejszych doświadczeń osobistych). *Prima facie* zatem widać, że zakres wskazanej przesłanki względnej w procedurze karnej jest ujęty w taki sposób, iż pozostawia o wiele szerszy zakres swobody dla sformułowania oceny uzasadniającej wyłączenie sędziego, ze względu na istnienie tego rodzaju stosunków lub okoliczności faktycznych bądź prawnych, które nie zostały ujęte w ramach katalogu przesłanek bezwzględnych.

II. Ocena zgodności art. 18 p.p.s.a. z Konstytucją.

Podnoszone przez skarżącą okoliczności, które jej zdaniem powinny uzasadniać wyłączenie sędziego, nie mieszczą się w ramach przesłanek bezwzględnych, wskazywanych w kwestionowanym art. 18 p.p.s.a.

W przedmiotowej sprawie pytanie o zgodność z Konstytucją podstaw wyłączenia sędziego w postępowaniu sądowniczym nie dotyczy bowiem kwestii, czy ustawodawca prawidłowo ukształtował katalog przesłanek bezwzględnych, tj. tych, które zawsze powinny prowadzić do wyłączenia sędziego, z uwagi na stopień jego zaangażowania w sprawę albo charakter relacji wiążącej go z uczestnikiem (stroną) postępowania. W tych wypadkach stopień prawdopodobieństwa zagrożenia bezstronności i obiektywizmu sędziego jest na tyle istotny, że nie może budzić wątpliwości, iż rozstrzygnięcie powinno każdorazowo być wydane przez inną osobę. W analizowanej sprawie spór dotyczy istnienia podstawy wyłączenia sędziego mającej inną naturę niż te należące do kategorii przesłanek bezwzględnych. Zgodnie z przyjętą we wszystkich procedurach koncepcją do katalogu przesłanek bezwzględnych nie należą przesłanki uwarunkowane konkretnymi okolicznościami danego postępowania, podlegające właśnie z tego względu elastycznej i zmiennej ocenie, która może, ale nie zawsze przecież musi prowadzić do stwierdzenia, że *in casu* występują podstawy wyłączenia sędziego, ze względu na zagrożenie bezstronności i obiektywizmu orzekania. Nie taka jest bowiem, jak wskazywano, funkcja przesłanek bezwzględnych wyłączenia sędziego,

niepozostawiających pola dla swobodnej i elastycznej oceny okoliczności związanych z konkretnym postępowaniem. Odmienne rozwiązanie prowadziłoby wprost do zanegowania samego podziału na przesłanki bezwzględne i względne, a tym samym stworzonego w ustawodawstwie procesowym mechanizmu wyłączenia w ogólności. Przyjęcie stanowiska, zgodnego z intencjami skarżącej, że w rozpatrywanej sprawie chodzi również o niepełny katalog przesłanek bezwzględnych, musiałoby w konsekwencji zakładać, że do tej kategorii należałoby zaliczyć również wszelkie inne podstawy, które mogłyby, choćby z niewielkim prawdopodobieństwem, bez względu na konkretne uwarunkowania danego postępowania, wskazywać na brak obiektywizmu i bezstronności sędziego. Takie stanowisko musiałoby zaś prowadzić, zgodnie z przyjętą logiką konstrukcji przesłanek bezwzględnych, do automatyzmu wyłączenia sędziego w tym obszarze, w którym jest właśnie celowa i wskazana elastyczna ocena zasadności decyzji o wyłączeniu, a nie jej automatyzm. Tymczasem w sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej nie chodzi o automatyzm wyłączenia sędziego w opisywanych okolicznościach konkretnego postępowania administracyjnego, ale o samą możliwość wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie sędziego, ze względu na istniejące okoliczności, które wymagają oceny skonkretyzowanej i uwzględniającej wszelkie specyficzne elementy, mogące mieć znaczenie dla ostatecznej oceny bezstronności sędziego.

Problem podniesiony przez skarżącą sytuuje się więc w innym obszarze – zakresie ujęcia w ramach procedury sądowoadministracyjnej przesłanek względnych wyłączenia sędziego. Pytanie o konstytucyjność instytucji wyłączenia sędziego w tym aspekcie wymaga bowiem ustalenia, czy obecnie przyjęte w ustawie ujęcie tych przesłanek, zważywszy na zakres podstaw uzasadniających zgłoszenie żądania wyłączenia, gwarantuje w wystarczający sposób zachowanie bezstronności przez sąd orzekający. Innymi słowy mówiąc, chodzi więc o to, czy rozwiązanie ustawowe jest dostatecznie pojemne, aby objąć wszelkie okoliczności, które mogą wskazywać na prawdopodobieństwo braku bezstronności sędziego orzekającego w sprawie. W tej też perspektywie powinna być oceniona okoliczność stanowiąca przedmiot sporu.

Z tych też powodów, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wskazywane w skardze wzorce oceny konstytucyjności nie uzasadniają stwierdzenia niezgodności zakwestionowanego art. 18 p.p.s.a. Zważywszy na cel wprowadzonego rozróżnienia na przesłanki bezwzględne oraz względne, odpowiedzi na postawione w skardze pytanie należy poszukiwać na gruncie regulacji określającej względne przyczyny wyłączenia, tj. art. 19 p.p.s.a.

III. Pojęcie stosunku osobistego jako przesłanki wyłączenia sędziego.

Istotne wątpliwości może budzić, przynajmniej *prima facie*, wzorowane na analogicznej regulacji zawartej w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (art. 49 k.p.c.) sformułowanie art. 19 p.p.s.a. odnoszące się do zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

Określenie użyte w tym przepisie, że chodzi o „stosunek osobisty”, który mógłby wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego, jest niewątpliwie typowym zwrotem niedookreślonym. Należy jednak założyć, że ustawa celowo nie definiuje tego pojęcia, pozostawiając w ten sposób szersze pole dla oceny, która powinna być silnie uwarunkowana konkretnymi okolicznościami danej sprawy. Istotną rolę przy określaniu zakresu relacji osobistych należy więc przede wszystkim przyznać orzecznictwu oraz doktrynie. Treść przepisu nie zawiera żadnych wskazań, które mogłyby okazać się przydatne dla ustalenia istnienia tego typu relacji.

Uwzględnienie wniosku w sprawie wyłączenia sędziego na tej podstawie „zależy w dużej mierze od uznania sądu” (postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych z 19 listopada 1981 r., sygn. akt IV PZ 63/81, baza Lex Polonica). Jak w każdej sytuacji posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym dla wskazania przesłanek stosowania dyspozycji normy prawnej, zakres „odkodowanych” przez orzecznictwo lub doktrynę przypadków objętych przepisem zawierającym taki zwrot zazwyczaj w praktyce będzie ulegał ciągłemu poszerzaniu.

Zważywszy na odrębne uregulowanie w ustawie tzw. przesłanek bezwzględnych, należy przyjąć jako oczywisty wniosek, że pojęcie „stosunków osobistych” na gruncie kwestionowanego przepisu art. 19 p.p.s.a. nie dotyczy relacji prawnorodzinnych czy z zakresu prawa opiekuńczego, które zostały unormowane w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego za podstawę wyłączenia sędziego można przede wszystkim uznać istnienie między sędzią a stroną postępowania więzi przyjaźni, czy nawet znajomości, jak również stosunku ujawniającego się w trakcie postępowania a polegającego na przychylnym odnoszeniu się do jednej i nieprzychylności wobec drugiej strony. Dla oceny odnoszącej się do tej kwestii nie jest jednak istotne, jak strona subiektywnie odbiera nastawienie sędziego. Decydować muszą bowiem fakty, a więc wszelkie okoliczności obiektywne, które mogłyby świadczyć o zróżnicowanym traktowaniu uczestników postępowania przez sędziego i wywoływać zarówno u strony, jak i u postronnego obserwatora wątpliwości co do obiektywizmu sędziowskiego. Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to właśnie usunięciu takich wątpliwości oraz stworzeniu „gwarancji bezstronnego wymiaru sprawiedliwości mają (...) służyć przepisy k.p.c. o wyłączeniu sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 4 grudnia 1969 r., sygn. akt I CZ 124/69, baza Lex Polonica; zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 7 listopada 1984 r., sygn. akt II CZ 117/84, tamże).

Nie tylko nastawienie do samej strony może uzasadniać wyłączenie sędziego na podstawie art. 49 k.p.c., ale również sytuacja, gdy sędziego łączy „bliższa znajomość z bliskim krewnym strony” (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 marca 1970 r., sygn. akt II CO 18/69, baza Lex Polonica). Relacje tego typu muszą jednak zawsze podlegać elastycznej ocenie, uwzględniającej konkretne okoliczności. Nie decyduje bowiem o wyłączeniu sam fakt znajomości, nawet „osobistej” strony, lecz szczególny układ stosunków osobistych, który powodowałby trudność w zachowaniu przez sędziego bezstronnej postawy w rozstrzyganiu sporu dotyczącego tej strony. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „cechą takich stosunków może być emocjonalne nastawienie do danej osoby lub powiązania wpływające na interesy lub pozycję życiową sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 września 1977 r., sygn. akt I PO 15/77, baza Lex Polonica).

Stosunki osobiste charakteryzują się przede wszystkim istnieniem więzi emocjonalnej wynikającej z pokrewieństwa, przyjaźni, dłuższej znajomości itp. Nie ma przy tym znaczenia, czy nastawienie emocjonalne, decydujące o ocenie podstaw wyłączenia sędziego, ma charakter pozytywny czy negatywny (por. M. Jędrzejewska, *op.cit.*, s. 159). Niezależnie bowiem od tego, jaki ma ono charakter, może powodować po stronie orzekającego sędziego subiektywizm ocen i w konsekwencji wpływać na kierunek dokonywanych przez niego w postępowaniu sądowym rozstrzygnięć na korzyść bądź na niekorzyść jednej ze stron. W orzecznictwie dopuszcza się też uznanie za przyczynę wyłączenia na gruncie art. 49 k.p.c. istnienie stosunków osobistych o charakterze gospodarczym, a więc np. występowanie osobistych powiązań majątkowych czy kredytowych (zob. postanowienie SN z 25 sierpnia 1971 r., sygn. akt I CZ 121/71, OSNCP nr 3/1972, poz. 55; por. też postanowienie z 26 sierpnia 1994 r., sygn. akt I CO 40/94, OSNC nr 1/1995, poz. 19, „Przegląd Sądowy” nr 4/1998, s. 61).

W judykaturze prezentowane jest natomiast stanowisko, że nie uzasadniają wyłączenia sędziego kontakty urzędowe, jakie mogą łączyć sędziego z innymi osobami w związku z ich obowiązkami zawodowymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 1971 r., sygn. akt I CZ 121/71; por. też postanowienie z 26 sierpnia 1994 r., sygn. akt I CO 40/94).

Ocena istnienia stosunku osobistego lub choćby możliwości wpływu jego istnienia na rozstrzygnięcia w toku postępowania sądowego nie jest uzależniona od momentu nawiązania przez sędziego takiej osobistej relacji. Z tego punktu widzenia jest więc obojętne, czy powstał on w związku z samym postępowaniem, w trakcie postępowania, czy całkowicie poza nim (por. M. Jędrzejewska, *op.cit.*, s. 159). Istotna jest przede wszystkim okoliczność, czy sędziego orzekającego łączą stosunki osobiste ze stroną lub jej przedstawicielem, a nie z jakimikolwiek innymi osobami (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 września 1965 r., II PO 5/65, „Nowe Prawo” nr 4/1966, s. 525, z głosem W. Siedleckiego). Stosunek taki nie musi, jak się wskazuje, „wynikać z bezpośredniej znajomości lub bliskiego związku sędziego i osoby występującej w procesie w charakterze strony, lecz może być tylko pochodną zaistniałej sytuacji interpersonalnej, która doprowadza do wywołania wątpliwości co do bezstronności sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 1993 r., sygn. akt I CO 37/93, baza Lex Polonica).

Reasumując, należy uznać, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowego pojęcie „stosunku osobistego” zarówno na gruncie przepisów regulujących procedurę cywilną, jak i postępowania sądownoadministracyjnego obejmuje przede wszystkim relacje charakteryzujące się istnieniem więzi uczuciowej, emocjonalnej, bez względu na to, czy wywołują one pozytywne czy też negatywne nastawienie orzekającego sędziego do uczestników postępowania. Mogą to być również relacje uwarunkowane więzią typu ekonomicznego.

Przyjęta interpretacja pojęcia „stosunku osobistego” wyklucza natomiast nie tylko relacje o charakterze prawnorodzinnym, objęte przesłankami bezwzględными, ale również wszelkie inne sytuacje, w których subiektywne nastawienie sędziego do przedmiotu sprawy mogłoby być determinowane okolicznościami innymi niż wynikające z relacji personalnych (bezpośrednich lub pośrednich) pomiędzy sędzią orzekającym a stroną (uczestnikiem). Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie za podstawę oceny konstytucyjności art. 19 p.p.s.a. uznaje jego zakres zastosowania przyjmowany na tle wyżej zaprezentowanej wykładni przyjętej w orzecznictwie.

Ustalona wykładnia, określająca znaczenie względnej przesłanki wyłączenia sędziego w postaci istnienia „stosunku osobistego”, wskazuje, że relacje związane z wykonywaniem określonych funkcji urzędowych, nawet wtedy kiedy wykonywanie tych funkcji może w jakimś stopniu łączyć się z przedmiotem postępowania sądowego, nie są objęte zakresem jej zastosowania. Relacje tego typu nie mieszczą się bowiem wedle przyjętego stanowiska w ramach pojęcia stosunku osobistego.

Takie ujęcie zakresu przesłanek względnych pozostawia poza sferą oceny te okoliczności, które są uwzględniane w niektórych procedurach w postaci odrębnej podstawy wyłączenia.

IV. Instytucja wyłączenia sędziego jako konstytucyjna gwarancja prawa do bezstronnego sądu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów nie może abstrahować od analizy konkretnych okoliczności sprawy skarżącej. Jej dokonanie nie jest jednak możliwe bez oceny instytucji wyłączenia sędziego w systemie prawnym przede wszystkim z perspektywy właściwej realizacji gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W orzecznictwie SN podkreśla się, że przepis art. 49 k.p.c. został wydany w interesie wymiaru sprawiedliwości, „który mógłby ucierpieć, gdyby w sprawie istniały choćby pozory osobistego zaangażowania czy też braku bezstronności sędziego przy orzekaniu. Z tego też względu pojęcie «osobistego stosunku», o jakim mowa w art. 49 k.p.c., nie może być interpretowane zbyt wąsko” (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 marca 1970 r., sygn. akt II CO 18/69, Lex nr 6692). Z kolei w postanowieniu z 3 sierpnia 1973 r. (sygn. akt II CZ 135/73, „Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego” nr 9/1973, poz. 172) wskazano, że „celem instytucji wyłączenia sędziego jest zapewnienie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach optymalnych, wyłączających ewentualne wątpliwości co do bezstronności sędziego. Chodzi przy tym o wyeliminowanie nie tylko wątpliwości stron, ale także wątpliwości samego sędziego, który znając osobiście jedną ze stron, może obawiać się, że jego rozstrzygnięcie nie będzie wolne od pewnego subiektywizmu”.

Instytucja wyłączenia sędziego pozostaje w ścisłym związku z niezależnością i bezstronnością sądu. Wartości te określają, obok niezawisłości sędziowskiej, najważniejsze cechy charakteryzujące funkcje sądów jako instytucji sprawujących wymiar sprawiedliwości, a więc w tym obszarze aktywności organów państwa, który zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy do „monopolu sądownictwa”.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał na istotny związek instytucji wyłączenia sędziego z konstytucyjnym prawem do sądu, podkreślając, że przesłanki bezwzględne wyłączenia (wskazane w art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c.) „zapewniają realizację konstytucyjnej zasady prawa obywatela do bezstronnego sądu” (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67). W tym kontekście należy również przypomnieć przywołane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału stanowisko wyrażone w doktrynie odnoszące się do pojęcia i znaczenia niezawisłości sędziowskiej. Na niezawisłość składa się kilka istotnych elementów, do których należy: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego (tak w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, zob. cyt. tam piśmiennictwo, Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 99-100). Trybunał podkreślił, że poszanowanie wskazanych cech niezawisłości stanowi nie tylko obowiązek innych podmiotów, ale również samego sędziego, zaś jego naruszenie może prowadzić do uznania, iż sprzeniewierzył się on zasadzie niezawisłości sędziowskiej, co stanowi z kolei poważne uchybienie podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Wyłączenie sędziego służyć ma m.in. realizacji zewnętrznych znamion niezawisłości. W pełni aktualne pozostaje stanowisko Trybunału wyrażone w przywołanym już wyroku z 20 lipca 2004 r., w którym podkreślono, że „nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. (...) Instytucja wyłączenia sędziego (zarówno z urzędu, jak i na jego własny wniosek) w równej mierze służy zapewnieniu realnej bezstronności sądu, jak i umacnianiu autorytetu wymiaru sprawiedliwości przez usuwanie choćby pozorów braku bezstronności”.

Niezawisłość sędziowska nie może być, co warto przypomnieć, postrzegana jako uprawnienie sędziego, lecz jako obowiązek. Podlega ona ochronie konstytucyjnej i

wymaga respektowania zarówno ze strony organów władzy publicznej, jak i sędziego czy jakichkolwiek innych podmiotów. Sędzia obowiązany jest urzeczywistnić ów obowiązek w praktyce orzekania, zaś dochowanie zarówno niezawisłości, jak i niezależności stanowi konieczną i istotną przesłankę realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98). Przypomnieć przy tym również należy, że instytucja wyłączenia sędziego nie tylko nie wkracza w sferę niezawisłości sędziego i nie narusza jej, ale ma służyć pełnej realizacji gwarancji tej niezawisłości, a w konsekwencji właściwego wypełniania nakazu respektowania konstytucyjnego prawa do sądu.

Mechanizmy służące realizacji konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu, której jeden z elementów realizowany jest za pomocą instytucji wyłączenia sędziego, powinny godzić wartość, jaką jest niezależność sędziego od stron postępowania czy innych jego uczestników, z realnym zapewnieniem stronie możliwości urzeczywistnienia tego prawa poprzez wpływ na postępowanie za pomocą takich instrumentów procesowych, które pozwolą na eliminację jakichkolwiek uzasadnionych w oczach postronnego obserwatora wątpliwości co do bezstronności sędziego. W konsekwencji o potrzebie zastosowania instytucji wyłączenia nie może decydować jedynie zasadność *in casu* zarzutu braku obiektywizmu z punktu widzenia konkretnego sędziego, ale ocena, czy dla postronnego obserwatora, a także – jak się wskazuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego – z punktu widzenia strony, „zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego” (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 listopada 1981 r., sygn. akt IV PZ 63/81, baza Lex Polonica). Za trafne należy więc uznać stanowisko wyrażone w doktrynie, że „przyczyną wyłączenia jest sama możliwość powstania wątpliwości, i to zarówno u podmiotów zgłaszających wnioski o wyłączenie, jak i u innych występujących w procesie, jak również u osób spoza procesu. Sąd postanowi o wyłączeniu sędziego, jeżeli stwierdzi możliwość istnienia tych wątpliwości, niezależnie od własnego przekonania o ich zasadności” (M. Jędrzejewska, *op.cit.*, s. 159).

Sąd Najwyższy uznaje też, że orzeczenie o wyłączeniu staje się niezbędne wówczas, gdy strona miałaby choćby subiektywną, lecz uzasadnioną, wątpliwość co do bezstronności sędziego (postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 29 października 1993 r., sygn. akt I CO 37/93, Lex nr 78451). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie uznaje, że naruszenie obowiązku bezstronności stanowi szczególnie drastyczną postać sprzeniewierzenia się obowiązkom, jakie łączą się z zasadą niezawisłości (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98). W przywołanym wyroku wskazano np. sytuację, kiedy dochodzi do dostosowywania treści wydawanych orzeczeń „do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach” (zjawisko tzw. sędziego dyspozycyjnego).

W orzecznictwie europejskim jest także mocno akcentowane znaczenie bezstronności sędziego dla realizacji prawa gwarantowanego w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W orzeczeniu z 8 lutego 2000 r. w sprawie *Mc Gonnell* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (sygn. 28488/95) ETPC uznał, że każde bezpośrednie zaangażowanie w proces stanowienia przepisów ustawowych lub wykonawczych może prowadzić do powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego, który następnie rozstrzyga, czy istnieją podstawy do odejścia od literalnego brzmienia tych przepisów (pkt 55 uzasadnienia). Niezależnie od przywołanego orzeczenia ETPC, które jednak dotyczy innych okoliczności niż występujące w sprawie, można wskazać również takie rozstrzygnięcia, które są zdecydowanie bliżej związane z rozpatrywaną sprawą. Istnienie uzasadnionej obawy co do bezstronności sędziego było podstawą uznania przez ETPC naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawie *Procola* przeciwko Luksemburgowi (wyrok z 28 września 1995 r., sygn. 14570/89). W tej sprawie

(podobnie jak w okolicznościach rozpatrywanej skargi konstytucyjnej) zagrożenie bezstronności sędziowskiej było związane z wcześniejszym uczestnictwem członków Luksemburskiej Rady Stanu w wydaniu opinii o projekcie przepisów, w oparciu o które rozpatrywano następnie skargę na decyzję administracyjną.

Pewne wskazówki co do kierunku regulacji przyjętej przez ustawodawcę instytucji wyłączenia sędziego zostały sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału. W wyroku z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93), Trybunał, przeprowadzając analizę zakresu swobody ustawodawcy w tym kontekście z uwzględnieniem prawa stron (uczestników postępowania) do inicjowania postępowania, które miałyby służyć weryfikacji składu osobowego sądu orzekającego, wskazuje, iż „uzasadnione jest stanowisko zakładające, że ustawodawca nie dysponuje w tym zakresie pełną i nieograniczoną swobodą. Zapewnienie każdemu konstytucyjnego «prawa do bezstronnego sądu» wiązać się powinno z gwarancjami minimalnego choćby udziału strony w postępowaniu służącym weryfikacji rzeczywistej bezstronności sądu. (...). Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega ukształtowany samodzielnie przez ustawodawcę model instytucji wyłączenia sędziego. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie ograniczona jest natomiast w sposób «negatywny» poprzez konieczność uwzględniania innych unormowań konstytucyjnych. Podkreślając raz jeszcze funkcjonalne i gwarancyjne znaczenie instytucji wyłączenia sędziego dla urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa statuowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, można przyjąć, że dopiero wadliwe, a więc godzące w istotę prawa do bezstronnego sądu, ukształtowanie tej instytucji przez ustawodawcę zwykłego prowadziło do negatywnej konstytucyjnej kwalifikacji rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę”.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że dla właściwej i pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania instytucji wyłączenia sędziego – zarówno w ramach katalogu przyczyn bezwzględnych czy względnych – aby umożliwiała ono objęcie wszelkich sytuacji, które mogłyby prowadzić do powstania, o ile nie u samej strony (na co wskazuje orzecznictwo), to co najmniej u obiektywnego, zewnętrznego obserwatora uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności sędziego.

Jak już to wskazywano wyżej, tak rozumiane gwarancje bezstronności sędziowskiej nie mogą być ograniczone jedynie do stworzenia możliwości wyłączenia sędziego ze względu na istnienie bezpośrednich relacji o charakterze osobistym, ale muszą być pojmowane szerzej – jako umożliwiające wyłączenie w wypadku okoliczności (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które w sytuacji konkretnego sędziego mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do wydania orzeczenia opartego na w pełni zobiektywizowanych przesłankach.

Ograniczenie zakresu przesłanek względnych wyłączenia sędziego jedynie do sytuacji, w której istnieje stosunek osobisty łączący sędziego bezpośrednio lub pośrednio ze stroną (uczestnikiem) postępowania, może więc wskazywać na zasadność stanowiska o sprzeczności art. 19 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podejmując próbę poszukiwania odpowiedzi na pytanie o właściwy kształt instytucji wyłączenia, można się pokusić o wskazanie, że bardziej celowa dla właściwego zrealizowania powyższych celów byłaby formuła elastyczna obejmująca opisane powyżej okoliczności o innym charakterze, która – na wzór rozwiązań zawartych w innych procedurach (w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym – art. 26 ust. 2; w kodeksie postępowania karnego – art. 441 § 1; w kodeksie postępowania administracyjnego – art. 24 § 3) umożliwiałyby sięgnięcie po narzędzie realizacji gwarancji prawa do sądu, jakim jest wyłączenie sędziego wówczas, gdy obiektywnie udział sędziego w postępowaniu

mógłby rzutować na wiarygodność wymiaru sprawiedliwości (tzw. bezstronność zewnętrzna).

Zważywszy powyższe okoliczności, należy ustalić, czy okoliczność wskazana przez skarżącą w jej sprawie może być przyczyną uzasadniającą wystąpienie strony z wnioskiem o wyłączenie sędziego w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

V. Analiza specyfiki postępowania administracyjnego w kontekście instytucji wyłączenia sędziego.

Traktowanie wyłączenia sędziego jako instytucji ustrojowej nie uzasadnia jeszcze konieczności wprowadzenia przez ustawodawcę jednolitej regulacji w tym zakresie w odniesieniu do wszystkich procedur sądowych. Zróżnicowanie jest uzasadnione przede wszystkim specyfiką określonego postępowania oraz relacją odpowiednich organów władzy publicznej między sobą.

Samo zróżnicowanie przesłanek wyłączenia sędziego w różnych aktach normatywnych nie może być podstawą do twierdzenia o niekonstytucyjności jednego z nich np. w sytuacji, w której w ramach jednej z procedur nie uwzględniono niektórych spośród przesłanek wymienionych w regulacjach odnoszących się do innej procedury. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, „samo tylko stwierdzenie odmiennego unormowania analogicznych instytucji procesowych na gruncie dwóch aktów ustawowych samoistnie nie uzasadnia jeszcze zarzutu złamania konstytucyjnej zasady równości. Oceniając takie zróżnicowanie, nie można bowiem negować dopuszczalności uwzględniania przez ustawodawcę przesłanek mogących uzasadniać odmienne (w porównaniu z innymi aktami normatywnymi) podejście do normowania instytucji prawnej na gruncie danej ustawy. (...) Samo tylko zestawienie przepisów normujących dwie procedury sądowe nie upoważnia do takiego ich traktowania, którego konsekwencją byłby postulat bezwarunkowego nadania instytucjom w nich występującym identycznego (bądź też bardzo zbliżonego) kształtu. Już sam fakt uregulowania postępowania cywilnego i postępowania karnego w oddzielnych aktach prawnych wydaje się świadczyć o dopuszczalności uwzględniania zachodzących w nich różnic. Także stwierdzenie podobieństwa niektórych zasad postępowania nie uzasadnia jeszcze tezy o pełnej tożsamości sytuacji procesowej stron postępowania cywilnego i postępowania karnego”.

Nie chodzi tu więc o identyczność czy tożsamość regulacji odnoszących się do instytucji wyłączenia sędziego w ramach poszczególnych procedur, ale takie ich ujęcie, które przy uwzględnieniu specyfiki każdej z nich, tworzyłoby jednak możliwość oceny zasadności wyłączenia sędziego każdorazowo ze względu na zaistnienie okoliczności, które mogłyby budzić wątpliwość co do bezstronności sędziowskiej przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego do takich okoliczności należy zaliczyć i te, w których sędzia orzekający miał wcześniej związki z rozpatrywaną sprawą, polegające na pozostawaniu przez niego w stosunku służbowym lub urzędowym, którego wykonywanie wymagało podejmowania odpowiednich czynności urzędowych, odnoszących się do przedmiotu rozstrzygnięcia w danym postępowaniu.

Stanowisko to nie może jednak prowadzić do wniosku, że w każdym wypadku istniałaby uzasadniona przesłanka wyłączenia sędziego, który w jakimkolwiek stopniu był zaangażowany w wypracowanie stanowiska (poglądu prawnego) istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy. Z natury przesłanek o tzw. względnym charakterze wynika bowiem konieczność oceny konkretnej sytuacji *in casu*, a wszelki automatyzm postępowania przeczyłby celom, dla których ten typ przesłanek został wprowadzony do procedur wyłączenia sędziego.

Nie można więc podzielić stanowiska wyrażonego przez Marszałka Sejmu, wskazującego na to, że odmienność postępowania sądownoadministracyjnego uzasadnia pominięcie ogólniej sformułowanej, „bardziej pojemnej” przesłanki wyłączenia sędziego. Należy oczywiście dostrzec specyfikę kwalifikacji, które są wymagane od osób powoływanych na stanowiska sędziego sądu administracyjnego, a przejawiającą się w niezbędności posiadania wiedzy fachowej, której zdobycie jest najczęściej możliwe jedynie w drodze pełnienia odpowiednich funkcji w administracji państwowej, a więc zdobycia doświadczeń w sferze aktywności pokrywającej się częściowo przynajmniej ze sprawami będącymi przedmiotem rozstrzygnięcia w okresie sprawowania funkcji sędziowskiej. Nie można jednak uznać, że każdy pogląd prawny czy opinia wyrażana na temat zagadnienia związanego z przedmiotem rozstrzygnięcia uzasadnia wyłączenie sędziego. Byłoby to istotnie stanowisko poprzez swój automatyzm i formalizm błędne i niebezpieczne, a nadto mogłoby prowadzić do eliminacji ludzi dysponujących koniecznym doświadczeniem życiowym ze sprawowania funkcji sędziego w sądownictwie administracyjnym. Dlatego też ocena musi być każdorazowo dostosowana do okoliczności konkretnego postępowania, wolna od mechanicznego oceniania sytuacji sędziego, a także musi uwzględniać specyficzne uwarunkowania postępowania administracyjnego, a więc fakt, że sędziami pozostają osoby, które najczęściej mają za sobą wieloletnie doświadczenia w sferze administracji publicznej i w tej roli wyrażały niejednokrotnie oceny odnoszące się do zagadnień prawnych rozstrzyganych następnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Musi być więc zawsze wzięty pod uwagę nie tyle sam fakt wyrażenia stanowiska w tej lub innej kwestii prawnej, ale sposób zaangażowania i stopień, w jakim wywarło ono wpływ na kierunek przyjętych w konkretnej sprawie administracyjnej rozstrzygnięć. Z tych też racji, biorąc pod uwagę naturalną elastyczność oceny odnoszącej się do analizowanych okoliczności, ten typ wyłączenia może być związany jedynie z katalogiem tzw. przesłanek względnych.

