Piotr Kardas¹

Odpowiedzialność dyscyplinarna rzecznika dyscyplinarnego z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej

Słowa kluczowe: rzecznik dyscyplinarny, niezawisłość, podział władzy, niezależność, bezprawność, karalność, znamiona przewinienia dyscyplinarnego, stopień bezprawia

Keywords: disciplinary spokesman, independence, division of power, illegality, unlawfulness, punishability, elements of a disciplinary offense, degree of illegality

Streszczenie

Opracowanie zawiera analizę podstaw i zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznika dyscyplinarnego za naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Wskazuje na ścisłe związki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z konstytucyjną zasadą niezawisłości. Istnienie odrębnej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów stanowi jedną z gwarancji niezawisłości. Ochronie niezawisłości służy autonomiczność postępowania dyscyplinarnego oraz sposób określenia podstaw tej odpowiedzialności, której granice wyznacza niezawisłość. Precyzuje także kompetencje rzecznika, a tym samym zakres zgodnego z prawem działania rzecznika. Przekroczenie przez rzecznika kompetencji w tym zakresie oznacza zawsze naruszenie niezawisłości. Wprowadza rozróżnienie na wewnętrzne i zewnętrzne naruszenie niezawisłości. W świetle obowiązujących przepisów brak jest możliwości naruszenia przez rzecznika własnej niezawisłości, taka mu bowiem nie przysługuje. Rzecznik może natomiast dopuścić się zewnętrznego zamachu na cudzą, tj. przysługującą innemu sędziemu, niezawisłość. Naruszenie przez rzecznika niezawisłości sędziowskiej wynikać może z nieszanowania granic odpowiedzialności dyscyplinarnej

¹ ORCID ID: 0000-0002-8903-241, profesor, Zakład Prawa Karnego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński; Naczelna Rada Adwokacka. E-mail: pkardas@kardas.com.pl.

sędziów. W takich wypadkach dochodzi do nadużycia przez rzecznika uprawnień skutkującego naruszeniem niezawisłości sędziego, wobec którego rzecznik prowadzi czynności. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznika za naruszenie niezawisłości określają przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz prokuratorów. Odpowiedzialność dyscyplinarna rzecznika dyscyplinarnego za naruszenie niezawisłości jest odmianą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego lub prokuratora pełniącego urząd rzecznika.

Abstract

Disciplinary Responsibility of a Disciplinary Spokesman for Breach of Judicial Independence

The following article comprises an analysis of the basis and scope of disciplinary liability of a disciplinary spokesman for breach of judicial independence. It indicates the inherent interdependence between judicial disciplinary liability and the constitutionally protected principle of independence. The author believes that a separate judicial disciplinary liability constitutes one of the guarantees of independence. The protection of independence is further enhanced by the autonomy of the disciplinary proceedings and the means of determining the basis for such liability, the limits of which are delineated by independence. Nevertheless, it serves to outline the spokesman's competences and thus the scope of legal acts. Abuse of the aforementioned competences in this regard is equal to an abuse of independence. What is more, the commentary sets out to introduce a two-tier understanding of the notion of abuse of independence, that is internal and external breaches. Under the current law, it is impossible for a spokesman to be in breach of independence, for he does not boast one. However, a spokesman can undertake to externally abuse another party's – i.e. a judge's – independence. Such abuse can be caused by non-adherence to the established limits of judicial disciplinary liability. Under such circumstances, a spokesman is in breach of his competences, which is subsequently reflected in a material violation of judicial independence. The bases of disciplinary liability of a disciplinary spokesman are set forth in the provisions pertaining to the disciplinary liability of the judiciary and the prosecution. Hence, a disciplinary spokesman's liability is a sub-type of the general disciplinary liability of the judge (or prosecutor) who serves as a spokesman.

I. Uwagi wprowadzające

Tytułowe zagadnienie nie stanowiło dotychczas przedmiotu wypowiedzi doktryny ani orzecznictwa, w których zajmowano się w zasadzie wyłącznie rzecznikami jako organami postępowania dyscyplinarnego². Wymaga analizy w dwóch obszarach: niezawisłości sędziowskiej³, jako przedmiotu zamachu oraz działalności rzecznika w zakresie uprawnień i obowiązków jako podstawy odpowiedzialności⁴.

