

Marek Skwarcow

doktor nauk prawnych, sędzia i zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego
Sądu Okręgowego w Gdańsku, wykładowca współpracujący z Wydziałem
Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
ORCID: 0000-0003-0626-2661

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów oraz postępowanie przed rzecznikiem dyscyplinarnym na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych (po ostatnich zmianach ustawowych i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15.07.2021 r., C-791/19)

Słowa kluczowe: rzecznik dyscyplinarny, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego, przebieg postępowania dyscyplinarnego

1. Wprowadzenie

Rozwiązania prawne regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów powszechnych, dotyczące w szczególności funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego¹ oraz szereg unormowań zawartych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych², zostały zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako niezgodne z prawem unijnym³. Na kanwie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości warto

¹ Powołanej na podstawie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904).

² Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.) – dalej p.u.s.p.

³ Poza zakresem badania w niniejszym tekście pozostaje kwestia zgodności tych przepisów z art. 6 europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) – dalej EKPC, warto tylko odnotować, że w wyroku z 22.07.2021 r., 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce, HUDOC. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że prawo skarżącej do rzetelnego procesu, zawarte w art. 6 EKPC, zostało naruszone, ponieważ jej sprawę rozpatrywała Izba Dyscyplinarna SN.

omówić normy prawa dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów, skupiając się przede wszystkim na przesłankach odpowiedzialności dyscyplinarnej i przedstawiając w sposób syntetyczny model postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym. Warto przypomnieć, że przedmiotem zainteresowania Trybunału Sprawiedliwości od momentu wydania pierwszego orzeczenia w trybie prejudycjalnym – wyroku z 19.11.2019 r.⁴, a następnie dwóch postanowień w przedmiocie środków tymczasowych⁵, było badanie kwestii niezawisłości i bezstronności sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, a w konsekwencji uznanie, że ten organ, a także orzekający w nim sędziowie, nie spełniają tych kryteriów, a co istotne – w polu rozważań zawartych w niniejszym tekście – również Trybunał ocenił przepisy dotyczące przesłanki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz jego przebieg. Złożona zaś przez Komisję Europejską skarga⁶ skutkowała wydaniem w dniu 15.07.2021 r.⁷ wyroku stwierdzającego, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej⁸ oraz na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹ i to orzeczenie będzie drogowskazem wytyczającym kierunek dalszych rozważań.

2. Istota i przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej

2.1. Sędziowska pragmatyka przewiduje dwie drogi zainicjowania czynności wyjaśniających przez rzecznika dyscyplinarnego lub jego zastępców, które ostatecznie mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu. Pierwsza wytyczona jest przepisem art. 114 § 1 p.u.s.p., który dopuszcza podjęcie takich czynności na żądanie uprawnionych podmiotów: Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, lub z własnej inicjatywy rzecznika. Druga wiąże się natomiast z możliwością złożenia wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności

⁴ Wyrok TS (Wielka Izba) z 19.11.2019 r., w sprawach: C-585/18, C-624/18, C-625/18, EU:C:2019:982.

⁵ Postanowienie TS (Wielka Izba) z 8.04.2020 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2020:277, i postanowienie Wiceprezesa TS z 14.07.2021 r., C-204/21, www.eur-lex.europa.eu (dostęp: 2.08.2021 r.).

⁶ Popierana następnie przez dopuszczone na podstawie postanowień prezesa Trybunału Sprawiedliwości do sprawy w charakterze interwenientów popierających skargę państw członkowskich: Królestwa Belgii, Królestwa Danii, Królestwa Niderlandów, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji,

⁷ Wyrok TS (Wielka Izba) z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:596.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) – dalej TUE. Art. 19 ust. 1 TUE stanowi, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) – dalej TFUE.

dyscyplinarnej na podstawie art. 41d p.u.s.p.¹⁰, usytuowanego w rozdziale 5a ustawy, zatytułowanym „Tryb rozpatrywania skarg i wniosków”.

Przyjmuje się w literaturze, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją prawną dyscyplinowania i samokontroli wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie grup społecznych ze względu na specyfikę realizowanych przez nie celów i warunki ich działania oraz wynikającą stąd potrzebę zróżnicowania wymagań w zakresie standardów zawodowych lub etycznych, jakie są stawiane uczestnikom tej grupy¹¹. W ocenie Marka Zubika i Marcina Wiącka odpowiedzialność dyscyplinarna jest nakierowana na realizację co najmniej czterech celów społecznie uzasadnionych. Po pierwsze, służy zapewnieniu przestrzegania szczególnych reguł zachowania przyjętych w danej, prawnie określonej grupie społecznej. W tym sensie może dojść (i najczęściej dochodzi) do poszerzenia zakresu przedmiotowego ponoszenia odpowiedzialności za delikty, które w prawie pozytywnym nie stanowią czynów karalnych. Po drugie, jeśli prawo określiło cechy osobowościowe członków takiej grupy, najczęściej wykonujących zadania o szczególnej wadze społecznej, to odpowiedzialność dyscyplinarna służy eliminacji w określonym trybie z tej grupy społecznej osób, które nie spełniły lub przestały spełniać cechy osobowościowe, uznane przez prawo za niezbędne do wykonywania tak istotnych działań publicznych. Po trzecie, odpowiedzialność dyscyplinarna ma służyć ochronie prestiżu organu lub korporacji, do której należą osoby podlegające tej odpowiedzialności, czy też zapewnieniu jakości (fachowości) wykonywanej przez nich funkcji społecznej (zawodu). Po czwarte, może służyć zapewnieniu określonej (organizacyjnej lub personalnej) niezależności jurysdykcyjnej danej instytucji lub korporacji, wyznaczając w prawie szczególne zasady lub tryb postępowania wobec członków tej instytucji lub grupy przez wyłączenie ich spod ogólnych zasad odnoszących się do ponoszenia odpowiedzialności przez innych obywateli¹². Należy zaznaczyć, że powyższe przesłanki nie muszą występować kumulatywnie. Każda z nich może jednak samodzielnie stanowić podstawę do określenia w prawie odpowiedzialności dyscyplinarnej¹³. W przypadku korpusu zawodowego sędziów sądów powszechnych obok funkcji represyjnej ich odpowiedzialność dyscyplinarna,

¹⁰ Przepis art. 41d p.u.s.p. stanowi, że skarga, w zakresie, w jakim zawiera wniosek o pociągnięcie sędziego lub asesora sądowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlega niezwłocznie przekazaniu właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu. Rzecznik, po wstępnym ustaleniu okoliczności podniesionych w skardze, może podjąć czynności wyjaśniające z własnej inicjatywy. O sposobie załatwienia skargi rzecznik dyscyplinarny zawiadamia skarżącego oraz organ, który przekazał mu skargę. W przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny zawiadamia o tych czynnościach skarżącego. Przepisów art. 114 § 9, 11 i 13 p.u.s.p. nie stosuje się.

¹¹ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 71; P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 217; W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 15.

¹² M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007/3, s. 70; P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów, Model odpowiedzialności dyscyplinarnego a zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej*, Kraków 2020, s. 55 i n.

¹³ M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach...*, s. 70.

podobnie jak w przypadku innych zawodów prawniczych, służyć ma zapewnieniu właściwego poziomu rzetelności zawodowej i etyki środowiska sędziowskiego. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma ponadto przeciwdziałać potencjalnym negatywnym zachowaniom sędziów, które obniżają prestiż zawodu i powodują utratę społecznej akceptacji, niezbędnej dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w ogóle¹⁴.

W odróżnieniu od odpowiedzialności karnej nie istnieje w prawie dyscyplinarnym wyraźny katalog przewinień dyscyplinarnych. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej są czyny godzące w dobro danej służby czy też godność wykonywanego zawodu¹⁵. Wyłączona jest zatem zasada określoności przewinień dyscyplinarnych i nie obowiązuje wobec nich zasada prawa karnego *nullum crimen sine lege*. Trudno jest bowiem ująć w sposób wyczerpujący i analogiczny do ustawy o odpowiedzialności karnej podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, co między innymi wynika właśnie z tego, że podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowią czyny naruszające zwyczajowe, nieskodyfikowane reguły związane z ochroną godności zawodu czy urzędu lub powagi stanowiska oraz czyny naruszające normy zawarte w zbiorach etyki zawodowej, odwołujące się między innymi do pojęć nieostrych, na przykład do honoru lub przyzwoitości¹⁶. Niedookreśloność deliktu dyscyplinarnego stanowi wręcz istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej, co wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy jako sąd dyscyplinarny drugiej instancji¹⁷, a cecha ta uznana została również przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją RP¹⁸.

2.2. Przepis art. 107 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 14.02.2020 r. stanowił, że za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne musi być bezprawny (np. naruszający określone obowiązki sędziego) oraz zawiniony. Zawinienie jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej wynika z jej istoty jako odpowiedzialności typu karnego oraz samej nazwy czynu (przewinienie, czyli zachowanie zawinione). Zachowanie to może polegać na działaniu lub zaniechaniu, a zawinienie może być w dowolnej formie, także najlżejszej winy umyślnej¹⁹.

W wyroku z 7.07.2004 r.²⁰ Sąd Najwyższy orzekł, że wśród przewinień dyscyplinarnych ustawodawca określa trzy ich kategorie: oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa,

¹⁴ J. Sawiński [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 548–549; P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów...*, s. 32.

¹⁵ W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 15.

¹⁶ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 437; M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019, s. 260.

¹⁷ Wyroki SN: z 16.09.2008 r., SNO 70/08, OSNSD 2008, poz. 84; z 8.10.2008 r., SNO 75/08, OSNSD 2008, poz. 86.

¹⁸ Wyroki TK: z 27.02.2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001/3; z 11.09.2001 r., OTK 2001/6, poz. 165.

¹⁹ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 438; M. Laskowski, *Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020/4 (56), s. 162 i n.; wyroki SN: z 22.02.2005 r., SNO 5/05, OSNSD 2005, poz. 4; z 25.01.2007 r., SNO 74/06, OSNSD 2007, poz. 22.

²⁰ Wyrok SN z 7.07.2004 r., SNO 26/04, OSNSD 2007, poz. 2.

uchybień godności urzędu oraz inne przewinienia służbowe. Nie jest jednak wykluczone, że zachowanie sędziego polegające na rażącym i oczywistym obrażeniu prawa jest jednocześnie (i kumulatywnie) uchybieniem godności urzędu, co wymaga dokonania ustaleń w odniesieniu do każdego z wchodzących w rachubę elementów kwalifikacji. W zakresie znamienia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa przyjmuje się, że za oczywistą obrazę prawa uznaje się błąd łatwy do stwierdzenia, popełniony, mimo iż znaczenie naruszonego przepisu nie powinno nasuwać wątpliwości nawet u osoby o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych, a zastosowanie nie wymaga głębszej analizy. O tym zaś, czy obraza prawa przez sędziego jest rażąca, decydują oceniane na tle konkretnych okoliczności, negatywne skutki naruszenia prawa w sferze interesów uczestników postępowania lub wymiaru sprawiedliwości. Jako rażące we wskazanym znaczeniu nie są jednak co do zasady kwalifikowane, bez względu na stopień ich oczywistości i wagę, a więc choćby stanowiły bezwzględną podstawę uchylenia orzeczenia, naruszenia proceduralne podlegające korekturze w toku kontroli wywołanej wniesieniem środka zaskarżenia. Tylko w wyjątkowych przypadkach uzasadnione jest kwalifikowanie podlegających korekturze w wyniku wniesionych środków zaskarżenia oczywistych naruszeń prawa procesowego popełnionych w toku postępowania sądowego jako naruszeń zarazem rażących²¹.

W przypadku zachowań stanowiących uchybienie godności urzędu i będących przewinieniem dyscyplinarnym, w pierwszej kolejności należy odkodować znaczenie pojęcia „godność urzędu sędziego”. Jak trafnie podnosi się w literaturze, to pojęcie jest konstrukcją idealną (normatywną) i wartością niematerialną, dzięki której możliwe jest piastowanie tego urzędu w poczuciu wysokiego autorytetu moralnego i profesjonalnego oraz w oczekiwaniu szacunku społecznego. Godność ta wyraża się w zdolności całego środowiska sędziowskiego, jak również poszczególnych sędziów do dochowania wierności ślubowaniu sędziowskiemu, do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, utrzymywania nieposzlakowanego charakteru, który był jednym z warunków mianowania na ten urząd publiczny, a także do strzeżenia powagi stanowiska sędziowskiego, jak również unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności²². Uchybieniem tych wartości można więc nazwać wszelkie przewinienia godzące w wysokie wymogi wynikające z konieczności posiadania przez sędziego nieskazitelnego charakteru i z wielu norm, zarówno ustawowych, jak i pozaustawowych, które zapewniają sędziemu możliwość

²¹ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 457 i n.; wyroki SN: z 7.05.2008 r., SNO 45/08, OSNSD 2008, poz. 11; z 8.06.2017 r., SNO 22/17, OSNSD 2017, poz. 28. O uznaniu natomiast przewinienia służbowego polegającego na rażącej i oczywistej obrazie przepisów prawa za wypadek mniejszej wagi decyduje ocena jego społecznej szkodliwości, zmniejszonej w wyniku uwzględnienia określonych okoliczności charakteryzujących stronę przedmiotową i podmiotową czynu, ale nie do granic znikomości, w szczególności niewielka szkodliwość zachowania dla służby sędziowskiej oraz niewielki stopień zawinienia sędziego. Nie mają natomiast znaczenia dla zakwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego jako wypadku mniejszej wagi okoliczności leżące poza czynem, a więc na przykład dotychczasowy przebieg służby obwinionego sędziego, jego poprzednia karalność (lub niekaralność) dyscyplinarna, jak również zachowanie po popełnieniu czynu – wyrok SN z 26.09.2016 r., SNO 32/16, OSNSD 2016, poz. 55.

²² J.R. Kubiak J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1994/4, s. 16.

zachowania bezstronności i regulujących sposób jego postępowania i zachowania w czasie służby i poza nią²³. Uchybienie godności urzędu sędziego to zatem takie postępowanie, które narusza wzorzec jego powinnego zachowania, postrzegane tak w odbiorze społecznym i w korpusie sędziowskim. Dotyczy sfery służbowej, a także sfery życia poza służbą. Ten rodzaj przewinienia dyscyplinarnego jest niezwykle istotny z punktu widzenia należytego sprawowania powierzonego urzędu, ponieważ sędzia powinien zachowywać się bezstronnie, niezależnie, nieskazitelnie i z godnością, ale dodatkowo ma wpływ na postrzeganie sędziów jako określonej grupy zawodowej, która jest wyłącznie powołana do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Drogowskazem pozwalającym wytyczyć zasady postępowania sędziego i obowiązki etyczne sfery służbowej, jak również sfery życia poza służbą – kreującym wzorzec zachowania się sędziego – jest kodeks etyki sędziowskiej²⁴. Wszelkie zachowania niezgodne z tym wzorcem mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wiele orzeczeń sądów apelacyjnych (sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji), jak i Sądu Najwyższego, orzekającego do 3.04.2018 r.²⁵ jako dyscyplinarny sąd odwoławczy, znakomicie ilustruje ten aspekt odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego²⁶.

W przypadku natomiast przestępstw, popełnienie przez sędziego tego czynu zabronionego jest z reguły równoznaczne z uchybieniem godności urzędu i stanowi on najcięższą kategorię przewinień służbowych sędziów²⁷. Dokonanie przez sędziego przestępstwa umyślnego najczęściej wiąże się z orzeczeniem najsurowszej kary dyscyplinarnej w postaci złożenia sędziego z urzędu, ponieważ wówczas uznaje się, że utracił on przymiot nieskazitelności charakteru, a w konsekwencji nie ma już legitymacji do wymierzenia sprawiedliwości²⁸. Odmiennie kształtuje się natomiast odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za przestępstwo popełnione nieumyślnie, w tym zwłaszcza należące do kategorii przestępstw w komunikacji kwalifikowanych z art. 177 § 1 i 2 Kodeksu karnego²⁹.

Zgodnie zaś z art. 81 § 1 p.u.s.p. za wykroczenia sędziego odpowiada tylko dyscyplinarnie z zastrzeżeniem § 2 i 3, które przewidują prawo wyrażenia przez sędziego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności za wykroczenia określone w rozdziale XI ustawy

²³ M. Laskowski, *Uchybienie godności...*, s. 55, wyrok SN z 22.06.2015 r., SNO 34/15, OSNSD 2015, poz. 43.

²⁴ Kodeks etyki sędziowskiej ustanowiony mocą uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nr 16/2003 z 19.02.2003 r. w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów (Sędz. Nr 2, poz. 19).

²⁵ Do dnia powołania mocą ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym tzw. „Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego”.

²⁶ M. Laskowski, *Uchybienie godności...*, s. 320 i n.; M. Skwarcow, *Sędziowie [w:] Etyka prawnicza. Zagadnienia podstawowe*, red. S. Sykuna, Warszawa 2018, s. 56 i n.

²⁷ Uchwała SN z 8.05.2002 r., SNO 8/02, OSNKW 2002/9, poz. 85.

²⁸ Wyroki SN: z 9.03.2006 r., SNO 6/06, OSNSD 2006, poz. 28; z 27.08.2007 r., SNO 47/07, OSNKW 2007/11, poz. 83.

²⁹ Ustawa z 6.09.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.). W sprawach o przestępstwa nieumyślne należy oceniać ich charakter i wagę oraz sposób i okoliczności ich popełnienia z punktu widzenia społecznie akceptowanego standardu zawodu sędziego. Przy przestępstwach nieumyślnych decydujące znaczenie ma rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia – M. Laskowski, *Uchybienie godności...*, s. 317; wyrok SN z 26.09.2009 r., SNO 37/09, OSNSD 2009, poz. 6.

z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁰ – poprzez przyjęcie przez sędziego mandatu albo uiszczenie grzywny, albo wyrażenie zgody na ukaranie go mandatem karnym zaocznym³¹. Wyrażanie przez sędziego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności za wskazane wykroczenia wyłącza jego odpowiedzialność dyscyplinarną za ten czyn (art. 81 § 4 p.u.s.p.).

2.3. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej uległy znaczącemu poszerzeniu na mocy ustawy z 20.12.2019 r.³², zwanej „ustawą represyjną” lub wręcz „ustawą kagańcową”. W zamiarze ustawodawcy projektowane zmiany w zakresie rozszerzenia przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej miały na celu wprowadzenie nowej definicji sędziego³³ i powiązaniego z nim zakazu badania legalności powołania sędziego przez Prezydenta RP oraz wzmocnienia gwarancji nieusuwalności sędziego i odpowiadającego mu kwalifikowanego deliktu dyscyplinarnego³⁴. Nie ma jednak żadnych wątpliwości co do tego, że celem nowelizacji ustawy było uniemożliwienie badania legalności powołania Izby Dyscyplinarnej i poszczególnych orzekających w nim sędziów, ale także innych sędziów – w tym oczywiście sędziów sądów powszechnych, w szczególności czy spełniają oni wymogi niezawisłości i bezstronności. To badanie było istotne z punktu widzenia procesu powołania sędziów przez nowo wybraną KRS, której skład został ukształtowany na mocy ustawy z 8.12.2017 r.³⁵

³⁰ Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.) – dalej k.w.

³¹ W wyroku SN z 16.03.2018 r., SNO 9/18, LEX nr 2469504, błędnie uznano, że w przypadku dopuszczenia się przez sędziego wykroczenia z art. 119 § 1 k.w., polegającego na zaborze w celu przywłaszczenia części do wiertarki o wartości 95,29 zł, stopień winy i waga deliktu dyscyplinarnego nie dają podstaw do orzeczenia najsurowszej kary dyscyplinarnej, w postaci złożenia sędziego z urzędu. Rację mają bowiem T. Pietryga, *Sąd Najwyższy pomaga Ziobrze*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2018 r., oraz M. Laskowski, *Uchybienie godności...*, s. 316, że sędzia, który dopuszcza się kradzieży, bez względu na wartość mienia utracił na zawsze przymiot bycia sprawiedliwym i nie powinien już nigdy wymiaru sprawiedliwości sprawować.

³² Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190).

³³ Znowelizowany mocą „ustawy represyjnej” art. 55 § 1 p.u.s.p. stanowi, że sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP – wyraźnie stanowi, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Zmiana art. 55 § 1 p.u.s.p. i jego uregulowanie w sposób oczywiście sprzeczny z normą konstytucyjną ma na celu podkreślenie rangi samego aktu powołania przez Prezydenta RP, co ma mieć „skutek sanujący” ewentualne uchybienia powstałe na etapie przedstawienia kandydatów przez nową KRS i wyeliminowanie w ten sposób zarzutu o niekonstytucyjności tego organu.

³⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 69, IX kadencja.

³⁵ Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), która dodała art. 9a ust. 1, zgodnie z którym nakazuje, że to Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję. Takie uregulowanie sposobu wyboru członków Rady spośród sędziów pozostaje w sprzeczności z normą wyrażoną w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP i ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – uzasadnienie wyroku TK z 16.04.2008 r., K 40/07, OTK-A 2008/3, poz. 44.

Regulacja zawarta w „ustawie represyjnej” powoduje, że istnieją prawne mechanizmy pozwalające wszcząć wobec sędziego postępowanie dyscyplinarne i wymierzyć mu karę za podjęcie nawet próby zbadania legalności wyboru innego sędziego, także w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości, że osoba powołana na urząd nie daje należytej gwarancji prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ponieważ nie ma przymiotu niezawisłości i bezstronności. Taki cel nowelizacji pragmatyki sędziowskiej wynika jednoznacznie z koincydencji następujących faktów i zdarzeń prawnych. Możliwość badania legalności powołania Izby Dyscyplinarnej i zasiadających w nim sędziów, a pośrednio sposób wyboru 15 członków nowo wybranej KRS wynikał wprost z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2019 r. Przedmiot rozpoznawanej przez Trybunał Sprawiedliwości w ramach pytania prejudycjalnego sprawy dotyczył zasadniczo kwestii, jaki jest status sędziego orzekającego w Izbie Dyscyplinarnej, a także całej izby jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości i czy spełnia on wymogi „sądu ustanowionego ustawą”, skoro orzekają w nim sędziowie powołani w wadliwej procedurze, a dodatkowo przedstawiająca Prezydentowi RP kandydatury na sędziów nowa KRS nie ma „zdolności prawnej”. W dniu 17.12.2019 r. Sąd Najwyższy w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał wyrok w pierwszej z trzech spraw, w których przedstawiono Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalne dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej i KRS, orzekając, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym³⁶. W dniu 23.01.2020 r. Sąd Najwyższy wydał natomiast uchwałę trzech połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, odmawiając Izbie Dyscyplinarnej statusu sądu i wyrażając poważne wątpliwości co do procedury powołania sędziów przez nową KRS³⁷.

Odpowiedzią zatem na powyższe rozstrzygnięcia była zmiana przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, jaką wprowadziła ustawa z 20.12.2019 r. i w aktualnym stanie prawnym przepis art. 107 § 1 p.u.s.p. stanowi, że sędzia odpowiada dyscyplinarne za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- 5) uchybienie godności urzędu.

Zmianie uległ również system kar dyscyplinarnych, ponieważ znowelizowany przepis art. 109 § 1a p.u.s.p. stanowi obecnie, że za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 107 § 1 pkt 2–4, wymierza się karę przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe lub karę złożenia sędziego z urzędu, a w przypadku mniejszej wagi – karę, o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3, czyli obniżenie wynagrodzenia, karę pieniężną lub usunięcie z zajmowanej funkcji.

³⁶ Postanowienie SN z 17.12.2019 r., III PO 7/19, LEX nr 2755861; podobnie wyroki SN Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15.01.2020 r., III PO 8/18 i III PO 9/18, OSNP 2020/10, poz. 114.

³⁷ Uchwała SN z 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020/2, poz. 7.

2.4. W wyroku z 15.07.2021 r. Trybunał badał przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. W ocenie skarżącej Komisji Europejskiej art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. pozwala na dokonywanie wykładni, zgodnie z którą odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów rozciąga się na wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych. Podzielając ten pogląd, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości tak szerokie rozumienie zakwestionowanej przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej jest także potwierdzone postępowaniem Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców, którzy wszczynali postępowania wyjaśniające wobec sędziów występujących do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a także w sprawie, w której wszczęto wobec sędzi postępowanie dyscyplinarne, zarzucając jej „publiczne zakwestionowanie składu orzekającego, powołanego zgodnie z obowiązującymi przepisami do rozpoznania sprawy, przez podważanie niezawisłości i niezależności innego sędziego” oraz, że „przekroczyła swoje uprawnienia, ponieważ bezprawnie i z pominięciem pozostałych dwóch członków składu orzekającego wydała postanowienie o zwróceniu się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi”. Zwraca także uwagę Trybunał, że Izba Dyscyplinarna zawiesiła w czynnościach sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, zarzucając mu, że podczas rozpoznania sprawy apelacyjnej „doprowadził do wydania bez podstawy prawnej postanowienia”, którym nakazano Kancelarii Sejmu przedstawienie wykazów obywateli i wykazów sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie.

Trybunał podkreślił, że niezawisłość sędziowska nie może oczywiście skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia. Wymóg niezawisłości nie ma bowiem na celu tuszowania ewentualnych poważnych całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów. Z drugiej jednak strony, pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego powinno być ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków i podlegać w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i wykluczenie w ten sposób, w przekonaniu jednostek, wszelkiej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na takie naciski i ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. W szczególnym zaś kontekście niedawnych reform, które miały wpływ na polskie sądownictwo i system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności ze względu na okoliczność, niezawisłość i bezstronność organu właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych nie są zagwarantowane, a definicje przewinienia dyscyplinarnego zawarte w art. 107 § 1 p.u.s.p. nie pozwalają uniknąć ryzyka, że wspomniany system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celach wywierania nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, i wywoływania u nich efektu mrożącego, co może wpłynąć, na treść wydawanych przez nich orzeczeń. Przepisy te godzą zatem w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej, za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w Polsce w rozumieniu ukształtowanego już orzecznictwa Trybunału, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Przyjmując pogląd wyrażony przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 15.07.2021 r. za trafny i pamiętając, że wprawdzie dotyczyć on miał jedynie przesłanki „oczywistej i rażącej obrazy przepisów”, to jednak cały art. 107 § 1 p.u.s.p. został uznany przez Trybunał za niezgodny z prawem unijnym. Warto to orzeczenie uzupełnić następującym komentarzem. W świetle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, ale także na podstawie wypracowanej w judykaturze i doktrynie definicji przesłanki rażącej i oczywistej obrazy prawa nie ma wątpliwości, że skierowanie pytania prejudycjalnego, czy też zwrócenie się o wykaz osób popierających członków nowej KRS nie wypełnia znamion tego deliktu dyscyplinarnego. Nie był to bowiem ani błąd łatwy do stwierdzenia – także u osoby o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych, skoro wybór członków nowej KRS będących sędziami od początku budził poważne wątpliwości co do zgodności z art. 179 Konstytucji RP, a dodatkowo pytanie prejudycjalne miało istotne znaczenie zarówno dla uczestników postępowania, jak i dla całego wymiaru sprawiedliwości.

Niezawisłość sędziego jest normą ustrojową i filarem prawidłowego sprawowania urzędu sędziego, co potwierdza wyraźnie Konstytucja RP w art. 178 ust. 1, stanowiąc, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to nieuleganie przez sędziego żadnym płynącym z zewnątrz wpływom i naciskom, które mogłyby zmienić treść orzeczenia. Niezależność zaś oznacza zespół gwarancji, w które powinien być wyposażony sędzia, aby móc skutecznie opierać się tymże wpływom i naciskom. Jest ona więc uprawnieniem sędziego³⁸. Niezawisłość sędziowska stanowi zatem termin prawny oznaczający konstytucyjną zasadę wymiaru sprawiedliwości polegającą na tym, że sędzia rozstrzygając sprawę, podlega wyłącznie ustawie i nie może być skrepowany instrukcją administracyjną ani żadną inną instrukcją (np. polityczną)³⁹. Na niezawisłość sędziowską składają się dwa aspekty. Pierwszy z nich zawiera żądanie adresowane do organu sądowego i osób, które sprawują funkcję sędziowską do całkowicie samodzielnego wypełniania obowiązków zawodowych w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków, nakazów, poleceń, interwencji, wytycznych, sugestii płynących z zewnątrz, z jakiegokolwiek pochodziłyby źródła. Drugi zaś, wewnętrzny aspekt, jest ściśle powiązany z obiektywną bezstronnością, polegającą między innymi na nieujawnianiu osobistych zapatrywań sędziego w czasie wykonywania obowiązków⁴⁰. Konstruując cechy dobrego

³⁸ Cz. Jaworski, *Niezależność i niezawisłość* [w:] *Etyka zawodów prawniczych*, *Etyka Prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2006, s. 112.

³⁹ Cz. Jaworski, *Niezależność...*, s. 114.

⁴⁰ P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Artykuły 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1013; A. Rakowska-Trela, *Niezależność, niezawisłość, swoboda a dowolność. Granice wymierzania sprawiedliwości* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 42 i n.; A. Świątkowski, *Niezawisłość, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, „Palestra” 2020/3, s. 63. W wyroku TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:531, zdaniem Trybunału gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów wymagają, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie, będąc chronionym przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, z przestrzeganiem obiektywizmu oraz z brakiem wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu. Przepisy mające na celu zagwarantowanie tej niezawisłości i bezstronności powinny umożliwiać wykluczenie

sędziego, Roman Tokarczyk wskazuje, że kluczem do ich określenia jest jego mądrość oraz poczucie: prawości, sprawiedliwości, słuszności, obiektywizmu, równości, bezstronności, niezawisłości, bezinteresowności oraz godności. Zwraca on uwagę, że do najważniejszych przymiotów urzędu sędziego należy właśnie niezawisłość sędziowska, która pojmowana jest jako zasada prawna, w rzeczywistości jednakże nabiera przede wszystkim charakteru zasady moralnej⁴¹. Niezawisłość sędziego jako wartość etyczna, w najwyższym stopniu odzwierciedla predyspozycje jego osobowości do sprawowania odpowiedzialnego urzędu sędziowskiego. Sędzia zawisły staje się funkcjonariuszem panującego reżimu politycznego i niekiedy zachowanie niezawisłości wymaga nieustępliwości i uporu, zdecydowania i odwagi już na etapie oceny prawa, które przyszło sędziemu stosować. Moralnie dojrzały sędzia nie podporządkuje się prawu niemoralnemu, w jego ocenach przejawiając niezawisłość i godność⁴². Rozwijając tę myśl i odnosząc się do rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP, Aneta Łazarska trafnie wskazuje, że status sędziego można ocenić trzema terminami: „niezawisłością”, „niezależnością”, „bezstronnością”, które podkreślają ścisły związek i konieczne *iunctim* zachodzące pomiędzy tymi elementami jako warunkami koniecznymi z gwarancjami publicznego prawa do rzetelnego procesu⁴³.

2.5. Analizując więc nowo ukształtowane w art. 107 § 1 p.u.s.p. przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie ulega wątpliwości, że istotnie wkraczają w sferę niezawisłości sędziowskiej, a wręcz stanowią dla niej poważne zagrożenie. Można nawet uznać, że sędzia nie gwarantuje stronom i uczestnikom postępowania prawa do rzetelnego procesu sądowego. Ustawodawca zabrania bowiem sędziemu, nawet pod groźbą złożenia go z urzędu, kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, oraz ustalania lub oceniania zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 42a § 1 i 2 p.u.s.p.). Konstrukcja trzech pierwszych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej eliminuje samodzielność zewnętrzną niezawisłości sędziowskiej. Sędzia nie może całkowicie samodzielnie wypełniać obowiązków zawodowych w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków, nakazów, poleceń, interwencji, wytycznych, skoro wyłącza mu to pole działania pragmatyka służbowa i groźba sankcji dyscyplinarnych. Ustawodawca wyraźnie więc sędziemu wskazuje, że za działalność orzeczniczą mającą na celu badanie prawidłowości powołania innego sędziego grozi surowa odpowiedzialność dyscyplinarna. Sędzia idąc drogą wytyczoną mu przez ustawodawcę, nie może skutecznie odnieść się do wniosku strony postępowania o wyłączenie innego sędziego, którego powołanie dokonane z udziałem nowej KRS budzi wątpliwości strony,

po stronie podmiotów prawa wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

⁴¹ R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2009, s. 131–132.

⁴² R. Tokarczyk, *Etyka...*, s. 132; A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, s. 88 i n.; M.R. Horodniczy, *Niezawisłość sędziów sądów powszechnych pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Toruń 2019, s. 71 i n.

⁴³ A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 91.

np. co do zgodności umocowania sędziów wchodzących w skład tego organu zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Co więcej, sąd drugiej instancji nie ma obecnie uprawnień do badania zarzutów apelacyjnych, w których skarżący podnosi zarzut zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej w postaci nienależytej obsady sądu (art. 439 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego⁴⁴)⁴⁵. Naruszenie zewnętrznej strony niezawisłości sędziowskiej w sposób oczywisty powołuje, że i jej wewnętrzny aspekt doznaje uszczerbku, gdyż tak jak w uprzednio wskazanej sytuacji sędzia rozpoznający środek odwoławczy nie chcąc narażać się na odpowiedzialność dyscyplinarną, powinien oświadczyć stronom, że jego osobiste zapatrywania stoją w sprzeczności z normami prawa nakreślonymi *de lege lata* przez ustawodawcę i tego zarzutu nie może badać. Należy oczywiście mieć na uwadze, że powstały konflikt moralny sędzia musi rozwiązać samodzielnie, kładąc na jednej szalce wagi Temidy rotę ślubowania sędziowskiego, niezawisłość i bezstronność, pamiętając jednak, że na drugiej szalce ciąży mu groźba wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, ewentualne zawieszenie w czynnościach służbowych, utrata znacznej części poborów. Opowiedzenie się za jednym z rozwiązań jest więc zadaniem niezwykle trudnym i każdy z sędziów powinien postąpić zgodnie z własnym sumieniem i poczuciem odpowiedzialności.

Groźbę łamania niezawisłości sędziowskiej, patrząc z punktu widzenia nowo ukształtowanych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, widać wyraźnie, gdy spojrzy się na sprawę z punktu widzenia stosowania tzw. „efektu mrozącego” – wytwarzania atmosfery nacisku, strachu, wywierania przez legislatywę i władzę wykonawczą wpływu na władzę sądowniczą⁴⁶. Zwraca na ten aspekt szczególną uwagę Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 15.07.2021 r., odnosząc się do konkretnych przypadków wszczynania postępowań wyjaśniających przez Rzecznika Dyscyplinarnego, a zwłaszcza wobec wspomnianego sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie postępowania dyscyplinarnego, którego efektem było następnie zawieszenie tego sędziego w czynnościach służbowych przez Izbę Dyscyplinarną. Ów „efekt mrozący” oceniany nie tylko przez pryzmat pojedynczych ingerencji w konkretnych sprawach, ale z punktu widzenia całości unormowań prawnych o charakterze systemowym, regulujących funkcjonowanie sądów powszechnych, jest tym czynnikiem, który przesądza o wkroczeniu ustawodawcy w sferę niezawisłości sędziowskiej, naruszenia gwarancji prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia prawa stron do ochrony sądowej wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak i z norm prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza z art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁷.

⁴⁴ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.) – dalej k.p.k.

⁴⁵ Zabrania mu tego ustawodawca mocą „ustawy represyjnej”, a dodatkowo obecnie funkcjonujący Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 28.01.2020 r., Kpt 1/20 (M.P. poz. 103), uznał za niedopuszczalne stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. w rozumieniu przyjętym w uchwale składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/2020).

⁴⁶ E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego...*, s. 144–145.

⁴⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

2.6. Na kwestię nowo ukształtowanych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych trzeba spojrzeć także z innej perspektywy. Pamiętając o wspomnianym uprzednio wyłączeniu obowiązywania zasady określoności przewinień dyscyplinarnych, zwanej w prawie karnym zasadą *nullum crimen sine lege*, należy stanowczo podkreślić, że znamiona deliktu dyscyplinarnego nie mogą przekraczać granic niedookreśloności i podążać w kierunku zupełnej dowolności, czy wręcz arbitralności w uznaniu, jakie zachowanie sędziego stanowić może podstawę do wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Na problem ten zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę dyscyplinarną zakończoną wyrokiem z 2.01.2014 r.⁴⁸, w którym to orzeczeniu zmieniając zaskarżony wyrok sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji i uniewinniając obwinioną od popełnienia zarzucanego jej przewinienia dyscyplinarnego, wskazał w uzasadnieniu, że istnieje związek między niezawisłością sędziego i jurysdykcyjną samodzielnością sądu a wolnością od obawy poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Co więcej, w ocenie Sądu Najwyższego sędzia, który przy wydawaniu wyroku byłby skrępowany zagrożeniem odpowiedzialnością dyscyplinarną w razie popełnienia błędu, zwłaszcza przy uwzględnieniu niedookreślonych przesłanek przewinienia dyscyplinarnego, nie mógłby być niezawisły.

Dokonując w konsekwencji oceny nowej przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej w postaci „działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości”, już *prima facie* widać, że ten związek między niezawisłością sędziego i jurysdykcyjną samodzielnością sądu a wolnością od obawy poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej z uwagi na nieprecyzyjny i wręcz arbitralny jej charakter jest istotnie zachwiany. Rozszerzenie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej o tę przesłankę również ma zapobiec kierowaniu przez składy orzekające wielu pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, zawierających *de facto* negatywną ocenę zmian dokonanych w wymiarze sprawiedliwości po 2017 r., w tym zwłaszcza przepisów wprowadzających do porządku prawnego Izbę Dyscyplinarną i skład nowo powołanej KRS⁴⁹. Niejasność omawianej normy może jednak być podstawą do wszczęcia wobec sędziego odpowiedzialności dyscyplinarnej także w innych, z pozoru błahych sprawach, doprowadzając w istocie postępowanie dyscyplinarne do karykatury. Możliwe jest postawienie sędziemu zarzutu dyscyplinarnego, gdy np. kieruje do prezesa sądu pisma i skargi dotyczące oceny jego pracy i sfery orzeczniczej – w tym sprawności postępowania – które to pisma powodują konieczność udzielenia obszernych i czasochłonnych odpowiedzi, co istotnie utrudnia prezesowi jako organowi sądu funkcjonowanie, lub gdy sędzia przedstawia kolegium danego sądu własne wnioski wynikające z wizytacji i lustracji danego sądu (art. 29 § 1 pkt 2 i art. 31 § 2 p.u.s.p.), narażając ten organ na konieczność wielokrotnego zebrania się i dokonania szczegółowej analizy sporządzonej lustracji, ewentualnej samodzielnej

⁴⁸ Wyrok SN z 22.01.2014 r., SNO 40/13, OSNSD 2014, poz. 15.

⁴⁹ Podobnie M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 178–179. Efektem pytań prawnych było wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokurator Generalny przeciwko VX i in., EU:C:2020:234. Stwierdzając niedopuszczalność pytań prejudycjalnych, Trybunał uznał jednak, że przepisy krajowe nie mogą narażać sędziów na odpowiedzialność dyscyplinarną z powodu wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z takim pytaniem.

kwerendy poszczególnych akt spraw prowadzonych przez sędziego, co również istotnie utrudnia pracę kolegium danego sądu. Przepis art. 107 § 1 p.u.s.p. nie tylko więc narusza niezawisłość sędziowską, lecz także może być podstawą do wszczynania postępowań dyscyplinarnych z zupełnie błahych sprawach lub nawet bez żadnych racjonalnych powodów, w celu wywołania „efektu mrozącego” i zmuszenia sędziego do bycia uległym w stosunku do organów danego sądu, kształtowania pożądanej postawy w stosunku do innych władz, dotyczącej również sfery orzekania.

2.7. Podsumowując tę część rozważań, oczywiście w interesie sędziów jako osób sprawujących urząd zaufania publicznego jest, aby postępowania dyscyplinarne toczyły się szybko, sprawnie i bez zbędnych przeszkód i aby były one wszczynane zawsze wówczas, gdy dochodzi do przewinienia służbowego. Tak ukształtowane postępowanie dyscyplinarne ma przede wszystkim eliminować zachowania godzące w powagę urzędu sędziego, a w odczuciu społecznym przeciwdziałać przekonaniu, że sędziowie są bezkarni i jako osoby pozostające w określonych stosunkach zawodowych, kierując się fałszywie pojętą solidarnością zawodową, nie reagują na niezgodne z prawem i etyką zawodową zachowania poszczególnych członków tej grupy. Jednak obecnie ukształtowane przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej nie dają gwarancji, że postępowanie dyscyplinarne nie będzie nadużywane lub używane pod różnymi pretekstami do dyscyplinarnego ukarania niezależnego i odważanego sędziego, a tym samym do odstraszenia innych sędziów od brania z niego przykładu, w ramach opisanego wcześniej „efektu mrozącego”⁵⁰. Rozwiązanie to kłóci się z ideą i sensem postępowania dyscyplinarnego, które przede wszystkim ma służyć prawidłowemu sprawowaniu służby sędziowskiej przez członków tej grupy zawodowej.

3. Model postępowania dyscyplinarnego przed rzecznikiem dyscyplinarnym

Rozważania dotyczące modelu postępowania dyscyplinarnego na etapie rozpoznania sprawy przed rzecznikiem dyscyplinarnym należy zacząć od wskazania, że w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 15.07.2021 r. Trybunał stwierdził niezgodność przepisów art. 110 § 3⁵¹ i art. 114 § 7 p.u.s.p. z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim powierzają prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych. Wskazał w tym zakresie Trybunał, że rację ma skarżący, iż brak kryteriów, na podstawie których określana jest właściwość sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, co mogłoby być wykorzystywane w szczególności w celu przekazania danej sprawy konkretnym sędziom z pominięciem innych sędziów lub też

⁵⁰ Por. J.R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 5.

⁵¹ Artykuł 110 § 1 i 3 p.u.s.p. statuuje, że w sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają w pierwszej instancji sądy dyscyplinarne ustanowione przy sądach apelacyjnych i orzekające w składzie 3 sędziów zawodowych, z wyłączeniem jednak sądu dyscyplinarnego, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy wyznacza Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego.

w celu wywarcia nacisków na wyznaczonych w ten sposób sędziów. Co istotne, art. 114 § 7 p.u.s.p. nakazuje rzecznikowi dyscyplinarnemu, aby jednocześnie z doręczeniem zarzutów dyscyplinarnych – a więc bezpośrednio po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego – zwrócił się o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, co oznacza, że od tego momentu wszelkie czynności przewidziane przez ustawę podejmuje sąd dyscyplinarny, którego właściwość budzi tak poważne wątpliwości co do zgodności przepisów z prawem unijnym.

Z punktu widzenia modelu postępowania prowadzonego przed rzecznikiem dyscyplinarnym widać wyraźnie, jak istotne uprawnienia ma w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości. Trafnie wskazuje Andrzej M. Świątkowski, że ma on wręcz nieograniczoną władzę w zakresie wszczęcia i kontroli prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, skoro jest on *de lege lata* właściwy do:

- 1) wyznaczenia rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia spraw dyscyplinarnych sędziów,
- 2) podjęcia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego, a w razie odmowy wszczęcia tego postępowania do zobowiązania tego lub innego rzecznika do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego,
- 3) powołania *ad hoc* innej osoby do sprawowania funkcji rzecznika dyscyplinarnego w określonej sprawie,
- 4) wskazania sędziów, którym zostaną powierzone obowiązki sędzię sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym⁵².

Nowe rozwiązania prowadzą jednak do wniosku, że Minister Sprawiedliwości w sferze wszczęcia i dalszego przebiegu postępowania dyscyplinarnego ma znacznie szersze uprawnienia. Organy uprawnione do skierowania żądania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 114 § 1 p.u.s.p. w całości bowiem wybiera właśnie Minister Sprawiedliwości, ponieważ mocą art. 17 ustawy z 12.07.2017 r.⁵³, przez okres 6 miesięcy, licząc od 12.08.2017 r., mógł bez żadnego trybu odwołać każdego prezesa i wiceprezesa sądu powszechnego i mianować na to stanowisko wskazanego przez siebie sędziego⁵⁴. Po wtóre, prezesi sądów okręgowych i apelacyjnych wybierani są przez Ministra Sprawiedliwości (art. 23 i 24 p.u.s.p.)⁵⁵. Po trzecie, w przypadku kolegiów sądów apelacyjnych i sądów okręgowych – wchodzi w ich skład wyłącznie prezesi sądów (art. 28 § 1 i art. 30 § 1 p.u.s.p.) – czyli osoby wybrane przez Ministra Sprawiedliwości. W aktualnym stanie prawnym, każdy z podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania

⁵² A.M. Świątkowski A.M., *Niezawisłość a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020/6, t. 61, s. 10.