Wskazany kierunek pozwala też na uniknięcie niebezpieczeństwa, że instytucja wyłączenia sędziego mogłaby przekształcić się w narzędzie służące paraliżowaniu sprawności postępowania sądowego. Trybunał Konstytucyjny podziela bowiem pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowieniu NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt GZ 4/04 (ONSA i WSA nr 1/2004, poz. 7), że nieuprawnione byłoby twierdzenie, iż „tym więcej prawa do sądu, im większe możliwości wyłączenia sędziego od rozpatrzenia sprawy. Prawo do bezstronnego sądu należy łączyć z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a ta oznacza niezależność sędziego zarówno od organów państwa, jak i od stron. Jedną z podstawowych przesłanek niezawisłości sędziowskiej zatem jest stworzenie takich warunków sprawowania urzędu sędziowskiego, które eliminują możliwość wywierania nacisków na sędziego z którejkolwiek strony”.

W tym kontekście wypada z całym naciskiem podkreślić, że Trybunał nie jest powołany ani nie rozstrzyga, czy w analizowanych okolicznościach faktycznych sprawy skarżącej istniały rzeczywiste przesłanki wyłączenia. Kwestia ta powinna podlegać odrębnej ocenie przez właściwy organ sądowy.

VI. Ocena konstytucyjności w świetle poszczególnych wzorców kontroli.

1. Zarzut niezgodności art. 19 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca zarzuca kwestionowanym przepisom sprzeczność z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując na naruszenie przez nie prawa podmiotowego do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy „nie dają możliwości wyłączenia sędziego we wszystkich wypadkach, w których istnieją uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego, a w konsekwencji

uniemożliwiają orzekanie w sprawie rozpatrywanej przez sąd administracyjny sędziemu, co do którego bezstronności powstają uzasadnione wątpliwości”. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Sprzeczność, w opinii skarżącej, z art. 178 ust. 1 Konstytucji polegać ma na naruszeniu przez zaskarżone przepisy podmiotowego prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd z tych samych względów, które skarżąca podnosi dla uzasadnienia naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano, że na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, s. 209; 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01). Trybunał wskazywał ponadto, że obowiązek rozpoznania i prowadzenia sprawy przez sąd, który wykazuje kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ciąży na organach władzy publicznej. To do prawodawcy bowiem należy odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie ich właściwości, a także trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Rozwiązania ustawowe powinny też w sposób adekwatny dla tych wymagań wskazywać przesłanki o charakterze personalnym, jakimi muszą legitymować się sędziowie. Od prawidłowego ukształtowania ram organizacyjno-proceduralnych zależy możliwość urzeczywistnienia gwarancji prawa do sądu wskazanych w art. 45 Konstytucji (wyrok z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01), a więc to w tym wzorcu konstytucyjnym należy poszukiwać podstawy dla oceny postawionego w skardze zagadnienia, a nie w art. 178 Konstytucji powoływanym również przez skarżącą.

Podstawy skargi konstytucyjnej muszą znajdować oparcie w tych przepisach konstytucyjnych, które stanowią źródło konstytucyjnych praw podmiotowych, co niewątpliwie odnosi się do gwarancji zawartych w art. 45 Konstytucji. Art. 178 Konstytucji, pozostając w ścisłym związku z art. 45 Konstytucji, nie wyraża samodzielnie prawa podmiotowego: niezawisłe orzekanie, będąc bowiem zasadniczym elementem, immanentną cechą funkcji sędziowskiej, nie może być rozpatrywane w kategoriach prawa podmiotowego (samego sędziego lub strony postępowania). Wyraża natomiast nakaz kierowany zarówno do ustawodawcy, jak i do sędziów wykonujących swoje funkcje i w tym sensie stanowi też środek realizacji prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 Konstytucji. Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji nie stanowi jednak wzorca adekwatnego w odniesieniu do kwestionowanego przepisu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 19 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez pominięcie w jego treści podstaw wyłączenia sędziego, które umożliwiałyby uwzględnienie i ocenę wszelkich okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziowskiej w sprawie.