Rzecznik dyscyplinarny wykonuje specyficzne funkcje, charakteryzujące się daleko idącą odmiennością i swoistością, jeśli zestawić je z normatywną istotą urzędu sędziego. Zajmuje się bowiem wykrywaniem przewinień dyscyplinarnych, gromadzeniem dowodów, jest oskarżycielem przed sądami dyscyplinarnymi. Realizuje własne zadania w ramach szczególnych kompetencji. Twierdzenie to w żadnym zakresie nie podważa faktu, iż rzecznik dyscyplinarny posiada status sędziego lub prokuratora. Akcentuje jednak, że rzecznik dyscyplinarny ma szczególną pozycję oraz związane z nią uprawnienia i obowiązki, które wyznaczają zakres ewentualnej odpowiedzialności. W przypadku rzecznika dyscyplinarnego chodzi bowiem o odpowiedzialność jednego z organów postępowania dyscyplinarnego sędziów.

² Do problematyki niezawisłości w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej odnoszą się fragmenty wypowiedzi zawarte w opracowaniach W. Kozielowicza, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 21 i n.; E. Gudowskiej-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 153 i n.; M. Zubika i M. Wiącka, *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 70 i n.

³ Co do sposobu definiowania oraz funkcji niezawisłości sędziowskiej zob. m.in. uzasadnienie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Por. też P. Wiliński, P. Karlik, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1007 i n.

⁴ Co do funkcji i pozycji rzecznika dyscyplinarnego zob. m.in. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 146 i n.

II. Charakter postępowania dyscyplinarnego a funkcje rzecznika

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów jest ściśle związana z konstytucyjną zasadą podziału władzy⁵, a także zasadami niezawisłości sędziów i niezależności sądów, stanowiącymi konieczny warunek realizacji konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości⁶.

Powyższe zasady przesądzają, że w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej związanej z pełnieniem urzędu sędziego konieczne jest zachowanie odpowiedniego kwantum autonomii, gwarantującej niezależność od pozostałych wyodrębnionych konstytucyjnie władz. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów służąc realizacji potrzeby sankcyjnego reagowania na przejawy naruszania prawa i standardów w związku z pełnieniem urzędu sędziego, ma zarazem na celu zapewnienie odpowiednich gwarancji niezawisłości sędziów i niezależności sądów⁷. Opiera się na zasadzie odrębności sądów od pozostałych organów władzy publicznej oraz niezależności jurysdykcyjnej w ramach postępowania dyscyplinarnego. Służy minimalizacji ryzyka oddziaływania na sędziów przez organy władzy wykonawczej poprzez wszczynanie i prowadzenie określonego typu postępowań. Zapobiega wywoływaniu – jak ujmuje to Trybunał Konstytucyjny „efektu mrozącego” – przez wszczynanie postępowań nieuzasadnionych a nawet fikcyjnych⁸.

W ramach tak rozumianego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznik pełni istotną rolę w sferze zachowania niezawisłości sędziów⁹. Działa-

⁵ Zob. w tej kwestii m.in. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 86 i n.

⁶ Por. też uzasadnienie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Zob. też A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „*Studia Politologiczne*” 2018, vol. 47.

⁷ Co do wyróżnianych w piśmiennictwie funkcji odpowiedzialności dyscyplinarnej zob. m.in. W. Kozieliwicz: op.cit., s. 50 i n.

⁸ Na ochronną i gwarancyjną funkcję odpowiedzialności dyscyplinarnej w kontekście zasady niezawisłości i niezależności sędziów, wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zob. w szczególności wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98 (OTK 1998, nr 4, poz. 52); wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03 (OTK-A 2004, nr 2, poz. 8).

⁹ Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, że „legislacyjne uregulowania [...] odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wpływają na ich niezawisłość, co będzie miało skutki w realizacji prawa do sądu” – P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1125. Nie budzi

jąc na podstawie i w granicach prawa, zgodnie ze standardami etycznymi i deontologicznymi, zwyczajami oraz kulturą prawną realizować ma zadania związane z wykrywaniem i reagowaniem na przewinienia dyscyplinarne, zarazem respektując niezbędne z punktu widzenia demokracji konstytucyjnej elementy sędziowskiej niezawisłości. Poszanowanie niezawisłości, samodzielności i dyskrecjonalnej władzy sędziego stanowi równorzędny, obok funkcji wykrywania, dowodzenia oraz oskarżania w sprawach przewinień dyscyplinarnych, konstytutywny element wiązki uprawnień i obowiązków rzecznika dyscyplinarnego¹⁰.

III. Status normatywny rzecznika dyscyplinarnego a zasada niezawisłości

Rzecznik dyscyplinarny jako organ postępowania dyscyplinarnego nie wykonuje czynności orzeczniczych związanych z zasadą niezawisłości, choć wydaje określonego rodzaju orzeczenia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej¹¹. Zarazem kwestia dysponowania przez rzecznika dyscyplinarnego atrybutem niezawisłości w sensie konstytucyjnym nie jest jednoznaczna. W piśmiennictwie prezentowane są w tym zakresie dwa podejścia. Wąskie, przyjmujące, że niezawisłość ogranicza się wyłącznie do sfery orzeczniczej oraz szerokie¹², uznające, że niezawisłość wykracza poza konstytucyjne pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹³. Drugie z ujęć prowadzi nie-

wszak wątpliwości, że „poddanie sędziego odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnione przewinienia służbowe ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Wyklucza bowiem, w tym zakresie, zastosowanie wobec sędziego działań o charakterze administracyjnym. Po wtóre oddaje prawo do orzekania, w sprawach o czyny stanowiące delikty dyscyplinarne, sądom dyscyplinarnym złożonym z sędziów, którym przysługuje atrybut niezawisłości” – W. Kozielewicz, op.cit., s. 23. Zob. też E. Gudowska-Natanek, op.cit., s. 155–156.

¹⁰ Inaczej nie byłoby możliwe realizowanie jednego z podstawowych powodów wyodrębnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, związanego z zasadą niezawisłości i potrzebą zagwarantowania organizacyjnej i personalnej niezależności jurysdykcyjnej opartej na wyłączeniu sędziów spod ogólnych zasad odpowiedzialności.

¹¹ Szerzej w tej kwestii zob. m.in. rozważania W. Kozielewicza, op.cit., s. 23.

¹² Tak w szczególności B. Naleziński, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 392.

¹³ Tak w szczególności: L. Garlicki, *Artykuł 178*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 11; uzasadnienie wyroku TK z 15 stycznia

których autorów do twierdzenia, że „sędzia sprawuje swój urząd także, gdy wykonuje inne powierzone mu zadania i kompetencje, a więc nie jako osoba prywatna, lecz funkcjonariusz państwowy. Sprawowanie urzędu sędziego ma miejsce zarówno wtedy, gdy sędzia orzeka [...], jak też gdy wypełnia inne obowiązki wynikające z ustawy, a przypisane sędziemu [...] występuje jako rzecznik dyscyplinarny”¹⁴.

Rozbieżność poglądów co do zakresu niezawisłości sędziego sprawia, iż kwestia naruszenia przez rzecznika dyscyplinarnego (własnej) niezawisłości, a więc wewnętrznych zamachów na niezawisłość rysuje się alternatywnie. Przyjmując wąskie rozumienie niezawisłości sędziowskiej, związanej wyłącznie z konstytucyjnie rozumianym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, wyklucza się możliwości dopuszczenia się przez rzecznika dyscyplinarnego zamachu na własną niezawisłość. Skoro rzecznikowi niezawisłość nie przysługuje, to nie może jej naruszyć w aspekcie wewnętrznym. Opowiadając się za stanowiskiem przeciwnym nie można wykluczyć *a limine* możliwości naruszenia przez rzecznika własnej niezawisłości. Jednak także w tym podejściu nie należy tracić z pola widzenia, że nawet dysponując niezawisłością rzecznik dyscyplinarny nie opiera swojego działania w ramach postępowania dyscyplinarnego na tej zasadzie. Działa ona w tym obszarze, jak podkreśla się niezbyt jasno w piśmiennictwie, odwrotnie, zapobiegając potencjalnym naruszeniom niezawisłości w sferze orzecniczej. To sprawia, iż nawet jeśli możliwe byłoby naruszenie przez rzecznika dyscyplinarnego niezawisłości w aspekcie wewnętrznym, co wydaje się mocno wątpliwe, bo nie jest to konstytutywna cecha funkcji rzecznika – to ewentualna odpowiedzialność związana byłaby ze statusem sędziego, nie zaś z funkcją rzecznika dyscyplinarnego. Pełnienie funkcji rzecznika byłoby jedynie okolicznością modalną. Dodać trzeba, że takie rozwiązanie nie byłoby możliwe w przypadku rzecznika mającego status prokuratora¹⁵. Oznaczałoby to, że w zależności od zawodowego status

2009 r., K 45/07, OKT-A 2009, nr 1, poz. 3. Sprawozdawczo poglądy te przywołują P. Wiliński i P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II...*, s. 1013.

¹⁴ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II...*, s. 1013.

¹⁵ Warto jednak zaznaczyć, że szerokie ujęcie niezawisłości odgrywać może istotną rolę procesie konkretyzacji sposobów wykonywania funkcji rzecznika dyscyplinarnego, a także przyjmowanych w tym zakresie standardów. Uznając, iż sędziemu wykonującemu funkcje rzecznika przysługuje atrybut niezawisłości, przesądza się jednoznacznie o braku możliwości

rzecznika dyscyplinarnego inaczej przedstawiałaby się kwestia wewnętrznego zamachu na niezawisłość.

O wiele bardziej znacząca jest perspektywa zewnętrzna, odnosząca się do możliwości naruszenia przez rzecznika cudzej niezawisłości. Innymi słowy, zamachów na niezawisłość pociąganych do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Kwestia zewnętrznego naruszenia niezawisłości łączy się z zasadniczym obszarem działalności rzeczników dyscyplinarnych.

Z perspektywy konstytucyjnej rzecznicy dyscyplinarni pełnią funkcję analogiczną do realizowanej przez prokuraturę. Podstawę i granice działań rzecznika wyznaczają obowiązujące przepisy prawa, w tym konstytucyjna zasada legalizmu. Z uwagi na istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej w jej aspekcie materialnoprawnym, działalność rzecznika dyscyplinarnego musi charakteryzować się odpowiednim poziomem niezależności w zakresie wykładni prawa, ustaleń faktycznych oraz czynności subsumcyjnych. Ze względu na podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej, którą są zachowania nie stanowiące przestępstwa, mogące zarazem przyjmować postać rażącej i oczywistej obrazy przepisów prawa, co łączy się nierozzerwalnie z funkcjami orzeczniczymi, granice działalności rzecznika dyscyplinarnego wyznacza zasada niezawisłości sędziowskiej¹⁶. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego nie może bowiem skutkować ingerencją w sferę sędziowskiej niezawisłości. W konsekwencji także działania rzecznika dyscyplinarnego nie mogą ingerować w tę sferę. W procesie wykładni przepisów określających podstawy sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej, a zwłaszcza konkretyzacji i uadekwatniania znamion przewinienia dyscyplinarnego istotną rolę odgrywają zasady etyki i deontologii sędziowskiej, a także wykształcone i utrwalone zwyczaje i standardy postępowania. Także one wyznaczają granice działalności rzecznika.

uwzględniania w procesie realizacji tej funkcji jakichkolwiek wpływów zewnętrznych. To bowiem stanowi oczywisty przejaw naruszenia niezawisłości w aspekcie związanym z funkcją sędziowską, stanowiącego podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej.

¹⁶ Co do związków zasady niezawisłości z dyskrejonalną władzą sędziego zob. w szczególności: uzasadnienie wyroku TK z 27 września 2012 r., SK 4/11 (OTK-A 2012, nr 8, poz. 97), gdzie wskazano, że „dyskrejonalna władza sędziego – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – jest legitymowanym, koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów oraz podlega ochronie (art. 178 Konstytucji)”.

IV. Systemowe podstawy odpowiedzialności rzeczników dyscyplinarnych za działania związane z wykonywaniem powierzonych im funkcji

Wymóg posiadania przez rzecznika statusu sędziego lub prokuratora sprawia, iż rozważania wymaga wpływ i znaczenie statusu zawodowego osoby pełniącej funkcje rzecznika dyscyplinarnego na podstawy, zakres i tryb odpowiedzialności rzecznika. Brak jakichkolwiek szczególnych regulacji dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczników wskazuje, że jest ona ściśle powiązana ze statusem zawodowym osoby pełniącej funkcje rzecznika. Ten status wyznacza podstawy, zakres oraz tryb pociągania do odpowiedzialności osób pełniących funkcję rzecznika.

Odpowiedzialność dyscyplinarna rzecznika dyscyplinarnego z uwagi na ustawowe uregulowania zakotwiczona jest w podstawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego lub prokuratora. Choć zasadza się na przewinieniu służbowym, uchybieniu godności urzędu lub rażącym i oczywistym naruszeniu prawa w sferze działalności rzecznika, podmiotowo powiązana jest ze statusem zawodowym osoby pełniącej tę funkcję.

W konsekwencji rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych posiadający status sędziego może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za działania lub zaniechania związane z pełnieniem funkcji rzecznika jedynie w razie spełnienia przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Z kolei rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych mający status prokuratora (rzecznik *ad hoc*) może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za działania lub zaniechania związane z pełnieniem funkcji rzecznika jedynie w razie spełnienia ustawowych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej określonych w ustawie o prokuraturze.

V. Materialnoprawne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznika dyscyplinarnego

W zakresie materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności rzeczników dyscyplinarnych kluczowe znaczenie mają przepisy określające przesłanki tej odpowiedzialności dla sędziów (art. 107 *usp*¹⁷ dla w rzeczników mających status

¹⁷ Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.).

sędziów) oraz przepisy określające podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (art. 137 uPoP dla rzeczników mających status prokuratora). Przewidziane w nich kryteria odpowiedzialności dyscyplinarnej wymagają uadekwatnienia ze względu na specyfikę pełnionych przez rzecznika dyscyplinarnego funkcji. Muszą na etapie wykładni zostać dostosowane do odpowiedzialności dyscyplinarnej organu postępowania dyscyplinarnego, która różni się od odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego lub prokuratora.

Nie istnieją przeszkody by odpowiedzialność dyscyplinarną rzeczników dyscyplinarnych opierać na wszystkich przesłankach wymienionych w art. 107 u.s.p. oraz art. 137 uPoP. Może zatem ona wynikać z dopuszczenia się przez rzecznika przewinienia służbowego, oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa lub uchybienia godności urzędu. Nie ma także przeszkód, by ontyczną podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznika uczynić zarówno działania, jak i zaniechania. Na tym poziomie ogólności nie zachodzą różnice między podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów lub prokuratorów a podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczników dyscyplinarnych.

Odmienności ujawniają się natomiast na płaszczyźnie konkretyzacji przesłanek odpowiedzialności. Przewidziane w art. 107 usp oraz art. 137 uPoP konstrukcje typizujące przewinienia dyscyplinarne mają bowiem blankietowy charakter¹⁸. Wypracowane w piśmiennictwie i orzecznictwie metody konkretyzacji znamion przewinienia dyscyplinarnego opierają się na wykorzystaniu modelu wewnętrznej struktury czynu zabronionego zaczerpniętego z doktryny prawa karnego. Odwołanie do tej koncepcji ułatwia proces uadekwatnienia znamion przewinienia dyscyplinarnego jako normatywnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Spośród pięciu elementów wewnętrznej struktury przewinienia dyscyplinarnego¹⁹, w perspektywie prowadzonych rozważań istotne znaczenie mają przesłanki: bezprawności oraz karalności.

¹⁸ Co do konstrukcyjnych aspektów odpowiedzialności dyscyplinarnej zob. m.in. P. Kardas, *Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym*, „Rejent” 2010, Wydanie Specjalne. Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza, s. 88–128.

¹⁹ Przewinienie dyscyplinarne spełniać musi przesłanki uporządkowane w 5-cio elementowej strukturze, zgodnie z którą przewinienie dyscyplinarne to: zachowanie, które: a) spełnia cechy czynu; a nadto jest: b) bezprawne; c) karalne; d) karygodne, tj. społecznie szkodliwe w stopniu wyższym niż znikomy; e) zawinione. Zob. szerzej P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011, s. 34 i n.

Na płaszczyźnie bezprawności (dyscyplinarnej²⁰) punktem wyjścia w procesie uadekwatnienia przesłanek odpowiedzialności są normy oraz niesformalizowane standardy wyznaczające zakres kompetencji, obowiązków i uprawnień rzecznika a także wynikające z prawa sposoby ich wykonywania. Precyzyjna rekonstrukcja uprawnień i obowiązków rzecznika dyscyplinarnego ma zasadnicze znaczenie w procesie ustalenia podstaw bezprawności zachowań polegających na rażącym i oczywistym naruszeniu przepisów prawa, jak i w przypadkach uchybienia godności urzędu oraz przewinienia służbowe.

Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej rzecznika dyscyplinarnego ściśle wiążą się z przesłankami odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów²¹. Te ostatnie są instrumentem służącym do konkretyzacji norm określających podstawy działalności rzecznika dyscyplinarnego. Czynności realizowane przez rzecznika dyscyplinarnego mogą się bowiem odnosić wyłącznie do tego rodzaju zachowań sędziów, w stosunku do których zachodzi odpowiednio skonkretyzowane prawdopodobieństwo dopuszczenia się przewinienia dyscyplinarnego. Oznacza to, że granice kompetencyjne działalności rzeczników dyscyplinarnych wyznaczane są przez normy, standardy, zasady i zwyczaje wyznaczające granice odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Pozwala to twierdzić, że jedną z podstaw rekonstrukcji norm określających przesłanki i zasady wykonywania przez rzecznika dyscyplinarnego obowiązków są wypracowane w orzecznictwie i piśmiennictwie przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Z normatywnego punktu widzenia stanowią one nieokreślone wprost w ustawie elementy norm kompetencyjnych odnoszących się do rzeczników dyscyplinarnych. Wypracowane i skonkretyzowane w orzecznictwie i piśmiennictwie „pozaustawowe znamiona przewinienia dyscyplinarnego” konkretyzującą zawartość treściową norm wy-

²⁰ Pojęciem „dyscyplinarna bezprawność” posługuje się W. Koziulewicz, akcentując, że w tym przypadku mamy do czynienia z naruszeniem szczególnych norm sankcjonowanych, stanowiących podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wydaje się, że stanowisko powyższe niezasadnie przenosi specyfikę odpowiedzialności dyscyplinarnej z płaszczyzny karalności na płaszczyznę bezprawności. W istocie podstawą bezprawności zachowania może być dowolna norma sankcjonowana, dekodowana z jakiegokolwiek elementu systemu prawnego.

²¹ Twierdzenie powyższe odnosi się do każdego przypadku, w tym także rzeczników dyscyplinarnych mających status prokuratora. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wyznaczają bowiem zakres kompetencji rzeczników dyscyplinarnych, których naruszenie stanowić może podstawę ich odpowiedzialności dyscyplinarnej.

znaczących podstawy i sposób działania rzeczników dyscyplinarnych²². Dookreślają i uadekwatniają przewidziane w przepisach prawa uprawnienia i obowiązki rzecznika dyscyplinarnego. Na płaszczyźnie bezprawności powiązane są z deontycznymi operatorami zakazu lub nakazu, zakazującymi rzecznikowi dyscyplinarnemu podejmowania czynności wyjaśniających, dowodowych lub oskarżycielskich w sytuacjach, w których brak jest podstaw do rozważania kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego oraz nakazują podjęcie takich czynności w sytuacjach, gdy w realiach konkretnego przypadku ujawniają się z odpowiednim stopniem prawdopodobieństwa takie podstawy w odniesieniu do konkretnego sędziego. Ich przekroczenie lub niedopełnienie wynikających z nich obowiązków jest podstawą stwierdzenia bezprawności (dyscyplinarnej) zachowania rzecznika dyscyplinarnego.

W tym kontekście można twierdzić, że z bezprawnym w znaczeniu dyscyplinarnym zachowaniem rzecznika dyscyplinarnego mamy do czynienia w razie podejmowania ukierunkowanych na konkretnego sędziego działań wyjaśniających, dowodowych lub oskarżycielskich w sytuacji, w której w sposób oczywisty nie zachodzą podstawy do rozważania kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej²³. Analogicznie z bezprawnością dyscyplinarną rzecznika dyscyplinarnego mamy do czynienia wówczas, gdy zaktualizują się przesłanki nakazujące wszczęcie przez rzecznika stosownych czynności wyjaśniających, dowodowych lub oskarżycielskich wobec sędziego, zarazem rzecznik pozostawał bądź bierny, niedopełniając ciężących na nim z mocy ustawy powinności.

Granice kompetencyjne działalności rzeczników dyscyplinarnych, a przez to granice ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, wyznaczane są przez granice odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Te zaś współokreślane są przez niezbywalne i nienaruszalne gwarancje niezawisłości sędziego. Oznacza to,

²² Sformułowanie „pozaustawowe znamiona przewinienia dyscyplinarnego” nawiązuje do koncepcji tzw. pozaustawowych znamion przestępstwa. Zob. w tej kwestii szerzej R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, *passim*.

²³ Na niedopuszczalność podejmowania w takich wypadkach czynności ukierunkowanych na sędziego oraz związane z takim działaniem zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej wskazuje się w orzecznictwie TK oraz piśmiennictwie. Zob. m.in. uzasadnienie wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OKT-A 2009, nr 1, poz. 3. Sprawozdawczo poglądy te przywołują P. Wiliński i P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II...*, s. 1013.

