Sławomir Patyra¹

Sądownictwo dyscyplinarne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych

Słowa kluczowe: odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, niezawisłość sędziowska, prawo do sądu

Keywords: disciplinary responsibility of judges, independent of judges, right to a fair trial

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza obecnej formuły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w kontekście konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądów oraz prawa do sądu. Autor analizuje zarówno aktualny stan prawny, jak i praktykę oraz proponowane w tym zakresie zmiany. Przy okazji zauważa niebezpieczną tendencję przekraczania granic konstytucyjnych oraz kolizji obowiązujących przepisów z prawem Unii Europejskiej.

Abstract

Disciplinary Justice in the Context of Constitutional Restrictions

The purpose of this article is to analyse the present formula of disciplinary responsibility of the judges in a context of the constitutional rules: independent of judges, independent of courts and right to a fair trial. The Author analyses present legal status, as well practice and legal propositions of changes. By the way, he notices a dangerous tenden-

¹ ORCID ID: 0000-0002-6331-9006, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: slawomir.patyra@poczta.umcs.lublin.pl.

cy towards transgressing constitutional limits and infringement these regulations with the European Union's law.

I. Sądownictwo dyscyplinarne jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej

W założeniu, sądownictwo dyscyplinarne stanowi jedną z istotnych gwarancji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w aspekcie związanym zarówno z rzetelnością postępowania, jak również proceduralną i merytoryczną poprawnością rozstrzygnięć sądowych. Postępowanie dyscyplinarne z natury rzeczy powinno mieć charakter wewnętrzny, opiera się bowiem na założeniu autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej, wywodzonej wprost z zasady podziału władzy, ujętej w art. 10 ust. 1 Konstytucji².

Sądownictwo dyscyplinarne immanentnie związane jest z również z problematyką etosu sędziowskiego, stąd musi być postrzegane przez pryzmat aksjologicznych rudymetów sądownictwa, jakie stanowią niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Konstytucja nie definiuje niezawisłości sędziowskiej, jednak znaczenie tego zjawiska można z powodzeniem zrekonstruować w oparciu o wypowiedzi doktryny prawa. Oznacza ona przede wszystkim bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność sędziego wobec organów i instytucji pozasądowych, a także jego samodzielność względem władz i innych organów sądowych w zakresie orzekania, wreszcie niezależność od wpływu czynników społecznych oraz wewnętrzną niezależność sędziego³. Niezawisłość postrzegana jest także jako swoisty konglomerat warunków umożliwiających sędziemu podejmowanie bezstronnych decyzji zgodnie z jego sumieniem i w poczuciu bezpieczeństwa przed ewentualnymi

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Zob. J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów i trybunałów. Między oczekiwaniami administracji centralnej a partykularyzmem interesów sądowych z uwzględnieniem aspektu polityki informacyjnej*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 336; A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.

bezpośrednimi lub pośrednimi naciskami zewnętrznymi⁴. Reasumując powyższe ustalenia można zatem stwierdzić, że niezawisłość sędziowska to stan, w którym sędzia może w procesie orzekania podejmować decyzje w sposób bezstronny, zgodnie z własnym sumieniem, w poczuciu bezpieczeństwa wynikającym z istniejącego systemu zabezpieczeń chroniących go przed bezpośrednimi lub pośrednimi naciskami zewnętrznymi.

