

Michał Laskowski¹

Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego

Słowa kluczowe: odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego, delikt dyscyplinarny, oczywiste i rażące naruszenie przepisów prawa, godność urzędu, niezawisłość sędziowska

Keywords: disciplinary liability of the judge, disciplinary tort, obvious and gross violation of legal provisions, dignity of the office, independence of the judge

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest ukazanie węzłowych zagadnień związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów, wśród których autor poddaje analizie pojęcie deliktu dyscyplinarnego i odnoszących się do niego odpowiednio stosowanych instytucji prawa karnego materialnego, w tym zawinienia, stopnia społecznej szkodliwości, form stadialnych i zjawiskowych. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o zasadność wyodrębnienia pojęcia szkodliwości korporacyjnej w odniesieniu do zasad funkcjonowania środowiska zawodowego sędziów. Artykuł zawiera również rozważania dotyczące przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z uwzględnieniem swoistych odrębności przewidzianych przez ustawodawcę dla poszczególnych kategorii sądów, a także kierunków wykładni przesłanki oczywistego i rażącego naruszenia przepisów prawa oraz przesłanki uchybienia godności urzędu w odniesieniu do zakresu pojęcia niezawisłości sędziowskiej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-1620-5380, doktor, sędzia Sądu Najwyższego. E-mail: mian-lask@gmail.com.

Abstract**Boundaries of a Judge's Disciplinary Tort**

The subject of the article is to show the key issues related to the disciplinary liability of judges, among which the author analyses the notion of disciplinary tort and the substantive criminal law institutions relating to it, including culpability, the degree of social harmfulness, and the stadial and phenomenal forms. The study attempts to answer the question about the legitimacy of separating the notion of corporate harmfulness in relation to the rules of functioning of the professional environment of judges. The article also contains considerations concerning the prerequisites of disciplinary liability of judges, taking into account the specificities provided by the legislator for each category of courts, as well as the directions of interpretation of the prerequisite of obvious and gross violation of the law and the prerequisite of a breach of dignity of the office in relation to the scope of the concept of judicial independence.

✱

Podjęcie próby określenia granic deliktu dyscyplinarnego sędziego jest zadaniem celowym z różnych punktów widzenia. Interesujące wydaje się wskazanie, czym jest delikt dyscyplinarny (przewinienie dyscyplinarne) w znaczeniu ontologicznym i teoretycznoprawnym, jak należy rozumieć to pojęcie i jakie cechy musi mieć dane zachowanie sędziego, aby mogło być uznane za delikt. Wiąże się to z omówieniem materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Te określone zostały przez ustawodawcę szeroko i bez precyzyjnego zakreslenia granic. Granice te wyznaczane były dotąd przez sądy dyscyplinarne. Interpretacja podstaw odpowiedzialności stała się w ostatnio tematem żywym nie tylko wśród osób bezpośrednio zainteresowanych postępowaniami dyscyplinarnymi. Stało się tak po dokonanych w 2017 r. zmianach ustawowych dotyczących modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i w wyniku zmieniającej się praktyki działania rzeczników dyscyplinarnych, która stała się przedmiotem uważnej obserwacji i komentarzy². Przyjęte rozwiązania ustawowe, istotne wzmocnienie pozycji

² Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5 ze zm.).

Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym oraz utworzenie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym to przedmiot krytyki ze strony różnych osób, organizacji prawniczych i zajmujących się ochroną praworządności i praw człowieka w kraju i za granicą, a także podstawa skargi Komisji Europejskiej i pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³.

Przechodząc do omówienia tematu artykułu rozpocząć wypada od zagadnień najbardziej ogólnych. Często zamiennie używa się terminów „delikt dyscyplinarny” i „przewinienie dyscyplinarne”, co wydaje się dopuszczalne. Przedmiotem postępowania dyscyplinarnego jest zatem czyn sędziego lub asesora sądowego, który określamy jako delikt dyscyplinarny (przewinienie dyscyplinarne). Znaczenie czynu przy tym rozumiane być powinno tak, jak w prawie karnym⁴. Czyn to zachowanie człowieka, działanie lub zaniechanie, które jest wyrazem aktywności woli, jest psychicznie zdeterminowane, nie ma zatem charakteru zachowania odruchowego i nie jest zachowaniem pod wpływem nieprzezwykłego, a przy tym zewnętrznego przymusu fizycznego, te bowiem nie są wytworem ludzkiej woli. Zachowanie stanowiące czyn musi być uzewnętrznione, nie może pozostawać jedynie w sferze myśli i uczuć, choć może przybrać formę zaniechania, a więc formę bierną, która nie mieści się w potocznym rozumieniu znaczenia czynu⁵.

Czyn może być dokonany albo dojść może jedynie do usiłowania jego dokonania, czy też do przygotowania. To formy stadialne czynu, które tylko częściowo odnoszą się do deliktów dyscyplinarnych. Z pewnością przed-

³ Zob. m.in. W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 17–33; M. Radajewski, *Status prawny Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz jej sędziów*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 5, s. 23–35; skarga Komisji Europejskiej z 10 października 2019 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_6033 (12.11.2019), zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r., w sprawie połączonych pytań prejudycjalnych C-585/18, C-624/18, C-625/18.

⁴ Zob. M. Cieślak, *Pojęcie czynu na tle przesłanek odpowiedzialności karnej w obowiązującym prawie polskim*, [w:] M. Cieślak, *Dzieła wybrane*, t. V, red. S. Waltoś, Kraków 2011, s. 330–335; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 48–49.

⁵ Zob. W. Mąciór, *Czyn ludzki i jego znaczenie w prawie karnym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

miotem postępowania dyscyplinarnego może być dokonanie takiego deliktu. Co do usiłowania, a tym bardziej przygotowania, można mieć istotne wątpliwości. Przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie zawierają co do tego odpowiedzi. Podobnie jak w prawie karnym, określając formy sprawstwa czynu będącego podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, odwołać się można do pojęć sprawstwa, współsprawstwa i sprawstwa kierowniczego. Wydaje się także możliwe popełnienie przewinienia w formach niesprawczych przez podżeganie lub pomocnictwo.

Czyn stanowiący podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej musi być dyscyplinarnie bezprawny. Wiąże się to z materialnymi podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej, które omówione zostaną w dalszej części artykułu. Bezprawność to cecha czynu, która znajduje podstawę w konkretnych rażąco i w sposób oczywisty naruszonych przez sędziego przepisach (przewinienie służbowe) lub w postaci uchybienia godności urzędu, poprzez naruszenie reguł godnego zachowania sędziego. Bezprawność to sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym w ujęciu kompleksowym. Materialny aspekt bezprawności sprowadza się do negatywnego wartościowania sprzecznego z normą sankcjonowaną zachowania z uwagi na cel ustanowienia naruszonej normy. W przypadku przewinień dyscyplinarnych oznacza to, że u podstaw każdego z nich leży naruszenie reguł postępowania, oznaczające niedozwolony atak na dobro chronione prawem. Stąd konieczność szczegółowego opisu znamion czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne polegające na postępowaniu sprzecznym z zasadami etyki (godności urzędu)⁶. Możliwe jest w odniesieniu do tej cechy przewinienia dyscyplinarnego stosowanie kontratypów ustawowych i pozaustawowych, takich jak np. działanie w obronie koniecznej, czy w stanie wyższej konieczności lub w ramach dozwolonej krytyki.

Kolejna cecha czynu, która musi wystąpić, aby możliwe było pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej to uznanie, że czyn ten godzi w dobra chronione w stopniu większym niż znikomy. Konieczne jest zatem stwierdzenie, że jest on społecznie szkodliwy w stopniu większym, niż zni-

⁶ E. Plebanek, *Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. II, Warszawa 2012, s. 450–451.

komy⁷. Jeżeli czyn stanowiący przedmiot postępowania dyscyplinarnego jest szkodliwy w stopniu znikomym zachodzi podstawa do umorzenia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania karnego (dalej k.p.k.) w zw. z art. 128 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ (dalej p.u.s.p.). Przyznać trzeba, że kwestia ta nie jest jednoznacznie interpretowana zarówno w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych, jak w literaturze przedmiotu. Sąd Najwyższy początkowo przyjmował, że nie można umorzyć postępowania dyscyplinarnego z powodu znikomego stopnia społecznej szkodliwości (wcześniej znikomego społecznego niebezpieczeństwa czynu)⁹. Uznawano wtedy, że przewinienie dyscyplinarne, które nie jest jednocześnie przestępstwem zawiera w sobie co do zasady niższy aniżeli przestępstwo ładunek społecznego niebezpieczeństwa, co uzasadnia właśnie jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną. Podobny pogląd prezentowano w literaturze podnosząc, że pojęcie społecznej szkodliwości stosowane być powinno jedynie w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń¹⁰ lub, że przewinieniem dyscyplinarnym może być czyn w ogóle pozbawiony społecznej szkodliwości¹¹.

Przedstawiano jednak także poglądy przeciwne¹² i później ugruntowało się w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych przekonanie, że przyjmowanie, że każde nawet najdrobniejsze zachowanie wyczerpujące znamiona przewinienia dyscyplinarnego powinno podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej byłoby nie tylko nierealne, ale także szkodliwe dla służby i godności

⁷ Zob. obszernie i ze wskazaniem orzecznictwa J. Kosonoga, *Umorzenie postępowania karnego z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu*, [w:] *Przyszłość prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017, s. 452–466.

⁸ Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2018, poz. 52).

⁹ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 24 marca 1989 r., OSNKW z 1989 r., nr 3–4, poz. 23.

¹⁰ T. Bojarski, *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 3, s. 100–101; zob. też E. Gudowska-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.

¹¹ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 277.

¹² J.R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4, s. 3; W. Koziulewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 76.

urzędu sędziego¹³. Sąd Najwyższy w wyroku z 13 stycznia 2003 r., wydanym w sprawie SNO 52/02¹⁴, także przyjął, że wprowadzając dopuszczalność zakwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego jako wypadku mniejszej wagi, ustawodawca uznał za możliwe stopniowanie szkodliwości tych przewinień dla służby. Konsekwentnie należy więc uznać, że pierwszym, najniższym stopniem tej szkodliwości jest jej „znikomość” (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k., mającego tu odpowiednie zastosowanie), której stwierdzenie uzasadnia umorzenie postępowania. Dalszym, a raczej wyższym stopniem, jest właśnie przypadek przewinienia mniejszej wagi z art. 109 § 5 p.u.s.p., stwarzający Sądowi możliwość odstąpienia od wymierzenia kary¹⁵ i wreszcie wszystkie pozostałe przewinienia, podlegające penalizacji, stosownie do zasad z art. 109 p.u.s.p.

W odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej, obok stosowanego w prawie karnym pojęcia szkodliwości społecznej, stosowane jest także pojęcie szkodliwości korporacyjnej. Próbę bliższego określenia znaczenia szkodliwości korporacyjnej podjął SN-SD w wyroku z 20 lipca 2011 r. w sprawie SNO 31/11¹⁶. W uzasadnieniu tego orzeczenia SN przyjął, że szkodliwość korporacyjna w odniesieniu do sędziów, to szkodliwość społeczna w rozumieniu prawa karnego, uzupełniona elementami szkodliwości mierzonej wobec środowiska zawodowego, w którym sędzia pozostaje, z uwzględnieniem ochrony autorytetu wymiaru sprawiedliwości, wizerunku sądów oraz władzy sędziowskiej i poszczególnych sędziów ją sprawujących. Szkodliwość społeczna definiowana jest w art. 115 § 1 Kodeksu karnego. Przy ocenie jej stopnia i tego czy przekroczył on próg znikomości badać należy przede wszystkim okoliczności przedmiotowe czynu, rozmiar szkody, skutków czynu, sposób i okoliczności jego popełnienia oraz rodzaj i znaczenie naruszonych reguł postępowania¹⁷.

¹³ W. Koziulewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 52 i cytowany tam, niepublikowany wyrok Sądu Dyscyplinarnego w Warszawie z 9 stycznia 1995 r., SD 1/94.

¹⁴ Wyrok SN – Sądu Dyscyplinarnego (dalej SN-SD) z 13 stycznia 2003 r., SNO 52/02, Orzecznictwo SN Sądu Dyscyplinarnego (dalej OSNSD) z 2003 r., nr I, poz. 2.

¹⁵ Zob. obszernie na ten temat P. Czarnecki, *Przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi w prawie polskim*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22 nr 1, s. 23–34.

¹⁶ Wyrok SN-SD z 20 lipca 2011 r., SNO 31/11, OSNSD z 2011 r., poz. 4.

¹⁷ Zob. R. Zawłocki, *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*, Warszawa 2007, s. 144–147.

Pojęcie „szkodliwości korporacyjnej” zaczerpnięto z orzecznictwa dyscyplinarnego innych niż sędziowski zawodów prawniczych. Wbrew powtarzanym czasem w prasie opiniom sędziowie nie tworzą korporacji ani w znaczeniu prawnoteknicznym, ani w ujęciu konstytucyjnym (art. 17 Konstytucji RP); stanowią część struktury władzy państwowej oddzielonej od pozostałych władz, część która posiada własny ustroj, samorząd i własne sądownictwo dyscyplinarne, będące elementem tego ustroju. Nazwa „korporacja” nie jest przeważnie stosowana w odniesieniu do sędziów, co nie wyklucza odpowiedniego stosowania pojęcia „szkodliwości korporacyjnej” w rozumieniu przyjętym w cytowanym wyżej orzeczeniu Sądu Najwyższego. Chodzi bowiem właśnie o szkodliwość społeczną czynu mierzoną także ze względu na szkodę, jaką ten czyn powoduje w odniesieniu do sędziów i sądów¹⁸.

Czyn, który może stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej musi być także zawiniony. Pojęcie zawinienia jest przy tym takie samo jak w prawie karnym i należy w tym zakresie korzystać z dorobku nauki prawa karnego. Odwołanie się do rozumienia winy takiego, jak w prawie karnym jest uzasadnione, zważywszy odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów części ogólnej Kodeksu karnego (art. 128 p.u.s.p.). Jak przy tym przyjął SN-SD w wyroku z 4 września 2003 r., SNO 51/03¹⁹, od strony podmiotowej do przypisania sędziemu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wystarczający jest każdy rodzaj winy, także wina nieumyślna²⁰. Wprawdzie zarówno w ustawie, jak i orzecznictwie sądów dyscyplinarnych problem winy nie jest szczególnie eksponowany, nikt nie kwestionuje jednak konieczności przypisania zawinienia w postępowaniu dyscyplinarnym. Do winy odwołuje się zresztą sama terminologia ustawy, używając słów „obwiniony”, czy „przewinienie”. W kwestii winy i formy zamiaru wypowiedział się SN-SD w uzasadnieniu wyroku z 18 czerwca 2015 r., SNO 31/15²¹,

¹⁸ Zob. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność sędziego za wykroczenie*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. II, Warszawa 2012, s. 358–359.

¹⁹ Wyrok SN-SD z 4 września 2003 r., SNO 51/03, OSNSD z 2003 r., nr 2, poz. 54.

²⁰ Zob. także wyrok SN-SD z 4 lutego 2015 r., SNO 70/14, OSNSD z 2015 r., poz. 8, w którego uzasadnieniu stwierdzono, że przewinienie dyscyplinarne może być popełnione również nieumyślnie, na skutek naruszenia obowiązków wynikających z pragmatyki służbowej, złożonego ślubowania, czy zasad etyki zawodowej sędziów.

²¹ Wyrok SN-SD z 18 czerwca 2015 r., SNO 31/15, OSNSD z 2015 r., poz. 40.

stwierdzając, że przewinienie dyscyplinarne polegające na naruszeniu przez sędziego określonych obowiązków, które stanowią oczywistą i rażącą obrazę przepisów nie musi być wyłącznie skutkiem zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego. Od strony podmiotowej wystarcza nieumyślność, a więc sędzia nie mając zamiaru popełnienia deliktu dyscyplinarnego, jednak go popełnia, na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość jego popełnienia przewidywał albo mógł przewidzieć²².

Delikt dyscyplinarny to zatem czyn bezprawny i zawiniony, o większym aniżeli znikomy stopniu społecznej szkodliwości. Można przyjąć, że analiza poszczególnych elementów tej definicji wyznacza tytułowe granice deliktu dyscyplinarnego sędziego. Podstawowym problemem przy ich określaniu są jednak materialne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawodawca wskazał je w ustawach o charakterze ustrojowym dotyczących odpowiednio sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych.

W art. 72 § 1 i 3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²³ (dalej: ustawa o SN) przyjęto, że sędzia SN odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu, a za wykroczenia może odpowiadać tylko dyscyplinarnie. Natomiast w art. 107 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęto, że podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych stanowi przewinienie służbowe, w tym oczywista i rażąca obraza przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu (przewinienie dyscyplinarne). Takie same są podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej asesora sądowego (art. 107a p.u.s.p.).

²² Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na § 19 i § 35 opinii Komisji Weneckiej Rady Europy w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z Republiki Mołdowy, w której stwierdzono, że przewinienie służbowe (*offence*), za które sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną powinno być popełnione z zamiarem bezpośrednim lub wiązać się z poważnym zaniedbaniem – Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD (2014) 006, za: J. Barcik, *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w standardach Komisji Weneckiej Rady Europy*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2015, nr 4, s. 204.

²³ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5).

W ustawie z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁴ kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK uregulowano w odrębnym Rozdziale 3 zatytułowanym „Immunitet i nietykalność osobista oraz zasady odpowiedzialności sędziego Trybunału” (art. 20–30). Z art. 24 ust. 1 tej ustawy wynika, że sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.

Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁵ ma charakter ściśle ustrojowy i nie zawiera odrębnej części poświęconej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych, to jest konkretnie sędziów i asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis art. 29 § 1 tej ustawy zakłada, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do sędziów i asesorów sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o ustroju sądów powszechnych. Wobec braku innych regulacji przyjęć należy, że kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych regulują, bez ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych²⁶, odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte w p.u.s.p. i ustawie o SN, a w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, przez jej art. 8 § 1 ponownie przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej z p.u.s.p.²⁷

W ustawie z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych²⁸ znalazł się natomiast odrębny rozdział zatytułowany „odpowiedzialność dys-

²⁴ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016, poz. 2073 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2188 ze zm.).

²⁶ Zob. J. Borkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012.

²⁷ Zob. T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009; E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014.

²⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2243 ze zm.).

cyplinarna sędziów sądów wojskowych” (Rozdział 5, art. 37–42a). Z art. 37 § 1 ustawy wynika, że sędziowie ci ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za wykroczenia i przewinienia dyscyplinarne. W myśl art. 37 § 2 natomiast przewinieniem dyscyplinarnym jest naruszenie obowiązków sędziego, w tym oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, uchybienie powadze stanowiska sędziowskiego, naruszenie dyscypliny wojskowej oraz zasad honoru i godności żołnierskiej. Nietrudno dostrzec różnicę w określeniu podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów wojskowych w porównaniu z podstawami odpowiedzialności sędziów sądów powszechnych (art. 107 § 1 p.u.s.p.) i sędziów Sądu Najwyższego (art. 72 § 1 ustawy o SN). Różnica ta wynika ze specyfiki statusu sędziów sądów wojskowych, którzy będąc sędziami są jednocześnie oficerami pełniącymi zawodową służbę stałą. Wydaje się, że poza dodatkowym odwołaniem do wartości etyki zawodowej żołnierzy zawodowych i pomimo różnic natury terminologicznej „uchybienie powadze stanowiska sędziowskiego” zamiast „uchybienia godności urzędu” sędziego, zakres materialnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej w części sędziowskiej (a nie wojskowej) jest tożsamy z podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN, NSA, sędziów i asesorów sądowych sądów powszechnych i administracyjnych. Tak więc sędzia sądu wojskowego odpowiada dyscyplinarnie tak jak każdy inny sędzia, a ponadto może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną jako oficer pełniący zawodową służbę stałą. Podstawy tej odpowiedzialności odnaleźć można w ustawie o dyscyplinie wojskowej i Kodeksie Honorowym Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego²⁹.

Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że we wszystkich omawianych ustawach mamy do czynienia ze stosunkowo ogólnym określeniem deliktu dyscyplinarnego. Przepisy te mają także charakter norm blankietowych, przewidują bowiem odpowiedzialność za naruszenie obowiązków określonych w innych normach, prawnych lub etycznych³⁰. Warto zauważyć, że Komisja Wenecka Rady Europy opowiedziała się za przyjmowaniem kazuistycznej, zamkniętej listy przewinień dyscyplinarnych sędziów i była prze-

²⁹ Zob. art. 108a ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 173).

³⁰ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 215–216.

ciwna stosowaniu ogólnych definicji, które mogą okazać się nieprecyzyjne. Skrytykowano na przykład stosowanie jako podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej odwołania do „naruszenia ślubowania”³¹. Za obowiązkiem państwa co do sprecyzowania definicji przewinień, za które sędzia krajowy może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną, opowiedział się także Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie*³².

Dalsze rozważania na temat materialnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego prowadzone będą na przykładzie przepisów dotyczących sędziów sądów powszechnych. Podstawę ich odpowiedzialności stanowi przewinienie służbowe, w tym oczywista i rażąca obraza przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu (przewinienie dyscyplinarne). We wskazanych przepisach rozróżnia się zatem w istocie dwie podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pierwsza z nich to czyn polegający przede wszystkim na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa – przewinienie służbowe. Druga to także czyn, ale taki, który uchybia godności urzędu sędziego. Czyny wyczerpujące znamiona ustawowe każdej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej określić można jako przewinienia dyscyplinarne. Obie formy wyczerpywać jednocześnie mogą znamiona przestępstwa albo wykroczenia, co stanowi odrębne zagadnienie, które nie jest omawiane w artykule.

Delikt dyscyplinarny może być popełniony przez oczywiste i rażące naruszenie przepisów prawa. Ustawodawca przyjął dosłownie, że sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienie służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. Użycie słów „w tym” oznacza, że przewinienie służbowe popełnić można także w inny sposób aniżeli poprzez oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. Wydaje się, że inne postaci przewinienia służbowego odnosić się mogą do naruszenia obowiązków sędziów nałożonych na nich przez przepisy natury ustrojowej lub służbowej. Świadome ignorowanie tych obowiązków może także stanowić przewinienie służbowe.

W odniesieniu do naruszenia przepisów prawa, dla przyjęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej konieczne jest ustalenie, że naruszenie przepisów

³¹ Zob. J. Barcik, op.cit., s. 204, autor tego opracowania uznał przy tym, że rozwiązania polskie zdają się dobrze korelować z rozwiązaniami międzynarodowymi – zob. s. 208.

³² Wyrok ETPCz z 9 stycznia 2013 r., skarga nr 21722/11; <http://www.achr.coe.int> (15.02.2018).

jest jednocześnie oczywiste i rażąco³³. Przyjąć trzeba, że w odniesieniu do wymienionej w art. 107 § 1 i art. 107a „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa” chodzi o naruszenie przepisów w ramach wykonywania obowiązków orzeczniczych sędziego (asesora), głównie w procesie stosowania i wykładni przepisów prawa, zwłaszcza zaś przepisów procesowych. Potwierdził to Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w wyroku z 27 czerwca 2002 r., SNO 18/02³⁴. Obszernie w tej materii wypowiedział się SN-SD w wyroku z 22 stycznia 2014 r., SNO 40/13³⁵, podkreślając, że „mając na względzie „niezbywalne prawo sędziego” do własnej, samodzielnej interpretacji prawa, nie sposób nie zauważyć, że łączy się z tym ryzyko sądowej pomyłki, wadliwości w interpretacji prawa, czy nawet rażącego błędu w procesie wykładni. Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej nie pozwala sędziemu na ignorowanie przepisów prawa, lecz w ramach realizowania funkcji orzeczniczej chroni jego prawo do popełniania błędów, które powinny być korygowane w trybie kontroli instancyjnej, stosownie do treści art. 176 Konstytucji, przewidującego dwuinstancyjność postępowania sądowego. Przepisy proceduralne określają sposób i tryb eliminowania błędów prawnych popełnianych przez

³³ Zob. m.in. wyroki SN-SD: z 12 listopada 2003 r., SNO 71/03, OSNSD z 2003 r., nr 2, poz. 65; z 28 października 2011 r., SNO 42/11, OSNSD z 2011 r., poz. 51; z 10 stycznia 2013 r., SNO 53/12, OSNSD z 2013 r., poz. 1.

³⁴ Wyrok SN-SD z 27 czerwca 2002 r., SNO 18/02, OSNSD z 2002 r., nr 1–2, poz. 9, którego teza brzmi następująco: „Obraza, o której stanowi art. 107 § 1 p.u.s.p. została określona dwoma przymiotnikami wyznaczającymi przedmiotowe znamiona tego przewinienia dyscyplinarnego. