

PAULINA LISZKA*

Powołanie i status sędziego prawa administracyjnego w kontekście orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *Lucia v. SEC*

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki powołania i statusu sędziego prawa administracyjnego, która była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w sprawie *Lucia v. SEC*¹. Niniejszy artykuł ma charakter deskryptywny i skupia się na omówieniu bardzo ważnego orzeczenia amerykańskiego Sądu Najwyższego oraz wydanego w jego świetle rozporządzenia wykonawczego amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa. Mają one istotne znaczenie dla powoływania sędziów prawa administracyjnego oraz funkcjonowania agencji administracyjnych w Stanach Zjednoczonych.

Na wstępie należy wskazać wątpliwości, które od lat budzą instytucje sędziego administracyjnego (*administrative judge*)² oraz sędziego prawa

* PAULINA LISZKA – mgr prawa, asystent, Katedra Historii Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: paulina.liszka@kul.pl

¹ *Raymond J. Lucia, et al., petitioners v. Securities and Exchange Commission*, 585 U.S. (2018), No. 17-130, 21.06.2018, tekst orzeczenia wraz z opiniami sędziów: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-130_4f14.pdf [dostęp: 5.11.2018]; pełna dokumentacja sprawy: <http://www.scotusblog.com/case-files/cases/lucia-v-securities-exchange-commission/> [dostęp: 5.11.2018] oraz <https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/17-130.html> [dostęp: 5.11.2018].

² O historii i początkach funkcjonowania instytucji sędziego prawa administracyjnego pisze D. J. Gifford, *Federal Administrative Law Judges: the relevance of past choices to future directions*, *Administrative Law Review* 1997, vol. 49, nr 1, s. 4-8; zob. też. W.F. Fox, *Understanding Administrative Law*, LexisNexis 2012, s. 244-246.

administracyjnego (*administrative law judge*). Pojęcia te są często mylone. Mimo wykonywania niemalże identycznych zadań, ich status oraz prawne umocowanie znacznie się różnią. Podkreśla to K. Barnett, który jest zdania, że agencje nadużywają mianowania sędziów administracyjnych, a głównym tego powodem jest większa możliwość kontroli i wpływu na ich pracę. I choć tacy sędziowie prowadzą mniej formalne postępowania i przesłuchania, to brakuje ustawowych przepisów gwarantujących ich bezstronność. Barnett zauważa, że z uwagi na status sędziów prawa administracyjnego, który ma ugruntowanie w prawie, cieszą się oni większą niezależnością i mogą działać z większą bezstronnością, co znacząco wpływa na zaufanie do administracji publicznej i szacunek społeczeństwa do przeprowadzanych postępowań. Z tego też względu agencjom powinno bardziej zależeć na powoływaniu sędziów prawa administracyjnego³.

W tym miejscu należy także zaznaczyć, że orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych odgrywa istotną rolę w procesie współtworzenia amerykańskiego prawa. Jak podkreślił G. Górski: „*Dziesiątki wyroków tego ciała wydawanych każdego roku uzupełniają ustawodawstwo Kongresu. Twórcy amerykańskiego prawa federalnego już dawno bowiem zrozumieli, że w obliczu zmieniającej się w zawrotnym tempie rzeczywistości społecznej czy gospodarczej nie można stworzyć prawa idealnego. A więc takiego, które odpowiadałoby na wszelkie pytania i wyzwania, jakie przynosi życie. Skoro tak, to kreślą oni jedynie ogólne ramy, a konkretne sytuacje, których przewidzieć i zadekretować nie sposób, rozwiązuje właśnie w owych orzeczeniach Sąd Najwyższy.*”⁴.

Tytułowa sprawa jest związana z działalnością Komisji Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych (Securities and Exchange Commission, dalej zwana: Komisją), która jest agencją administracyjną o statusie niezależnej agencji regulacyjnej⁵, ustanowioną przez amerykański Kongres

³ K. Barnett, *Against administrative judges*, UC Davis Law Review 2016, vol. 49, n. 5, s. 1643-1718.

⁴ G. Górski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2006, s. 281.

⁵ Brakuje legalnej definicji tego pojęcia, ale ustawa *Paperwork Reduction Act* wymienia 19 podmiotów uznawanych za niezależne agencje regulacyjne: “*independent regulatory agency*” means the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Commodity Futures Trading Commission, the Consumer Product Safety Commission, the Federal Communications Commission, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Energy Regulatory Commission, the Federal Housing Finance Agency, the Federal Maritime Commission, the Federal Trade Commission, the Interstate Commerce Commission, the Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Occupational Safety and Health Review Commission, the Postal Regulatory Commission, the Securities and Exchange Commission, the Bureau of Consumer Financial Protection, the Office of Financial Research, Office of the Comptroller of the Currency, and any other similar agency designated by statute as a Federal independent regulatory agency or commission.” Kodeks Stanów Zjednoczonych, 44 tytuł, § 3502 (5),

w 1934 roku⁶. Pierwsze agencje administracyjne powstawały już pod koniec XVIII wieku i jak podkreśla R. Tokarczyk są one aktualnie ustanawiane „jako reakcja na problemy szybko zmieniającego się społeczeństwa amerykańskiego”, zaś racje ich powoływania „są tak liczne i zróżnicowane, jak życie społeczne ogromnego, wieloetnicznego, dynamicznego społeczeństwa amerykańskiego”⁷. Agencje pełnią ważną rolę w amerykańskim modelu administracji i stanowią wzór dla rozwiązań przyjmowanych w innych państwach. Wyróżnia się dwa rodzaje agencji administracyjnych: agencje o charakterze urzędów centralnych tzw. agencje wykonawcze (*executive agencies*), które są kierowane jednoosobowo i wykonują zadania właściwe dla klasycznej administracji publicznej oraz tzw. niezależne agencje regulacyjne (*independent regulatory commissions*), kierowane przez ciała kolegialne⁸. P. Laidler wskazuje, że trudno jest jednoznacznie określić pozycję konstytucyjną niezależnych agencji, bowiem łączą one kompetencje trzech władz, dysponując kompetencjami prawotwórczymi, możliwością prowadzenia czynności dochodzeniowo-sledczych oraz dysponując uprawnieniami o charakterze quasi-sądowym⁹.

W skład Komisji wchodzi pięciu komisarzy, których wyznacza prezydent Stanów Zjednoczonych za zgodą Senatu. Misją Komisji jest ochrona inwestorów, utrzymywanie uczciwych, uporządkowanych i efektywnych rynków finansowych oraz wsparcie w tworzeniu kapitału. Komisja pełni liczne obowiązki wśród których znajduje się wdrażanie i egzekwowanie federalnych przepisów dotyczących papierów wartościowych, jak również ich interpretowanie i proponowanie nowych przepisów, ponadto nadzorowanie wszelkich podmiotów rynkowych i giełdowych oraz uczestników amerykańskiego rynku papierów wartościowych i giełd. W ramach egzekwowania prawa, Komisja może prowadzić dochodzenia w sprawie naruszeń przepisów, wnieść powództwo cywilne do sądu federalnego albo powierzyć przeprowadzenie postępowania administracyjnego przed niezależnym sędzią prawa administracyjnego¹⁰. Taki sędzia na mocy tytułu 5, § 556c Kodeksu Stanów Zjed-

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title44-section3502&num=0&edition=prelim> [dostęp: 5.11.2018].

⁶ Agencja została utworzona na mocy *Ustawy o obrocie papierami wartościowymi z 1934 r. (Securities Exchange Act of 1934)*, która jest obecnie zawarta w tytule 15 Kodeksu Stanów Zjednoczonych, w rozdziale 2B: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter2B&edition=prelim> [dostęp: 5.11.2018].

⁷ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009, s. 68-70.

⁸ R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego, t. 6: Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, por. też: K.E. Hickman, R. Pierce Jr. (red.), *Federal Administrative Law. Cases and Materials*, Foundation Press 2010, s. 11-13.

⁹ P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki: przewodnik*, Kraków 2007, s. 61-62.

¹⁰ Szerzej na temat rozwoju uprawnień SEC, w szczególności w zakresie postępowań administracyjnych zobacz: L. Newman, *Are SEC Administrative Proceedings the New [Unconstitutional] Normal?*, *Review of Litigation* 2017, vol. 36, nr 1, s. 193-217.

noczonych m.in. prowadzi przesłuchania, rozważa wszelkie przedstawione dowody¹¹ i na mocy tytułu 5, § 557 Kodeksu Stanów Zjednoczonych wydaje wstępną decyzję zawierającą ustalenia faktyczne, wnioski prawne oraz określa sankcje i ewentualną formę zadośćuczynienia¹². Od tej decyzji strony mogą odwołać się do Komisji, która może potwierdzić, cofnąć, zmienić, uchylić lub wstrzymać dalsze postępowanie w danej sprawie. Natomiast odwołania od decyzji Komisji są kierowane do federalnego sądu apelacyjnego¹³.

Orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Lucia v. SEC*

Wnioskodawcą w niniejszej sprawie byli Raymond J. Lucia i jego spółka Raymond J. Lucia Inc. W 2012 r. Komisja prowadziła postępowanie administracyjne przeciwko Raymondowi J. Lucia i jego spółce wobec domniemych naruszeń przepisów *Ustawy o doradcach inwestycyjnych* (*Investment Advisers Act*), a mianowicie zarzut dotyczył sposobu prezentacji strategii zarządzania majątkiem emerytalnym potencjalnym klientom, który zdaniem Komisji wprowadzał ich w błąd. Komisja powołała sędziego prawa administracyjnego w osobie Camerona Elliota do przeprowadzenia postępowania, który stwierdził odpowiedzialność Raymonda Lucia, nakładając na niego sankcję w postaci dożywotniego zakazu prowadzenia działalności inwestycyjnej oraz karę pieniężną w kwocie 300 000 dolarów. Komisja przychyliła się do wniosku Raymonda Lucia o ponowne rozpatrzenie sprawy i tym razem sędzia Elliot dopatrzył się dodatkowo naruszenia przepisów dotyczących nadużyć finansowych, jednocześnie utrzymując te same sankcje, które uprzednio nałożył. Komisja odrzuciła argument wnioskodawcy mówiący o tym, że przeprowadzone postępowanie administracyjne było niezgodne z prawem, ponieważ sędzia prawa administracyjnego został wyznaczony przez zwy-

¹¹ Kodeks Stanów Zjednoczonych, tytuł 5, § 556(c): “[...] employees presiding at hearings may— (1) administer oaths and affirmations; (2) issue subpoenas authorized by law; (3) rule on offers of proof and receive relevant evidence; (4) take depositions or have depositions taken when the ends of justice would be served; (5) regulate the course of the hearing; (6) hold conferences for the settlement or simplification of the issues by consent of the parties or by the use of alternative means of dispute resolution as provided in subchapter IV of this chapter; (7) inform the parties as to the availability of one or more alternative means of dispute resolution, and encourage use of such methods; (8) require the attendance at any conference held pursuant to paragraph (6) of at least one representative of each party who has authority to negotiate concerning resolution of issues in controversy; (9) dispose of procedural requests or similar matters; (10) make or recommend decisions in accordance with section 557 of this title; and (11) take other action authorized by agency rule consistent with this subchapter.” <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section556&num=0&edition=prelim>

¹² <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section557&num=0&edition=prelim> [dostęp: 5.11.2018].

¹³ <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html> [dostęp: 5.11.2018].

kłego pracownika personelu agencji, co było niezgodne z Konstytucją i tym samym nie był on uprawniony do orzekania. Następnie wnioskodawcy odwołali się do federalnego sądu apelacyjnego okręgu Dystrykt Kolumbia, powołując się na ten sam argument, że sędzia prawa administracyjnego nie został prawidłowo wyznaczony do prowadzenia postępowania i wydania decyzji. Sąd apelacyjny odrzucił argumentację wnioskodawcy wyjaśniając, że sędziowie prawa administracyjnego Komisji nie są konstytucyjnymi urzędnikami państwowymi w rozumieniu klauzuli nominacji przede wszystkim z tego względu, że nie posiadają oni uprawnień do wydawania ostatecznych decyzji w imieniu Komisji¹⁴.

W lipcu 2017 r. sprawa znalazła swój finał w Sądzie Najwyższym na mocy uznania wniosku o rewizję (*petition for a writ of certiorari*), złożonego przez Raymonda Lucia i jego spółkę. Po rozpatrzeniu sprawy Sąd Najwyższy wydał orzeczenie w dniu 21 czerwca 2018 r., uchylając orzeczenie sądu apelacyjnego i przekazując sprawę do dalszego postępowania¹⁵.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, który został ustanowiony na mocy artykułu III Konstytucji USA¹⁶ posiada jurysdykcję jako pierwsza instancja w określonych kategoriach spraw oraz jako instancja odwoławcza od orzeczeń apelacyjnych sądów federalnych i sądów stanowych najwyższej instancji. W większości przypadków musi jednak wyrazić zgodę na rozpatrywanie sprawy i w tym celu wydaje tzw. *writ of certiorari*. Przyznanie *certiorari* następuje tylko z ważnych powodów, głównie ze względu na doniosły problem konstytucyjny¹⁷. Jest to dyskrejonalna decyzja sądu, choć pewne wytyczne w tym zakresie są zawarte w regulaminie Sądu¹⁸. Ponadto, na mocy precedensu *Marbury v. Madison* z 1803 roku, Sąd Najwyższy na prawo interpretowania Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a więc tłumaczy znaczenie klauzul konstytucyjnych¹⁹.

Problemem w analizowanej sprawie było to, czy sędziowie prawa administracyjnego, prowadzący postępowania administracyjne w ramach Komisji są urzędnikami Stanów Zjednoczonych (*Officers of the United States*), w rozu-

¹⁴ *Opinion of the Court*, s. 2-4, https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-130_4f14.pdf; *Petition for a writ of certiorari* s. 4-9, <http://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2017/09/17-130-petition.pdf> [dostęp: 5.11.2018].

¹⁵ *Opinion of the Court*, s. 12-13.

¹⁶ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17.09.1787 r.*, tłum. J. Walachowicz, w: *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa/Poznań 1992, s.112.

¹⁷ P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa: Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, s.47-49.

¹⁸ Zob. więcej https://www.supremecourt.gov/filingandrules/rules_guidance.aspx oraz <https://www.supremecourt.gov/filingandrules/2017RulesoftheCourt.pdf> [dostęp: 5.11.2018].

¹⁹ P. Laidler, *op.cit.*, s. 89-90.

mieniu konstytucyjnej zasady nominacji²⁰, zawartej w artykule II, sekcji 2, klauzuli 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych²¹. Zgodnie z ww. artykułem Konstytucji prezydent ma władzę „[...] mianowania i wyznaczania za radą i zgodą Senatu [...] wszystkich innych urzędników Stanów Zjednoczonych, których nominacja nie została niniejszym inaczej uregulowana, a które będą ustanowione na mocy prawa; jednakże Kongres może w drodze ustawy powierzyć wyłącznie Prezydentowi, sądom lub kierownikom departamentów mianowanie takich niższych urzędników, jeśli uzna to za właściwe”²².

W sprawie *Lucia v. SEC* opinia Sądu Najwyższego została przedstawiona przez sędziego Kagan. Przyłączyli się do niej sędzia Roberts, sędzia Kennedy, sędzia Thomas, sędzia Alito i sędzia Gorsuch. Sędzia Thomas złożył opinię zbieżną, do której dołączył się sędzia Gorsuch. Sędzia Breyer złożył opinię zbieżną z częścią opinii większości i zdanie odrębne dotyczące części opinii większości, do której przyłączyli się sędzia Ginsburg i sędzia Sotomayor (przystąpiły do części III). Sędzia Sotomayor złożyła zdanie odrębne, do którego dołączyła sędzia Ginsburg²³.

W pierwszej części opinii²⁴ Sąd Najwyższy wskazał na rolę Komisji, która ma ustawowe upoważnienie do egzekwowania przepisów dotyczących papierów wartościowych. Jednym ze sposobów, w jaki może to robić jest prowadzenie postępowań administracyjnych wobec osób, które dopuszczają się naruszeń. Zgodnie z prawem Komisja może sama przewodniczyć takim postępowaniom, ale może także delegować to zadanie sędziom prawa administracyjnego²⁵. Następnie Sąd odniósł się do uprawnień takich sędziów, wskazując na szeroki

²⁰ Szerzej na temat klauzuli nominacji: E. G. West, *Congressional Power over Office Creation*, Yale Law Journal 2018, vol. 128, nr 1, s. 166-230.

²¹ *Opinion of the Court*, s.1.

²² Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, s.112; “[...] and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint ... all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments”, tekst dostępny na: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> [dostęp: 5.11.2018].

²³ Zob. uwagi T. Zycha dot. kwestii terminologicznych związanych z tłumaczeniem na polski język prawniczy takich określeń jak „*dissenting opinion*” i „*concurring opinion*”, zawarte w książce ww. autora pt. „*W poszukiwaniu pewności prawa. Precedens a przewidywalność orzeczeń sądowych w tradycji prawa anglosaskiego*”, strona 42, przypis 40.

²⁴ *Opinion of the Court*, s.1-4.

²⁵ Kodeks Stanów Zjednoczonych, tytuł 15, §78d-1(a): “[...] the Securities and Exchange Commission shall have the authority to delegate, by published order or rule, any of its functions to a division of the Commission, an individual Commissioner, an administrative law judge, or an employee or employee board, including functions with respect to hearing, determining, ordering, certifying, reporting, or otherwise acting as to any work, business, or matter.[...]”

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title15-section78d-1&num=0&edition=prelim> [dostęp: 5.11.2018].

ich zakres, porównywalny z działalnością federalnego sędziego dystryktowego, który prowadzi proces bez ławy przysięgłych. Ponadto, Sąd przywołał przepisy regulujące kwestię decyzji sędziów prawa administracyjnego, którzy po zakończeniu rozprawy wydają wstępną decyzję. Musi ona zawierać ustalenia i wnioski o wszystkich istotnych kwestiach faktycznych i prawnych, związanych z daną sprawą, jak również odpowiednie zarządzenie, nałożenie sankcji, określenie zadośćuczynienia lub jego odmowę²⁶. Następnie Komisja może rozpatrzyć tą decyzję z własnej woli lub na żądanie. Jeśli zrezygnuje z tego uprawnienia, to wydaje zarządzenie, w którym stwierdza, że decyzja sędziego prawa administracyjnego w danej sprawie staje się ostateczną i jest uważana za działanie Komisji.

W tej części opinii Sąd odniósł się także do argumentu podnoszonego przez wnioskodawcę, że sędziowie prawa administracyjnego są urzędnikami państwowymi i zgodnie z Konstytucją powinni być mianowani przez prezydenta, sąd lub kierowników departamentów, co w jego sprawie nie miało miejsca. Sąd zaznaczył, że choć Komisja (czyli jej pięciu członków) sama w sobie jest uważana za kierownika departamentu, więc jest umocowana do powoływania takich sędziów, pozostawiła to zadanie personelowi Komisji.

W drugiej części opinii²⁷ Sąd Najwyższy skupił się na rozważeniu kwestii czy sędziowie prawa administracyjnego są konstytucyjnymi urzędnikami państwowymi czy zwykłymi pracownikami federalnej administracji, którzy nie podlegają klauzuli nominacji wyrażonej w Konstytucji.

Na początku swojej argumentacji Sąd przywołał dwie sprawy *United States v. Germaine*²⁸ oraz *Buckley v. Valeo*²⁹, które dotyczyły cech odróżniających urzędników państwowych od zwykłych pracowników. Mianowicie, aby zaliczyć osobę do pierwszej kategorii musi ona trwale, nieprzerwanie zajmować stanowisko (*occupy a continuing position*) ustanowione na mocy prawa oraz musi wykonywać znaczące uprawnienia (*exercise significant authority*) zgodnie z prawem Stanów Zjednoczonych. Dalej Sąd przywołał argumentację ze sprawy *Freytag v. Commissioner*³⁰, w której badany był status sędziów specjalnych Sądu Podatkowego (*special trial judges of the United States Tax Court*). Sąd bazując na wyżej wymienionych sprawach uznał, że tacy sędziowie nie są zwykłymi pracownikami lecz urzędnikami, nawet jeśli

²⁶ Kodeks Przepisów Federalnych, tytuł 17, §201.360(b): "An initial decision shall include findings and conclusions, and the reasons or basis therefor, as to all the material issues of fact, law or discretion presented on the record and the appropriate order, sanction, relief, or denial thereof." https://ecfr.io/Title-17/se17.3.201_1360 [dostęp: 5.11.2018]

²⁷ *Opinion of the Court*, s. 5-13.

²⁸ 99 U.S. 508, 510 (1879).

²⁹ 424 U.S. 1, 126, n. 162 (1976).

³⁰ 501 U.S. 868 (1991).

nie mają prawa wydawać ostatecznej decyzji we wszystkich sprawach, tylko przygotowują propozycję rozwiązania dla regularnego sędziego sądu podatkowego. Odnosząc się do argumentacji z poprzednich spraw, Sąd podkreślił następujące cechy sędziów prawa administracyjnego Komisji:

1. zajmują w sposób ciągły (a nie temporalnie, epizodycznie) stanowisko ustanowione na mocy prawa i posiadają upoważnienie do działania w sferze należącej do jurysdykcji agencji powołującej danego sędziego;

2. kierują się znacznym zakresem uznaniowości w swojej pracy;

3. dysponują szerokimi uprawnieniami, niezbędnymi do zapewnienia uczciwego i prawidłowego postępowania, wśród których cztery najważniejsze to:

- a) przyjmują zeznania, otrzymują dowody, przesłuchują świadków i przyjmują od nich oświadczenia,