⁵³ Ustawa z 12.07.2017 o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452).

⁵⁴ W wyroku ETPC, z 29.06.2021 r., 26691/18, 27367/18, A. Bojara, M. Broda przeciwko Polsce, HUDOC, Trybunał orzekł o naruszeniu przepisów art. 6 ust. 1 EKPC, gdyż na podstawie przepisów ustawy z 12.07.2017 r. doszło do przedwczesnego odwołania z funkcji i pozbawiono skarżących kontroli organu sądowego, co naruszyło istotę prawa gwarantowanego przez Konwencję prawa do rzetelnej ochrony sądowej.

⁵⁵ Mocą wskazanej „ustawy represyjnej” z 20.12.2019 r. zmieniono sposób powołania prezesów sądów powszechnych, kolegiów sądów apelacyjnych i okręgowych, likwidując w zasadzie samorząd sędziowski.

wyjaśniającego, a następnie postępowania dyscyplinarnego, wybierany jest i kontrolowany przez Ministra Sprawiedliwości i może zostać odwołany ze sprawowanej funkcji prezesa (członka kolegium danego sądu), na podstawie nieostrych kryteriów, takich jak „stwierdzenie szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych” (art. 27 § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Dotyczy to także członków nowo wybranej KRS – znakomita większość zasiadających w niej sędziów pełni obecnie funkcje prezesów sądów. Z pola widzenia nie może także umykać okoliczność, że Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych jest obecnie prezesem sądu okręgowego, co budzi istotne wątpliwości, czy jedna osoba może pełnić dwie pozostające ze sobą w istotnej sprzeczności funkcje.

Uprawnieniem, jakie przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości, a które wręcz rzutuje na przebieg postępowania dyscyplinarnego, jest możliwość wniesienia sprzeciwu od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Przepis art. 114 § 7 p.u.s.p. stanowi bowiem, że odpis tego postanowienia doręcza się organowi żądającemu wszczęcia czynności wyjaśniających, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu⁵⁶, oraz Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie 30 dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego. W przypadku pełnienia obowiązków rzecznika dyscyplinarnego przez sędziego, jego niezawisłość sędziowska nie ogranicza się jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swego urzędu. Sędzia zatem w zakresie sprawowania urzędu jest niezawisły i nie ma żadnych zwierzchników, gdy chodzi o wszystkie czynności, które wykonuje, sprawując swój urząd⁵⁷. Sprawowanie przez sędziego funkcji rzecznika dyscyplinarnego nie pozbawia go więc przymiotu niezawisłości, także w ramach podejmowanych czynności w tym postępowaniu, ponieważ rzecznik dyscyplinarny nie przestaje pełnić swojego urzędu, co więcej, nadal sprawuje funkcje orzecznicze. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa wniesienia sprzeciwu, nakazującego rzecznikowi dyscyplinarnemu wydanie określonej decyzji procesowej o charakterze merytorycznym – postawienia sędziemu zarzutu dyscyplinarnego, a także nałożenie obowiązku wypełnienia wskazań co do dalszego toku postępowania, narusza więc istotnie niezawisłość sędziowską i krępuje sędziego wytycznymi, zaleceniami – pochodzącymi nie od organu sądowego, tylko od osoby pełniącej określoną funkcję polityczną. *De lege lata* nie można podzielić tym samym poglądu wypowiedzianego przez Pawła Czarneckiego pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów regulujących przebieg postępowania dyscyplinarnego⁵⁸, a lansowanego obecnie przed Adama Rocha, że rzecznikowi dyscyplinar-

⁵⁶ Przepis art. 114 § 7 p.u.s.p. oczywiście błędnie wskazuje na obwinionego, skoro na tym etapie postępowania sędzia, w sprawie którego prowadzone były czynności wyjaśniające i wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, nie jest obwinionym. Staje się nim dopiero, gdy rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i sporządza zarzuty dyscyplinarne na piśmie (art. 114 § 3 *in fine* p.u.s.p.).

⁵⁷ A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 90.

⁵⁸ P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 312–313.

nemu można przypisać rolę zwaną *dominus litis*, czyli gospodarza postępowania⁵⁹. Obecny model postępowania dyscyplinarnego sprawia, że funkcję jego gospodarza pełni Minister Sprawiedliwości, który może zainicjować przeprowadzenie czynności wyjaśniających, wnieść sprzeciw, skutkujący koniecznością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i wydać rzecznikowi dyscyplinarnemu wytyczne co do dalszego toku postępowania, a w razie wydania postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego wybrany przez niego organ żądający lub właściwe kolegium sądu może wnieść zażalenie do sądu dyscyplinarnego (art. 114 § 11 p.u.s.p.), a w którym to organie wszyscy orzekający w nim sędziowie zostali powołani przez Ministra Sprawiedliwości (art. 110a § 1 p.u.s.p.).

Tytułem podsumowania warto kilka zdań poświęcić zakresowi czynności dowodowych, które przeprowadza rzecznik dyscyplinarny. W poprzednim stanie prawnym drogowskazem wytyczającym zakres czynności dowodowych rzecznika dyscyplinarnego były dwa orzeczenia Sądu Najwyższego. W pierwszym uznano, że w sprawie dyscyplinarnej sędziego rzecznik dyscyplinarny nie może wystąpić z wnioskiem o rozpoznanie przez sąd sprawy dyscyplinarnej wyłącznie w oparciu o materiał dowodowy dołączony do złożonego mu żądania uprawnionego podmiotu o podjęcie przezeń czynności dyscyplinarnych, nie przeprowadzając uprzednio samodzielnie w ogóle, czy to w toku postępowania wyjaśniającego (art. 114 § 1 u.s.p.), czy także we wszczętym już postępowaniu dyscyplinarnym (art. 114 § 4 u.s.p.), odpowiednich procesowych czynności dowodowych, jako że tylko w oparciu o ustalenia wynikające z tych czynności można sformułować i wnieść wskazany wniosek⁶⁰. W drugim orzeczeniu Sąd Najwyższy uznał, że przepisy ustawy wykluczają możliwość wszczęcia postępowania bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jest to o tyle oczywiste, że podejrzenie musi wynikać z przeprowadzonych czynności wyjaśniających, a nie z informacji, które legły u podstaw podjęcia tych czynności, dlatego też rzecznik dyscyplinarny musi zawsze czynności te przeprowadzić osobiście i w ramach nich jest zobowiązany odnieść się do zgłaszanych przez obwinionego sędziego wniosków dowodowych, ponieważ to na nim ciąży powinność zebrania, zabezpieczenia i w niezbędnym zakresie utrwalenia dowodów. Przerzucenie tych obowiązków na sąd jest niedopuszczalne, bowiem organ orzekający nie może przekształcić się w organ ujawniający, poszukujący, zabezpieczający i sprawdzający z urzędu dowody, gdyż doprowadziłoby to do pomieszenia funkcji procesowych⁶¹. Wskazany przez Sąd Najwyższy zakres czynności dowodowych rzecznika dyscyplinarnego został zaakceptowany w doktrynie i trafnie wskazywano, że jego rolą było zebranie wszystkich dowodów istotnych z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego sędziego⁶². Uchybienia zaś w zakresie niewystarczającego zebrania dowodów były podstawą do przekazania sprawy w celu uzupełnienia postępowania wyjaśniającego (dyscyplinarnego), ze względu na istotne jego braki, a w szczególności wobec konieczności poszukiwania dowodów, których dokonanie przez sąd dyscyplinarny

⁵⁹ A. Roch, *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, „Prokuratura i Prawo” 2020/4–5, s. 42.

⁶⁰ Postanowienie SN z 3.02.2003 r., SNO 1/03, OSNSD 2003, poz. 1.

⁶¹ Postanowienie SN z 5.12.2005 r., SNO 58/05, OSNSD 2005, poz. 22.

⁶² T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju...*, s. 524; J. Sawiński [w:] S. Dąbrowski i inni, *Prawo o ustroju...*, s. 578.

powodowałyby znaczne trudności. Obecnie, mocą „ustawy represyjnej”, przepis art. 128 p.u.s.p. wyłącza stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów art. 344a i art. 396a k.p.k., co oznacza, że sądy dyscyplinarne obu instancji nie mogą już przekazać sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu do jej uzupełnienia, a to w sposób oczywisty wpłynie na jakość, zakres i obiektywizm przeprowadzanych w tym stadium dowodów.

Z punktu widzenia gwarancji procesowych obwinionego sędziego istotne jest również, że wprowadzona na podstawie wskazanej uprzednio ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym nowelizacja art. 114 § 4 p.u.s.p. obarcza sędziego swoistą prekluzją dowodową, gdyż może on przedstawić na piśmie wyjaśnienia i wszystkie wnioski dowodowe, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zarzutów dyscyplinarnych, w razie bowiem uchybienia temu obowiązki rzecznik dyscyplinarny może pozostawić bez rozpoznania wnioski dowodowe zgłoszone przez obwinionego po upływie tego terminu, chyba że obwiniony wykaże, iż dowód nie był mu wcześniej znany. Zestawiając to ograniczenie z przysługującym Ministrowi Sprawiedliwości prawem do wniesienia sprzeciwu, w relatywnie długim, bo 30-dniowym terminie, takie uprawnienie nie tylko podporządkowuje temu ostatniemu postępowanie dyscyplinarne, ale dodatkowo nie zapewnia rzetelnego rozpatrzenia sprawy osoby, której przedstawiono zarzut popełnienia deliktu dyscyplinarnego, a ciężar gatunkowy tego rodzaju postępowań nie uzasadnia jednocześnie wprowadzenia tak surowych reguł dowodowych⁶³.

4. Podsumowanie

Tytułem podsumowania można poczynić kilka następujących uwag. Nie przypadkowo w publicystyce ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw została nazwana „ustawą represyjną” lub nawet „ustawą kagańcową”, ponieważ wprowadza wręcz represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego sędziów i ma na celu zastraszenie tych sędziów, którzy nie akceptują porządku prawnego unormowanego mocą ostatnich nowelizacji pragmatyki służbowej i wielu ustaw ustrojowych, w tym ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Ukształtowane na nowo zarówno przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i model postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przed rzecznikiem dyscyplinarnym stanowią znakomite narzędzie w rękach władzy wykonawczej, w tym zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości, który jest obecnie „gospodarzem” tego postępowania, aby nie tylko dyscyplinować niepokornych sędziów i wywoływać „efekt mrozący”, lecz także – co niezwykle istotne – zagrażają niezawisłości sędziowskiej, czyli naruszają fundament prawa do sądu, będącego filarem określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Trudno jest bowiem inaczej oceniać stan prawny, w którym w istocie od organu władzy wykonawczej zależy los sędziego i ocena wydawanych przez niego orzeczeń – a podejmowane w ostatnich czasach kolejne decyzje o zarządzeniu natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych na podstawie przepisu art. 130 p.u.s.p. stanowią jaskrawy przykład „łamania

⁶³ I. Hażyduk-Hawrylak [w:] I. Hażyduk-Hawrylak, B. KołECKI, A. WleKłańska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 416.

kręgosłupów” sędziów i wkraczania w sferę ich niezawisłości. Na powyższe zagrożenia zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 15.07.2021 r., co stało się przyczynkiem do rozważań poczynionych w niniejszym artykule.

Abstract

Disciplinary liability of judges and proceedings before the disciplinary commissioner under the Law on the Structure of the Ordinary Courts (after the recent changes to the law and the judgment of the Court of Justice of the European Union of 15 July 2021, C-791/19)

Dr Marek Skwarcow – judge and deputy disciplinary commissioner of the Regional Court in Gdańsk, associate lecturer at the Faculty of Law and Administration at the University of Gdańsk, Poland
ORCID: 0000-0003-0626-2661

The author analyses the premises of disciplinary liability, as well as the regulations on the course of disciplinary proceedings of judges of the ordinary courts from the point of view of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 15 July 2021, in case C-791/19, in which the Court challenged the legal solutions regarding the extension of the premises for disciplinary liability of judges, which were adopted on the basis of the Act amending the Law on the Structure of Ordinary Courts, the Act on the Supreme Court and certain other Acts of 20 December 2019, referred to as the ‘repressive law’. It held that they are inconsistent with the provisions of the second sub-paragraph of Article 19(1) of the Treaty on European Union. The new regulations not only enter into the sphere of judicial independence, constituting the foundation of the correct administration of justice, but they also consequently result in a significant breach of the civic right to a fair trial before an independent tribunal.

Keywords: *disciplinary commissioner, disciplinary liability of a judge, course of disciplinary proceedings*

Bibliografia / References

- Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013.
- Dąbrowski S., Godlewska-Michalak B., Gonera K., Górski A., Kremer J., Łazarska A., Ott G., Sawiński J., Strus Z., *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Komentarz*, Warszawa 2013.
- Erciński T., Gudowski J., Iwułski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Komentarz*, Warszawa 2010.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Haýduć-Hawrylak I., Kolecki B., Wlekleńska A., *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Komentarz*, Warszawa 2018.

- Horodniczy M.R., *Niezawistość sędziów sądów powszechnych pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Toruń 2019.
- Jaworski Cz., *Niezależność i niezawistość* [w:] *Etyka zawodów prawniczych, Etyka Prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczynski, Warszawa 2006.
- Kardas P., *Dyscyplinowanie sędziów, Model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla niezawistości sędziowskiej*, Kraków 2020.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.
- Kubiak J.R., Kubiak J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1994/4.
- Laskowski M., *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019.
- Laskowski M., *Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020/4 (56).
- Łazarska A., *Niezawistość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. naukowa R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. naukowa R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Machnikowska A., *O niezawistości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach.*, *Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018.
- Malicki A., *Niezawistość sędziego a niezależność adwokata w procesie*, Warszawa 2020.
- Pietryga T., *Sąd Najwyższy pomaga Ziobrze*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2019 r.
- Rakowska-Trela A., *Niezależność, niezawistość, swoboda a dowolność, Granice wymierzania sprawiedliwości* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016.
- Roch A., *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, „Prokuratura i Prawo” 2020/4–5,
- Safjan M., Bosek L. [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz, Artykuły 87–243*, Warszawa 2016.
- Skwarcow M., *Sędziowie* [w:] *Etyka prawnicza, Zagadnienia podstawowe*, red. naukowa S. Sykuna, Warszawa 2018.
- Świątkowski A.M., *Niezawistość, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, „Palestra” 2020/3.
- Świątkowski A.M., *Niezawistość a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020/6, t. 61.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2009.
- Zubik M., Wiącek M., *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów Trybunatu Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007/3.