Przykładem takich okoliczności są między innymi i takie, które zaistniały w stanie faktycznym przytoczonym przez skarżącą. Na tle obowiązującej formuły art. 19 p.p.s.a. (uznając przyjętą wykładnię tego przepisu) pewne postaci wcześniejszego zaangażowania sędziego w ocenę, wypracowanie stanowiska w odniesieniu do zagadnienia będącego następnie przedmiotem postępowania sądowego – nie mogły być podstawą formułowania wniosków o wyłączenie, nawet jeśli by wzbudzały wątpliwości co do bezstronności sędziego.

Nie oznacza to jednak, że Trybunał Konstytucyjny, uznając niezgodność art. 19 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, odnosi się bezpośrednio do stanu faktycznego

występującego w sprawie stanowiącej podstawę skargi konstytucyjnej. Nie zmienia to oceny ogólnej obecnie przyjętej konstrukcji wyłączenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Tak samo bowiem, jak w sprawie skarżącej, jak i w każdym innym postępowaniu, mogą powstać u strony czy innego uczestnika postępowania, a także u osób postronnych wątpliwości co do bezstronności sędziego z uwagi na okoliczności niemieszczące się w ramach pojęcia „stosunku osobistego”, a zatem nieobjęte zakresem art. 19 p.p.s.a., a które mogą rzutować na ocenę obiektywizmu sędziowskiego. Rolą Trybunału nie jest ocena konkretnej sprawy i konkretnych jej okoliczności, lecz kształtu przepisu ustawy, który uniemożliwia w wymaganym zakresie właściwą ocenę ewentualnych podstaw wyłączenia.

Należy zarazem podkreślić, że na tle analizowanej konstrukcji normatywnej nie chodzi o zaniechanie legislacyjne (ustawodawcze), które nie może stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Trybunał wielokrotnie zwracał w swoim orzecznictwie uwagę na to, że nie ma kompetencji do zastępowania ustawodawcy ani orzekania o zgodności z Konstytucją jego zaniechania ustawodawczego. Orzeczenie o niezgodności wynika bowiem z dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny oceny pełnej treści normatywnej kwestionowanego przepisu, w tym braku określonych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność regulacji (zob. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, i cyt. tam orzecznictwo). Występuje więc tutaj pominięcie legislacyjne, które jest podstawą rozstrzygnięcia o niezgodności z Konstytucją analizowanego przepisu.

2. Zarzut niezgodności art. 19 p.p.s.a. z art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 19 p.p.s.a. nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w wypadku istnienia skonkretyzowanych wzorców konstytucyjnych przepis ten nie może stanowić dodatkowego, uzupełniającego wzorca kontroli.

3. Zarzut niezgodności art. 19 p.p.s.a. z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Nie jest też adekwatnym wzorcem konstytucyjności art. 10 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten, na co wskazuje Prokurator Generalny, jest skierowany do organów władzy publicznej. Nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej, nie sformułowano w nim bowiem przysługującego skarżącej konstytucyjnego prawa podmiotowego.

4. Zarzut niezgodności art. 19 p.p.s.a. z przepisami prawa międzynarodowego.

Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy są też sprzeczne z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Pierwsze z postanowień, art. 6 ust. 1 Konwencji, stanowi: „1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach

uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

Z kolei art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych statuuje równość wszystkich ludzi przed sądami i trybunałami, wskazując jednocześnie, iż „... każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (...)”.

Przytoczone postanowienia wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę skargi stanowić mogą jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw podmiotowych i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji. Należy podkreślić, że gwarancje prawa do sądu czy prawa do rzetelnego procesu sądowego zawarte w normach międzynarodowych znajdują bezpośrednie umocowanie w przepisach Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że rozumienie analizowanych praw podmiotowych, jak prawo do sądu, jest na tle przepisów Konstytucji zasadniczo zgodne z kierunkiem interpretacyjnym prezentowanym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (m.in. w cytowanych wyżej orzeczeniach). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103), „stanowisko wypracowane w ramach orzecznictwa europejskiego w odniesieniu do wskazanych w skardze gwarancji konwencyjnych praw i wolności jednostki jest bowiem zawsze uwzględnione przy wykładni odpowiednich norm konstytucyjnych. (...) Ocena sformułowana w odniesieniu do wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnych znajduje zastosowanie w pełnym zakresie w stosunku do powołanych standardów międzynarodowych”.

Z kolei w wyroku z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, Trybunał podkreślił, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia zasadniczo zasady wyrażone w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”.

Z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, należało umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

VII. Uwagi końcowe.

Rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie ma charakter tzw. wyroku zakresowego, co wynika bezpośrednio z przyjętej przez Trybunał oceny niezgodności przepisu art. 19 p.p.s.a. na skutek pominięcia ustawodawczego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pożądana jest zmiana ustawodawcza, która poprzez wyraźne wprowadzenie do procedury sądowniczej nowej przesłanki wyłączenia sędziego do katalogu tzw. przesłanek względnych umożliwi uzgodnienie treści normatywnej analizowanego przepisu ustalonej w wyroku z jego literalnym brzmieniem. Powinno to nastąpić w możliwie krótkim terminie, ponieważ utrzymywanie istniejącego stanu rzeczy, a więc bez wskazanej interwencji ustawodawczej, przez dłuższy okres może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.