- b) prowadzą rozprawy,

- c) decydują o dopuszczalności dowodów,

- d) mają prawo egzekwowania przestrzegania;

4. na zakończenie prowadzonego postępowania wydają decyzję (a nie opinię, sugestię czy propozycję), która zawiera ustalenia faktyczne, wnioski prawne oraz odpowiednie środki naprawcze. Sąd w tym miejscu zwrócił uwagę na bardziej autonomiczną rolę sędziów prawa administracyjnego Komisji, w porównaniu z sędziami specjalnymi Sądu Podatkowego. Ich większa niezależność jest związana z tym, że Komisja może całkowicie zrezygnować z rozpatrywania i weryfikacji decyzji sędziego, tym samym przyjmując ją jako ostateczne rozstrzygnięcie Komisji, w przeciwieństwie do opinii specjalnych sędziów Sądu Podatkowego, która podlega obowiązkowemu sprawdzeniu przez regularnego sędziego Sądu Podatkowego.

W konkluzji Sąd Najwyższy podkreślił, że sędziowie prawa administracyjnego Komisji są urzędnikami Stanów Zjednoczonych, więc muszą być mianowani zgodnie z postanowieniami Konstytucji, a nie zatrudniani przez personel danej agencji. Sąd przychylił się do argumentów wnioskodawcy, że sędzia Elliot nie został wyznaczony zgodnie z prawem i uznał, że postępowanie administracyjne w sprawie Raymonda Lucia musi zostać powtórzone przed sędzią prawa administracyjnego poprawnie wyznaczonym zgodnie z konstytucyjną klauzulą nominacji. Sąd zastrzegł też, że sprawy nie może ponownie rozpatrzyć sędzia Elliot, nawet jeśli zostanie wyznaczony zgodnie z prawem³¹.

W opiniach zbieżnych i zdaniach odrębnych sędziowie Sądu Najwyższego zwrócili uwagę na kilka kwestii. Sędzia Thomas³² zgodził się z rozstrzygnięciem Sądu, ale użył argumentu, że sędziowie prawa administracyjnego są

³¹ *Opinion of the Court*, s. 12-13.

³² *Justice Thomas concurring opinion*, s.1-4.

urzędnikami państwowymi, bowiem jest to zgodne z pierwotnym rozumieniem klauzuli nominacji. Jego zdaniem w celu rozwiązania sprawy wystarczyło odwołać się do znaczenia pojęcia urzędnik państwowy w duchu idei Ojców Założycieli, którzy tym pojęciem obejmowali wszystkich federalnych urzędników, wykonujących ustawowe zadania niezależnie od ważności obowiązków³³.

Sędzia Breyer³⁴ podzielił opinię, że sędzia prawa administracyjnego Cameron Elliot nie został wyznaczony zgodnie z prawem, natomiast nie zgodził się co do kwestii zadośćuczynienia oraz nierozpatrywania przez Sąd problemu usuwania sędziów prawa administracyjnego ze stanowiska. Na początku swojej opinii sędzia podkreślił, że daną sprawę należałoby rozpatrywać przede wszystkim na gruncie ustawowym, a nie konstytucyjnym. *Ustawa o postępowaniu administracyjnym (Administrative Procedure Act)* zawiera przepisy regulujące kwestię wyznaczania sędziów prawa administracyjnego. Zgodnie z tytułem 5, § 3105 Kodeksu Stanów Zjednoczonych³⁵ agencja może wyznaczyć tylu sędziów, ilu potrzebuje. Natomiast w ustawie nie ma przepisów, które pozwalałyby delegować to uprawnienie na zwykłych pracowników administracyjnych agencji. Wobec tego, to Komisja, która została uznana zgodnie z konstytucyjną klauzulą za kierownika agencji miała umocowanie do dokonania wyboru sędziego, ale tego nie uczyniła. Dodatkowo należałoby się odnieść do ustawy regulującej działalność Komisji, na podstawie której dowiadujemy się, że Komisja tylko na mocy postanowienia albo przepisu może delegować swoje uprawnienia na dział Komisji, poszczególnego komisarza, sędziego prawa administracyjnego, pracownika albo radę pracowników³⁶. Jednakże w tej sprawie nie miało to miejsca. Natomiast jeżeli chodzi o kwestię zadośćuczynienia, to zdaniem sędziego nie ma konstytucyjnych podstaw do tego, żeby sprawa była ponownie rozpatrywana przez innego sędziego. Co więcej, jego zdaniem uzasadnienie Sądu w tym zakresie jest

³³ Zob. artykuł J.L. Mascott, *Who are „Officers of the United States”?*, Stanford Law Review 2018, vol. 70, s. 443-564. Autorka zestawia aktualne rozumienie pojęcia urzędnik Stanów Zjednoczonych z rozumieniem tego pojęcia w okresie założycielskim, dokonując analizy językowej dokumentów z XVIII wieku i ukazując pierwotne, oryginalne znaczenie, które obejmuje znacznie szerszy katalog osób. Sędzia Thomas kilkakrotnie odwołuje się do tego artykułu.

³⁴ *Opinion of Justice Breyer*, s. 1-14.

³⁵ Kodeks Stanów Zjednoczonych, tytuł 5, § 3105: *Each agency shall appoint as many administrative law judges as are necessary for proceedings required to be conducted in accordance with sections 556 and 557 of this title. Administrative law judges shall be assigned to cases in rotation so far as practicable, and may not perform duties inconsistent with their duties and responsibilities as administrative law judges.* <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section3105&num=0&edition=prelim> [dostęp: 5.11.2018].