Istotę niezawisłości kształtują dwa, powiązane ze sobą elementy – jeden o charakterze materialnym, drugi zaś formalnym. Pierwszy z wymienionych odnosi się do sfery psychicznej i emocjonalnej sędziego. Niezawisłość to bowiem nie tylko okoliczności zewnętrzne, towarzyszące orzekaniu, ale również – a może przede wszystkim – aksjologia wyrokowania: stan ducha sędziego, który pozwala mu samodzielnie rozstrzygnąć sprawę w poczuciu przyzwoitości, sprawiedliwości i słuszności wyroku⁵. Drugi element dotyczy natomiast systemu gwarancji instytucjonalnych, które ów stan ducha wzmacniają, chroniąc sędziego przed naciskami zewnętrznymi, które mogłyby wypaczyć sprawiedliwe i słuszne orzekanie, ewentualnie spowodzić na sędziego negatywne konsekwencje wydania orzeczenia w oparciu o wskazane wyżej przesłanki. W tym względzie, z niezawisłością jest dokładnie tak, jak z prawami człowieka – bez gwarancji formalnoprawnych może stać się jedynie pustą ideą, bez możliwości realnego jej stosowania.

Jak trafnie wskazuje J. Sobczak, spośród przedstawicieli wszystkich władz, niezawisłość – jako atrybut władzy – dana jest wyłącznie sędziom, gdyż są oni funkcjonalnie odłączeni od procesu decydowania politycznego, nie są uwikłani w proces walki międzypartyjnej, ograniczając się wyłącznie do orzekania⁶. Wypada jednak podkreślić, że niezawisłość sędziowska nie służy sędziom na wyłączność – wręcz przeciwnie, jako *conditio sine qua non* dostępu do wymiaru sprawiedliwości stanowi jedną z podstawowych gwarancji praw jednostki⁷. Wszelkie próby jej ograniczania godzą w zasadę prawa do sądu

⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3 oraz A. Gajewska, *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 315.

⁵ Por. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 80–81.

⁶ Zob. J. Sobczak, *op.cit.*, s. 339.

⁷ Por. B. Grabowska-Moroz, A. Śledzińska-Simon, *Sądowa kontrola Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie zmian dotyczących niezależności sądownictwa w państwach członkowskich UE – uwagi na tle Polski i Węgier*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne*

(art. 45 Konstytucji), a co za tym idzie również w rudymenty zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)⁸. Prawo do sądu realizuje się bowiem poprzez zapewnienie stronie lub uczestnikowi postępowania obiektywnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sądowego. Sądownictwo dyscyplinarne ma przeciwdziałać wszelkim przejawom zawisłości sędziego, zatem sprzeniewierzenia się etosowi sędziowskiego obiektywizmu.

Jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziego jest również niezależność władzy sądowniczej wobec innych władz, w szczególności zaś egzekutywy. Aby sędziowie byli niezawisli, sądy muszą być systemowo odseparowane od władzy politycznej. Upolitycznione sądy mogą być olbrzymim zagrożeniem dla niezawisłych sędziów – o wiele większym nawet niż nadmierna, instytucjonalna ingerencja w sferę odrębności sądów ze strony władzy wykonawczej. Zależne od polityków sądy mogą bowiem wykorzystywać postępowanie dyscyplinarne do przekształcania sędziów w „urzędników wymiaru sprawiedliwości” – bezwolnych wykonawców woli partii rządzącej. Aby sądownictwo dyscyplinarne służyło ochronie niezawisłości sędziowskiej, w dyscyplinarnych składach orzekających muszą zasiadać niezawisli sędziowie⁹. W przeciwnym razie, może to doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której sądownictwo dyscyplinarne, mające z założenia chronić sędziowską niezawisłość, *per se* stanowić będzie mechanizm służący kreowaniu ich politycznej podległości. Taka konwersja znaczeniowa funkcji instytucji ustrojowych, niespotykana w państwach demokratycznych, charakteryzuje państwa autorytarne i totalitarne. W polskich doświadczeniach znana jest przede wszystkim z okresu socjalizmu, gdzie „Służba Bezpieczeństwa” była najbardziej niebezpieczną dla obywateli instytucją, a „bratnia pomoc” oznaczała militarną agresję na inne państwo. Analiza obecnej konstrukcji sądownictwa dyscyplinarnego, w szczególności regulacji przyjętej w ustawie z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁰,

problemy trzeciej władzy w Polsce, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 405.

⁸ Por. E. Gudowska-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 169.

⁹ Por. W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 23.

¹⁰ Dz.U. poz. 825 ze zm.

ustawie z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹, a także w ustawie nowelizującej wskazane ustawy, uchwalonej przez Sejm 20 grudnia 2019 r. prowadzi niestety do identycznych konkluzji.

II. Niekonstytucyjność modelu polskiego sądownictwa dyscyplinarnego w świetle ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym oraz ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

W odniesieniu do sfery funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego, regulowanego ustawą z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym [dalej: uSN] zwrócić należy uwagę na dwa, podstawowe elementy, przesądzające o jego niezgodności ze standardem konstytucyjnym. Pierwszym z nich jest sposób kreacji i status Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego [dalej: IDSN]. Do składu tej Izby, powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa [dalej: KRS] wybranej przez Sejm bez wpływu sędziów na obsadę 15 stanowisk sędziowskich, zatem z pogwałceniem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, wprowadzona została instytucja ławników, wybieranych przez Senat na czteroletnią kadencję. Włączenie obywateli wybieranych przez Senat, a więc organ polityczny, do udziału w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących m.in. sędziów, narusza zarówno zasadę niezależności sądów, jak i niezawisłości sędziów. Jak już zostało podniesione, w świetle demokratycznych standardów postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów z natury powinno mieć charakter wewnętrzny, gdyż stanowi to wyraz autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej. Mankamentu proponowanej regulacji nie neutralizuje ujęta w uSN deklaracja niezawisłości ławników w zakresie orzekania. Niezawisłość stanowi bowiem konglomerat szeregu elementów. Należą do nich zarówno apolityczny tryb powoływania, kompetencje, wynikające z merytorycznych kryteriów selekcji kandydatów, jak i cechy osobowościowe. W przypadku ławników, dwie pierwsze z wymienionych przesłanek nie występują.

Do wymogów zgodności z Konstytucją nie przystaje również autonomiczna pozycja Prezesa Izby Dyscyplinarnej w strukturze Sądu Najwyższego, w istocie kreująca mechanizm swoistej „dwuwładzy” w Sądzie Najwyż-

¹¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 52 ze zm.

szym.. Wyrazem owej „dwuwładzy” jest szereg rozwiązań szczegółowych, przyjętych w uSN, poczynając od wyłączenia podległości służbowej sędziów IDSN wobec Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przyporządkowania kompetencji w tym zakresie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej, poprzez szeroką autonomię finansową, wyrażającą się w prawie jej Zgromadzenia Sędziów IDSN do samodzielnego projektowania dochodów i wydatków związanych z jej funkcjonowaniem, aż po utworzenie w Sądzie Najwyższym dwóch kancelarii, obsługujących odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej¹². Ograniczenie roli Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na rzecz Prezesa jednej z izb – choćby nawet szczególnie ważnej z uwagi na przypisane jej zadania – godzi w spójność organizacyjną Sądu Najwyższego. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż ustawa pozbawiła Pierwszego Prezesa wpływu na obsadę stanowiska Prezesa Izby Dyscyplinarnej, brak zaufania i woli współpracy pomiędzy wyżej wymienionymi może prowadzić do poważnych konfliktów kompetencyjnych, a w konsekwencji do paraliżu decyzyjnego w Sądzie Najwyższym. W tym kontekście, obowiązujące rozwiązania jawią się nie tylko jako odstępstwo od zasady racjonalnego ustawodawcy, ale również jako niezgodne z wyrażoną w Preambule do Konstytucji dyrektywą sprawności działania instytucji publicznych. Ponadto, kreują IDSN jako *sui generis* sąd wyjątkowy, który w świetle art. 175 ust. 2 Konstytucji może być ustanowiony tylko na czas wojny.