że elementami uadekwatniającymi normy kompetencyjne i sankcjonowane odnoszące się do rzeczników dyscyplinarnych są przesłanki wyznaczające granice odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W zakresie rażącej i oczywistej obrazy przepisów prawa odpowiedzialność dyscyplinarna opierać się może na naruszeniu prawa procesowego z wyłączeniem naruszeń w obszarze prawa materialnego. Generalne wyłączenie z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów naruszeń prawa materialnego opiera się na ochronie sędziowskiej niezawisłości, a zwłaszcza stanowiącym jej immanentny element niezbędnym zakresie władzy dyskrecyjnej, podlegającej jedynie kontroli instancyjnej. Wykorzystywanie postępowania dyscyplinarnego do korygowania błędów wykładniczych lub subsumcyjnych w zakresie prawa materialnego stanowi naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Oznacza to, że co do zasady rzecznicy dyscyplinarni nie posiadają kompetencji do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w przypadku zastrzeżeń lub wątpliwości dotyczących prawidłowości zastosowania przez sędziego przepisów prawa materialnego, zarówno w aspekcie wykładniczym, jak i aplikacyjnym²⁴.

Identyczną jak opisana powyżej rolę w zakresie uadekwatniania norm kompetencyjnych i sankcjonowanych odnoszących się do rzeczników dyscyplinarnych pełnią wypracowane w orzecznictwie i piśmiennictwie kryteria odpowiedzialności sędziów za przewinienia służbowe oraz uchybienia godności urzędu. Także w tym zakresie granice kompetencyjne rzeczników, a tym samym granice ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, wyznaczają przyjmowane przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Również tutaj istotną rolę w procesie interpretacji tych przesłanek odgrywa zasada niezawisłości, a także konstytucyjne zasady apolityczności oraz ograniczonej możliwości udziału sędziów w działalności publicznej. Restrykcje we wskazanych obszarach uzasadniane są szczególną rolą, funkcją oraz kompetencjami sędziów, z czym związana jest ich pozycja w strukturze społecznej. Ochrona tej pozycji jest ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Trzeba jed-

²⁴ Odrębną kwestią jest odpowiedzialność rzecznika dyscyplinarnego za jego własne działania lub zaniechania stanowiące przejaw błędnej wykładni lub niewłaściwej aplikacji norm prawa materialnego. Rzecznicy nie dysponując niezawisłością, nie korzystają z ochrony ograniczającej ocenę naruszenia prawa do kontroli instancyjnej. W konsekwencji nie ma podstaw do wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczników za rażące naruszenie prawa materialnego.

nak pamiętać, że ograniczenia odnoszące się do sędziów związane z zajmowaną przez nich pozycją społeczną zderzają się z zasadą wolności oraz równości, co sprawia, iż ich konkretyzacja w ramach jednostkowych wypadków wymaga najdalej idącej ostrożności. Niejednokrotnie wyznaczenie oczekiwanych sposobów zachowania sędziego opierać się będzie na wykorzystywaniu procedury ważeniowej, służącej do rozwiązywania kolizji wartości i konfliktów norm, w ramach której pomocna jest formuła wykładni w zgodzie w konstytucją oraz wykładni prokonstytucyjnej. W tym obszarze rolę wspierającą odgrywać będą znane prawu represyjnemu konstrukcje wyłączające bezprawność²⁵.

Na płaszczyźnie przesłanek karalności rekonstrukcja znamion charakterystycznych dla rzeczników przewinień dyscyplinarnych ma charakter w pewnym zakresie autonomiczny. Znamiona przewinienia dyscyplinarnego ukształtowane są odrębnie dla trzech wskazanych w art. 107 usp oraz w art. 137 uPoP rodzajów przewinień: przewinienia służbowego; oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa oraz uchybienia godności urzędu. Poza opisanymi powyżej elementami określającymi bezprawność, przenoszonymi na płaszczyznę karalności z poziomu bezprawności, znamiona przewinienia dyscyplinarnego obejmują także elementy strony podmiotowej, charakterystykę podmiotu odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także przedmiot odpowiedzialności.

Z perspektywy podmiotu odpowiedzialności może nim być jedynie osoba posiadająca zarówno w chwili czynu, jak i w momencie oceny przesłanek odpowiedzialności status sędziego lub prokuratora, z uzupełnieniem o możli-

²⁵ W zakresie prawa dyscyplinarnego powszechnie przyjmuje się możliwość odpowiedniego stosowania przewidzianych w kodeksie karnym ogólnych regulacji dotyczących podstaw odpowiedzialności karnej, instytucji wyłączających odpowiedzialność, postaci współdziałania, stadiów popełnienia zachowania karalnego. Pozwala to odwoływać się do konstrukcji działania w zakresie uprawnień i obowiązków, stanu wyższej konieczności, kolizji obowiązków, okoliczności wyłączających winę w sensie braku podstawy subiektywnej zarzucalności i szeregu innych rozwiązań służących do uadekwatniania i redukcji odpowiedzialności. W tym obszarze znaczenie mają także konstrukcje modyfikujące odpowiedzialność związane z modelem demokracji konstytucyjnej opartej na zasadzie rządów prawa, w tym w szczególności koncepcja sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa. Zob. szerzej w tej kwestii: J. Zajadło, *Nieposłuszny obywatel*, Gdańsk 2018, s. 23 i n.; P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 4, s. 7 i n.

wość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby mającej w chwili dokonywania oceny status sędziego lub prokuratora, w zakresie czynu popełnionego przed uzyskaniem tego statusu zawodowego.

W zakresie strony podmiotowej ustawowe regulacje nie zawierają wyraźnego wskazania dotyczącego umyślności lub nieumyślności, pozostawiając te kwestie orzecznictwu i doktrynie. Niezależnie od dalekiej od doskonałości konstrukcji przepisów typizujących przewinienia dyscyplinarne, wedle powszechnie przyjmowanego stanowiska możliwe jest popełnienie przewinienia dyscyplinarnego zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie²⁶. Różnica wynikająca z odmiennego stanu świadomości i relacji woluntatywnej do czynu charakterystyczna dla zachowań umyślnych i nieumyślnych może zostać uwzględniona na płaszczyźnie oceny stopnia bezprawia konkretnego zachowania oraz na płaszczyźnie wymiaru kary. Nie ma wątpliwości, że umyślność lub nieumyślność działania rzecznika dyscyplinarnego odgrywa szczególnie istotną rolę w razie oceny ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie niezawisłości sędziego²⁷. Ukierunkowanie czynności rzecznika na oddziaływanie za pomocą postępowania dyscyplinarnego na sposób realizacji funkcji orzeczniczych, dążenie do kształtowania poprzez zagrożenie sankcją dyscyplinarną polityki orzeczniczej w określonym zakresie, używanie postępowania dyscyplinarnego do skłonienia sędziów do określonego typu wykładni lub zaniechania odwoływania się do określonych modeli interpretacyjnych²⁸, stanowiłyby bez wątpienia okoliczności istotnie zwiększające zawartość bezprawia wartościowanego zachowania. Podobnie istotne znaczenie dla oceny zawartości bezprawia miałyby ustalenie instrumentalnego, uzależnionego od innych podmiotów lub organów władzy działania rzecznika w wyniku ulegania czy też sprzyjania zewnętrznym sugestiom, np. uwikłanym politycz-

²⁶ Zob. m.in. W. Koziulewicz, op.cit., s. 54 i n.

²⁷ Zob. szerzej W. Kulesza, *Crimen laesae iustitiae*, Łódź 2013, passim; W. Koziulewicz, op.cit., s. 156 i n.

²⁸ Na przykład używanie zagrożenia postępowaniem dyscyplinarnym w celu skłonienia sędziów do rezygnacji z wykorzystywania modelu wykładni prokonstytucyjnej, wykładni w zgodzie z konstytucją oraz odwoływania się do norm konstytucyjnych jako podstawy zastosowania zasady *lex superior derogat legi inferiori*, jako formy badania konstytucyjności prawa w modelu rozporozszonym. Analogicznie oceniać należy wykorzystywanie postępowania dyscyplinarnego do wpływania na sposób wykorzystywania przez sędziów prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa TSUE.

nie. Ostatni ze wskazanych przykładów stanowiłby także przejaw naruszenia przez rzecznika dyscyplinarnego wewnętrznej niezawisłości, oczywiście w razie przyjęcia koncepcji, że przysługuje ona i zarazem wiąże sędziego także w zakresie wykonywania czynności dyscyplinarnych uznawanych za sprawowanie urzędu sędziego.

Literatura

- Dębski R., *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995.
- Gudowska-Natanek E., *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.
- Kardas P., *Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym*, „Rejent” 2010, Wydanie Specjalne. Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza.
- Kardas P., *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 4.
- Kardas P., *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.
- Kulesza W., *Crimen laesae iustitiae*, Łódź 2013.
- Łazarska A., *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002.
- Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politolologiczne” 2018, vol. 47.
- Zajadło J., *Nieposłuszny obywatel*, Gdańsk 2018.
- Zubik M., Wiącek M., *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3.