³⁶ Kodeks Stanów Zjednoczonych, tytuł 15, § 78d-1, przepis cytowany w przypisie 23.

niewystarczające. Według niego nie ma przeciwskażeń, żeby tą sprawą zajął się raz jeszcze sędzia Elliot.

Z kolei sędzia Sotomayor w zdaniu odrębnym³⁷ nawiązała do dwóch cech, które zdaniem Sądu stanowią o statusie urzędnika państwowego i podkreśliła, że wymóg „znaczących uprawnień” nie jest pojęciem łatwym do wyjaśnienia. Jej zdaniem należałoby je powiązać z możliwością wydawania ostatecznych, wiążących decyzji w imieniu rządu federalnego. Sędziowie prawa administracyjnego Komisji nie posiadają takich uprawnień, więc jej zdaniem nie można ich uznać za urzędników państwowych.

Rozporządzenie wykonawcze prezydenta Stanów Zjednoczonych

Rozstrzygnięcie sprawy *Lucia v. SEC* było powodem do wydania rozporządzenia wykonawczego przez prezydenta Donalda Trumpa³⁸ w dniu 10 lipca 2018 roku. Rozporządzenie wykonawcze, będące jednym z elementów w systemie źródeł prawa i zarazem środkiem służącym prezydentowi do kierowania administracją federalną³⁹, wprowadziło daleko idące zmiany w zasadach dotyczących sposobu wyboru sędziów prawa administracyjnego. Na jego mocy sędziowie prawa administracyjnego zostali usunięci z grupy *competitive service* (tzw. *konkurencyjnej służby cywilnej*, opartej na specjalnym procesie rekrutacji, egzaminach i liście rankingowej) oraz zostali zakwalifikowani do grupy *excepted service* (tzw. *wyjątkowa służba*). Takie przeklasyfikowanie umożliwi kierownikom agencji bezpośredni wybór sędziów prawa administracyjnego spośród kandydatów spełniających określone wymogi związane z charakterem danej agencji. Ponadto rozporządzenie wymaga, aby kandydaci na sędziów prawa administracyjnego posiadali licencję do praktykowania prawa, a nadto agencje mogą wymagać dodatkowych kwalifikacji.

Prezydent uzasadniając swoją decyzję podkreślił znaczącą rolę, jaką odgrywa profesjonalna kadra sędziów prawa administracyjnego w funkcjonowaniu rządu federalnego. Zwrócił uwagę na ich bezstronność i oddanie zasadzie rządów prawa. Wskazał na znaczny zakres ich obowiązków oraz fakt, iż wchodzą w interakcje z obywatelami w wielu istotnych sprawach. W związku z tym, osoby które pełnią taką funkcję muszą cechować się odpowiednim temperamentem, przenikliwością prawną, bezstronnością

³⁷ *Justice Sotomayor dissenting opinion*, s. 1-5.

³⁸ Executive Order 13843: *Excepting Administrative Law Judges from the Competitive Service*, tekst dostępny na stronie internetowej: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-excepting-administrative-law-judges-competitive-service/> [dostęp: 5.11.2018].

³⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s.113-114; B. Szmulik (red.), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 261-262.

i zdrowym rozsądkiem. Muszą także posiadać zdolność jasnego i zrozumiałego przekazywania swoich decyzji nie tylko stronom postępowania, ale i agencji dla której pracują oraz opinii publicznej. W związku ze wzrostem znaczenia sędziów prawa administracyjnego na przestrzeni ostatnich lat, który przejawia się m.in. tym, że ich decyzje są częstokroć przyjmowane jako ostateczne rozstrzygnięcie agencji, ważne jest, aby proces ich powoływania był klarowny. Do tej pory kandydaci musieli przejść specjalną procedurę rekrutacyjną⁴⁰ prowadzoną przez Biuro do spraw Zarządzania Personalem Stanów Zjednoczonych (U.S. Office of Personnel Management), żeby znaleźć się na liście rankingowej, z której korzystały agencje wybierając sędziów. Na skutek rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w sprawie *Lucia v. SEC*, w którym wskazano, że są oni urzędnikami Stanów Zjednoczonych i tym samym podlegają konstytucyjnej klauzuli nominacji, należy zdaniem prezydenta dokonać zmian w dotychczasowej procedurze ich powoływania, żeby wyeliminować wszelkie wątpliwości co do konstytucyjności tego procesu. Prezydent Trump powołał się także na argument o zapewnieniu obywatelom dobrej administracji, który uzasadnia odejście od dotychczasowych zasad wyboru i zatrudniania sędziów prawa administracyjnego. Od tego momentu sędziowie prawa administracyjnego mają być wybierani i powoływani bezpośrednio przez poszczególne agencje, z poszanowaniem dotychczasowej zasady preferencji weteranów, o ile jest to wykonalne. Prezydent zwrócił uwagę, że należy zapewnić większą elastyczność kierownikom agencji, którzy będą dokonywać oceny potencjalnych kandydatów. Dzięki temu będą mieć możliwość oceny cech i predyspozycji kandydatów w taki sposób, żeby wybrać osoby, które będą najlepiej odzwierciedlać szczególne potrzeby danej agencji. Jak zauważył, do tej pory nie było to do końca możliwe ze względu na procesy egzaminacyjne, które miały charakter ujednolicony dla wszystkich agencji, a całą procedurę przeprowadzała odrębna jednostka, która przygotowywała ogólną pulę kandydatów. Prezydent podkreślił też, że zmiany te przyczynią się do zwiększenia wiarygodności orzeczeń wydawanych przez agencje administracyjne.