O niezgodności z Konstytucją modelu postępowania dyscyplinarnego, ukształtowanego w postanowieniach uSN przesądza także daleko idące wzmocnienie kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej w obszarze wpływu na przebieg procedur dyscyplinarnych. USN przyznała bowiem Prezydentowi prawo do wyznaczania z grona sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych lub sędziów sądów wojskowych Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. Wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego lub jego zastępcę od podejmowania czynności w sprawie. Rozwiązanie to, jako przejaw głębokiej ingerencji Prezydenta Rzeczypospolitej w funkcjonowanie Sądu Najwyższego

¹² Art. 100 uSN.

oraz status sędziów tego Sądu stoi w rażącej sprzeczności nie tylko ze standardami postępowań dyscyplinarnych, ale również z zasadą podziału władzy, równoważenia się władz, jak również z zasadami niezależności i odrębności władzy sądowniczej wobec władzy wykonawczej. Wyznaczony przez Prezydenta Nadzwyczajny Rzecznik miałby bowiem pełnić rolę *sui generis* „super-oskarżyciela” w postępowaniu dyscyplinarnym, prowadzonym wobec sędziego Sądu Najwyższego. Konstrukcja ta, przy założeniu częstego jej stosowania, nie tylko nadaje iluzoryczny charakter kompetencji Kolegium Sądu Najwyższego, ale statuuje również domniemanie braku rzetelności i uczciwości postępowania dyscyplinarnego, prowadzonego przez Rzecznika Dyscyplinarnego, wybieranego przez owo Kolegium spośród sędziów Sądu Najwyższego. Przejawem tego domniemanie jest w szczególności możliwość wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika spośród sędziów sądów powszechnych lub sądów wojskowych. Proponując takie rozwiązanie, wnioskodawca zdaje się kwestionować *ex ante* paradygmat rzetelności działania instytucji publicznych, w obszarze tak wrażliwym z punktu widzenia budowania zaufania obywateli do państwa, jak wymiar sprawiedliwości, realizowany na najwyższym z możliwych poziomów, czyli na poziomie Sądu Najwyższego. Jako chybioną uznać należy argumentację, jakoby możliwość powoływania przez Prezydenta Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, stanowiła wyraz realizacji funkcji kontrolnej przez Prezydenta RP w zakresie przestrzegania przez sędziów Sądu Najwyższego zasad deontologicznych, mających umocowanie w pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Należy bowiem jednoznacznie stwierdzić, że zarówno wskazany artykuł, jak również żaden inny przepis obowiązującej Konstytucji nie wyposaża Prezydenta Rzeczypospolitej w jakiekolwiek uprawnienia kontrolne wobec sędziów. Zakres oddziaływania Prezydenta Rzeczypospolitej na władzę sądowniczą jest jednoznacznie określony w przepisach Konstytucji, np. w art. 179, 183 ust. 3, czy też w art. 185. Z pewnością zaś uprawnień o takim charakterze nie da się wyinterpretować z jej art. 126 ust. 1, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Na poziomie ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [dalej: p.u.s.p.] ingerencja władzy wykonawczej w sferę niezależności sądów w toku postępowań dyscyplinarnych przejawia się z kolei w uprawnieniach

Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹³. Obejmują one, m.in. powoływanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego zastępców¹⁴, możliwość wniesienia wiążącego sprzeciwu od decyzji rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, w następstwie którego rzecznik zobligowany jest wszcząć postępowanie oraz prowadzić je zgodnie z wytycznymi Ministra Sprawiedliwości¹⁵, jak również powołanie w konkretnej sprawie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, co jest równoznaczne z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Należy przy tym zaznaczyć, że w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących jednocześnie znamiona przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznikiem Dyscyplinarnym Ministra Sprawiedliwości może być prokurator, wskazany przez Prokuratora Krajowego, zatem funkcjonariusz służbowo podległy Prokuratorowi Generalnemu. Specyfika konstrukcji postępowania dyscyplinarnego, przyjętej w p.u.s.p., wyraża się ponadto w odstąpieniu od zakazu *reformationis in peius* oraz od zasady instancyjności postępowania na poziomie postępowania odwoławczego. Uniewinnienie sędziego od zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego w postępowaniu przed sadem dyscyplinarnym pierwszej instancji, funkcjonującym przy sądzie powszechnym, nie zamyka drogi do skazania go w trybie odwoławczym przed IDSN. Odwołanie od orzeczenia skazującego, rozpatruje zaś ta sama Izba, tyle, że w innym składzie personalnym¹⁶.

Tym samym, formuła postępowania dyscyplinarnego, przyjęta w p.u.s.p. narusza nie tylko zasadę podziału i równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 ust.1 Konstytucji, jak również zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ujęte odpowiednio w art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, ale pozostaje w sprzeczności z zasadą prawa do sądu, określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą dwuinstancyjności postępowania, o której stanowi art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Praktyka postępowań dyscyplinarnych, wszczynanych i prowadzonych od momentu wejścia w życie wskazanych regulacji, w pełni potwierdziła oba-

¹³ Szeroko omawia je D. Mazur, *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza...*, s. 281–303.

¹⁴ Art. 112 § 3 p.u.s.p.

¹⁵ Art. 114 § 9 p.u.s.p.

¹⁶ Art. 122 § 2 p.u.s.p.

wy artykułowane w toku procesu legislacyjnego przez środowiska prawnicze, iż stosowanie tych rozwiązań stanowić może oczywisty zamach na niezawisłość sędziowską. W stosunku do sędziów prowadzone są bowiem obecnie postępowania dyscyplinarne nie tylko z takich powodów, jak popularyzowanie wiedzy o prawach człowieka i konstytucji, ale również ze względu na dokonywanie interpretacji przepisów w sposób niezgodny z oczekiwaniami Ministra Sprawiedliwości, czy też kierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE], dotyczące zgodności rozwiązań, przyjętych przez ustawodawcę ze standardami prawa unijnego, wyrażonymi w szczególności w art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]¹⁷ oraz w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁸. Wątpliwości, wyrażane w tym zakresie przez poszczególne składy orzekające polskich sądów stanowią oczywistą konsekwencję zmian, wprowadzanych w ustroju wymiaru sprawiedliwości w ostatnim czteroleciu. Przyjęte konstrukcje normatywne oraz towarzysząca im praktyka wpisują się w zjawisko, które w prawie traktatowym określone jest jako systemowe naruszanie praworządności (*systemic infringement of law and order*), co może stanowić przesłankę do skierowania przeciwko państwu członkowskiemu UE skargi w trybie art. 258 TFUE.

III. Sądownictwo dyscyplinarne w Polsce po wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.

Na kanwie pytania prejudycjalnego, skierowanego do TSUE przez skład orzekający Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, Trybunał wydał 19 listopada 2019 r. wyrok, w którym wyjaśnił, na czym polega standard bezstronności sądu i niezawisłości sędziowskiej na gruncie prawa unijnego. Odnosząc się bezpośrednio do konstrukcji polskiego postępowania dyscyplinarnego wskazał, m.in., iż okolicznością podważającą zaufanie do IDSN, jako niezależnego i bezstronnego sądu może być fakt, że wszyscy jej sędziowie powołani zostali przez nową KRS, co do apolityczności której zachodzą

¹⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Official Journal EU C 202 z 2016 r.).

¹⁸ Official Journal EU C 364 z 18 grudnia 2000 r.

poważne wątpliwości. Zdaniem TSUE, zarówno procedura powołania sędziów IDSN, jak również przyznana tej izbie autonomia w strukturze Sądu Najwyższego mogą budzić w przekonaniu uczestników postępowań dyscyplinarnych uzasadnione wątpliwości co niezależności IDSN, a istnienie takich wątpliwości oznacza, że organ nie spełnia unijnych wymogów bezstronnego sądu¹⁹. Jednocześnie, TSUE upoważnił polskie sądy, w szczególności zaś sąd kierujący pytanie prejudycjalne, do samodzielnego rozstrzygania kwestii statusu sędziów powołanych w kwestionowanym przez TSUE trybie, w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa unijnego w sytuacji, w której nie da się pogodzić prawa krajowego z przywołanym przez TSUE standardem unijnym. Bazując na orzeczeniu TSUE, 5 grudnia 2019 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego wydała wyrok, w którym uznała, że IDSN nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego, zaś KRS jest organem o charakterze politycznym, skonstruowanym niezgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji²⁰.

Wbrew oczekiwaniom wyrażanym przez środowiska prawnicze, przywołane orzeczenia nie zapoczątkowały procesu sanacji procedury dyscyplinarnej. Znaczenie owych rozstrzygnięć dla wymiaru sprawiedliwości i postępowania dyscyplinarnego zostało nie tylko publicznie zakwestionowane w wypowiedziach przedstawicieli rządzącej większości oraz Prezydenta Rzeczypospolitej, ale wywołało również efekt wręcz odwrotny do spodziewanego. 20 grudnia 2019 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [dalej: ustawa nowelizująca]²¹. W zakresie dotyczącym postępowań dyscyplinarnych, ustawa poszerzyła katalog przewinień sędziowskich o nowe zachowania w postaci:

- działań lub zaniechań mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;
- działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności

¹⁹ Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18.

²¹ Druk projektu sejmowego nr 69.

sądów i niezawisłości sędziów.

W wersji przyjętej przez Sejm, za popełnienie wskazanych przewinień przewidziana została kara dyscyplinarna w postaci pozbawienia zawodu sędziego, a w stosunku do sędziów w stanie spoczynku – pozbawienia tego statusu. W przypadku mniejszej wagi – oprócz kar dotychczas przewidzianych w p.u.s.p., ustawa nowelizująca przewiduje ponadto karę pieniężną w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny. Analogiczne przewinienia dyscyplinarne i sankcje przewidziane zostały w projekcie w odpowiednich przepisach dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów wojskowych oraz sędziów sądów administracyjnych.

W kontekście wskazanych wyżej wyroków TSUE i Sądu Najwyższego, regulacja ta konstruuje mechanizmy dyscyplinowania sędziów nieznane jakimkolwiek prawodawstwu któregośkolwiek z państw demokratycznych, zarówno należących do Unii Europejskiej, jak i istniejących poza jej strukturami. Po pierwsze, wprowadza sprzeczną ze standardami demokratycznymi odpowiedzialność sędziów za stosowanie obowiązującego prawa – zarówno Konstytucji, jak i wiążącego Rzeczpospolitą prawa europejskiego. Formuła ta stoi w jawnej sprzeczności z zasadą państwa prawa, określoną w art. 2 Konstytucji, jak również z przywołanymi uprzednio zasadami legalizmu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej w przypadku jej kolizji z ustawą. Idea karania sędziów za przestrzeganie postanowień Konstytucji godzi również wprost w wyrażoną w art. 8 Konstytucji zasadę jej prymatu w systemie źródeł prawa.

Po drugie, ustawa nowelizująca wprowadza karanie sędziów najsurowszą z możliwych kar, w postaci wydalenia z zawodu z powodu „popełnienia” czynów o bliżej nieokreślonych, czy wręcz hipotetycznych znamionach. Konstrukcja, w oparciu o którą można by pozbawiać sędziów wykonywania zawodu, statusu sędziego w stanie spoczynku lub nakładać na nich drakońskie kary finansowe na podstawie tak nieprecyzyjnie określonych przesłanek nie mieści się w jakichkolwiek standardach państwa demokratycznego i państwa prawnego, urąga bowiem zasadom poprawnej legislacji, a w warstwie seman-

tycznej ponownie przywołuje skojarzenia z regulacjami prawnymi charakterystycznymi dla państw autorytarnych lub totalitarnych.

W kontekście zmian ujętych w ustawie nowelizującej w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, na negatywną ocenę zasługuje również znaczące rozszerzenie uprawnień rzeczników dyscyplinarnych, m.in. poprzez przyznanie im uprawnienia do wnioskowania o ukaranie karą pieniężną świadka, który nie stawia się na ich wezwanie. Wzmocnieniu uprawnień rzeczników dyscyplinarnych towarzyszy jednocześnie regulacja, która w istocie pozbawia samorząd sędziowski jakiegokolwiek udziału w powoływaniu rzeczników dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych i okręgowych, a wszelkie kompetencje w tym zakresie pozostawia w gestii Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Dopełnienie omawianych zmian stanowią dwie regulacje. Pierwsza z nich przyznaje IDSN – uznanej orzeczeniem Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r. za organ nie spełniający wymogów sądu – wyłączne uprawnienia w zakresie rozstrzygania spraw związanych z immunitetem sędziów i asesorów sądowych. Druga odnosi się z kolei do uprawnień Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – której legalność powołania w świetle wyroku TSUE budzi równie poważne wątpliwości i sprowadza się do wyposażenia tej Izby w wyłączną kompetencję do rozpoznawania wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego.

IV. Konkluzje

Zmiany dotyczące ustroju i funkcjonowania władzy sądowniczej, zapoczątkowane po wyborach do Sejmu w 2015 r., a kontynuowane przez następne cztery lata, objęły między innymi sferę sądownictwa dyscyplinarnego. Nowe regulacje przyjmowane w tym zakresie, podobnie jak w odniesieniu do pozostałych rudymentów wymiaru sprawiedliwości konsekwentnie naruszają demokratyczne standardy wyznaczane przez Konstytucję, zarówno w aspekcie odnoszącym się do niezależności sądów, jak i niezawisłości sędziów. Wbrew ograniczeniom konstytucyjnym, charakteryzują się postępującą ingerencją władzy wykonawczej w obszar autonomii władzy sądowniczej, gwarantowa-

ny zasadami podziału władzy i równoważenia się władz. Realizowana przez decydentów politycznych idea podporządkowania sądów i sędziów władzy politycznej nie tylko narusza standard konstytucyjny, ale godzi również w uniwersalny standard dostępu do sądu, stanowiący wszak *acquis communautaire* Unii Europejskiej, której to członkiem jest Rzeczypospolita Polska od 1 maja 2004 r. Antycypując przystąpienie Rzeczypospolitej do tej organizacji, ustrojodawca wprowadził w Konstytucji rozwiązania, służące zagwarantowaniu pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w sytuacji jego kolizji z normami ustawowymi (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji). Konstrukcje przyjęte w ustawie z 20 grudnia 2019 r. nie tylko nie honorują zatem norm prawa unijnego, wyrażonych w przywołanym już art. 19 TFUE i podważają dorobek orzeczniczy TSUE, ale godzą również w fundamenty polskiego ustroju, ujęte w przywołanych uprzednio przepisach polskiej konstytucji. Razem wzięte, wskazane mankamenty obecnej konstrukcji postępowania dyscyplinarnego podważają zarówno autorytet Konstytucji i państwa prawa, ale prowadzić mogą również do nie dających się dzisiaj jednoznacznie przewidzieć, poważnych konsekwencji związanych z pozycją Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej oraz jej miejscem w strukturach Unii Europejskiej.

Literatura

- Gajewska A., *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 178*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Grabowska-Moroz B., Śledzińska-Simon A., *Sądowa kontrola Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie zmian dotyczących niezależności sądownictwa w państwach członkowskich UE – uwagi na tle Polski i Węgier*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- Gudowska-Natanek E., *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Mazur D., *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne proble-*

my trzeciej władzy w Polsce, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.

Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.

Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.

Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów i trybunałów. Między oczekiwaniami administracji centralnej a partykularyzmem interesów sądowych z uwzględnieniem aspektu polityki informacyjnej*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017.