Wobec powyższego Biuro do spraw Zarządzania Personalem Stanów Zjednoczonych, które zajmuje się polityką kadrową federalnej administracji i które do tej pory prowadziło procedurę rekrutacji na stanowisko sędziego prawa administracyjnego⁴¹, zostało zobowiązane do szybkiego wprowadzenia

⁴⁰ Więcej na ten temat: K. Dahan, *The constitutionality of SEC administrative proceedings: the SEC cure its ALJ appointment scheme*, Cardozo Law Review 2017, vol. 38, nr 3, s. 1217-1219.

⁴¹ Zob. opis dotychczasowych wymogów oraz procedury rekrutacyjnej na stanowisko sędziego prawa administracyjnego: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/general-schedule-qualification-standards/specialty-areas/administrative-law-judge-positions/>; zob. też: E. M. Wirth, *Becoming a United States Administrative Law Judge*, <https://www.americanbar.org/>

zmian i dostosowania procedur zgodnie z rozporządzeniem prezydenta. Na dzień 5 listopada 2018 r. prace w tym zakresie wciąż trwają⁴². W tym miejscu należy podkreślić, że osoby, które do dnia 10 lipca 2018 r. przeszły procedurę konkursową są na liście kandydatów na stanowisko sędziego prawa administracyjnego w rejestrze, który będzie zamknięty, ale do tego czasu mogą być powoływani przez agencje na starych zasadach⁴³.

Zakończenie

Podsumowując, na podstawie analizowanej sprawy można stwierdzić, że sędziowie prawa administracyjnego niezaprzeczalnie pełnią ważną rolę. Spór wokół ich statusu i sposobu powoływania ukazał jak istotne są to kwestie, bowiem nie tylko wpływają na autorytet takiego sędziego, ale także na wiarygodność i skuteczność działań agencji administracyjnych. Sąd Najwyższy wskazał, że sędziowie prawa administracyjnego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych są urzędnikami państwowymi, którzy podlegają konstytucyjnej zasadzie nominacji. Jedną z konsekwencji sprawy *Lucia v. SEC* może być to, że duża liczba postępowań, które były prowadzone przez sędziów powołanych niezgodnie z prawem, będzie podlegała zaskarżeniu. Z jednej strony przyczyni się do zapewnienia wśród obywateli poczucia sprawiedliwości i rządów prawa. Z drugiej strony jest to pole do nadużyć dla osób, które będą chciały w ten sposób wzruszyć prawidłowe merytorycznie decyzje. Może się też okazać, że będzie to proces znacznie obciążający pracę agencji. Co więcej, na dzień 5 listopada 2018 r. powoływanie nowych sędziów w oparciu o zasady wyznaczone przez rozporządzenie wykonawcze prezydenta nie jest jeszcze możliwe, ponieważ nie zostały jeszcze opracowane przez Biuro do spraw Zarządzania Personalem. Zatem agencje mają do dyspozycji tylko ograniczoną pulę kandydatów, którzy do 10 lipca 2018 r. przeszli rekrutację i figurują w dotychczasowym rejestrze, który będzie wygaszony po wprowadzeniu nowych zasad.

Odnosząc się do skutków rozporządzenia prezydenta, na uwagę zasługuje możliwość większej elastyczności przy zatrudnianiu sędziów prawa administracyjnego, bardziej odpowiadających profilowi agencji. Ale z drugiej strony, znaczącą zmianą na gruncie tego rozporządzenia jest ryzyko subiektywnego

content/dam/aba/administrative/administrative_law/2017_Careers_Book_Wirth_Chapter_updated.pdf. [dostęp: 5.11.2018].

⁴² Zob. <https://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/#url=EO-13843-Guidance> [dostęp: 5.11.2018].

⁴³ Memorandum Dyrektora Biura do spraw Zarządzania Personalem dla kierowników departamentów i agencji, z dnia 10 lipca 2018, <https://chcoc.gov/content/executive-order-%E2%80%93-93-excepting-administrative-law-judges-competitive-service> [dostęp: 5.11.2018].

powoływania osób na stanowisko sędziego prawa administracyjnego, co może wpłynąć na wiarygodność agencji. Swoje zaniepokojenie w tym zakresie wyrazili eksperci prawa administracyjnego K. Barnett i A. Zimmerman, którzy dostrzegają możliwość daleko idących zmian w reżimie zatrudniania sędziów prawa administracyjnego. Wskazują oni, że obiektywne kryteria, stosowane do tej pory przez Biuro do spraw Zarządzania Personalem Stanów Zjednoczonych, zostaną wyparte przez subiektywne postrzeganie cech kandydatów, takich jak temperament, bezstronność, przenikliwość prawna i zdrowy rozsądek, co może doprowadzić do upolitycznienia procesu zatrudniania sędziów w agencjach administracyjnych. Barnett podkreślił też, że w zasadzie rozporządzenie prezydenta nie rozwiązało problemu stwierdzonego przez Sąd Najwyższy w sprawie *Lucia v. SEC*, ponieważ wprowadza zmiany odnoszące się do wyznaczania nowych sędziów prawa administracyjnego. Co więcej, Sąd nie odnosił się do procedur przeprowadzanych przez Biuro do spraw Zarządzania Personalem, więc zdaniem Barnetta wydane rozporządzenie jest nadużyciem i próbą podważenia bezstronności sędziów prawa administracyjnego⁴⁴.

Bibliografia:

Akty prawne i dokumenty:

- The Constitution of the United States*, tekst w j. angielskim dostępny na: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. na j. polski J. Walachowicz, w: Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa/Poznań 1992, s.105-123.
- Paperwork Reduction Act*, <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title44-section3502&num=0&edition=prelim>
- Ustawa o obrocie papierami wartościowymi z 1934 r. (Securities Exchange Act)*, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter2B&edition=prelim>
- Rozporządzenie wykonawcze Prezydenta Stanów Zjednoczonych (Executive Order 13843)*, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-excepting-administrative-law-judges-competitive-service/>
- Kodeks Przepisów Federalnych (Code of Federal Regulations), tytuł 17, § 201.360(b), https://ecfr.io/Title-17/se17.3.201_1360
- Kodeks Stanów Zjednoczonych (U.S. Code), tytuł 5, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title5&edition=prelim>
- Kodeks Stanów Zjednoczonych (U.S. Code), tytuł 15, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15&edition=prelim>

⁴⁴ A. Frankel, *As Trump claims power to pick federal agency judges, skeptics fear court-packing*, artykuł dostępny na: <https://www.reuters.com/article/us-otc-alj/as-trump-claims-power-to-pick-federal-agency-judges-skeptics-fear-court-packing-idUSKBN1K12YA>

Memorandum Dyrektora Biura do spraw Zarządzania Personalem dla kierowników departamentów i agencji z dnia 10 lipca 2018, <https://chcoc.gov/content/executive-order-%E2%80%93-excepting-administrative-law-judges-competitive-service> [dostęp: 5.11.2018].

Orzecznictwo:

United States v. Germaine, 99 U.S. 508, 510 (1879)
Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)
Freytag v. Commissioner, 501 U.S. 868 (1991)
Lucia v. SEC, 585 U.S. __ (2018)

Literatura:

Barnett K., *Against administrative judges*, University of California Davis Law Review 2016, vol. 49, n. 5, s. 1643-1718.
 Dahan K., *The constitutionality of SEC administrative proceedings: the SEC cure its ALJ appointment scheme*, Cardozo Law Review 2017, vol. 38, nr 3, s. 1211-1249
 Frankel A., *As Trump claims power to pick federal agency judges, skeptics fear court-packing*, artykuł dostępny za pośrednictwem serwisu internetowego www.reuters.com [dostęp: 5.11.2018].
 Fox W.F., *Understanding Administrative Law*, LexisNexis 2012.
 Gifford D.J., *Federal Administrative Law Judges: the relevance of past choices to future directions*, Administrative Law Review 1997, vol. 49, nr 1, s. 1-60.
 Górski G., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2006.
 Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6: Podmioty administrujące, Warszawa 2011.
 Hickman K.E., Pierce Jr. R.J. (red.), *Federal Administrative Law. Cases and Materials*, Foundation Press 2010
 Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki: przewodnik*, Kraków 2007.
 Mascott J.L., *Who are „Officers of the United States”?*, Stanford Law Review 2018, vol. 70, s. 443-564.
 Mikuli P., *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa: Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007.
 Newman L., *Are SEC Administrative Proceedings the New [Unconstitutional] Normal?*, Review of Litigation 2017, vol. 36, nr 1, s. 193-217.
 Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
 Szmulik B. (red.), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012.
 Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009.
 West E.G., *Congressional Power over Office Creation*, Yale Law Journal 2018, vol. 128, nr 1, s. 166-230.
 Wirth E. M., *Becoming a United States Administrative Law Judge*, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/administrative_law/2017_Careers_Book_Wirth_Chapter_updated.pdf [dostęp: 5.11.2018].
 Zych T., *W poszukiwaniu pewności prawa. Precedens a przewidywalność orzeczeń sądowych w tradycji prawa anglosaskiego*, Kraków 2007.

Strony internetowe:

<https://www.opm.gov> [dostęp: 5.11.2018].
<http://www.scotusblog.com> [dostęp: 5.11.2018].
<https://www.sec.gov> [dostęp: 5.11.2018].
<https://www.supremecourt.gov> [dostęp: 5.11.2018].

Streszczenie

W artykule została omówiona kwestia powołania i statusu sędziów prawa administracyjnego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych (SEC) na gruncie orzeczenia amerykańskiego Sądu Najwyższego w sprawie *Lucia v. SEC*, w którym uznano, że są oni urzędnikami państwowymi. Zaprezentowano też argumentację sędziów Sądu Najwyższego, zawartą w przedstawionych przez nich opiniach zbieżnych i zdaniach odrębnych. Artykuł omawia również rozporządzenie wykonawcze prezydenta Donalda Trumpa, wydane w reakcji na orzeczenie sądu. Rozporządzenie wprowadziło znaczące zmiany w zakresie powoływania sędziów prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: sędzia prawa administracyjnego, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych, agencje administracyjne, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych.

Appointment and status of administrative law judges in the face of the U.S. Supreme Court case *Lucia v. SEC*

Summary

The article discusses the issue of appointment and status of administrative law judges (ALJs) of the Securities and Exchange Commission of the United States (SEC) on the basis of the ruling of the U.S. Supreme Court in *Lucia v. SEC* case, in which was found that they are civil servants of the United States. The arguments of U.S. Supreme Court Justices concerning concurring and dissenting opinions were mentioned. The article also discusses the executive order of the U.S. President Donald Trump, which was issued in response to mentioned ruling and which has introduced significant changes in the appointment procedure of administrative law judges.

Keywords: administrative law judge, ALJ, Securities and Exchange Commission, SEC, administrative agencies, Supreme Court of the United States.
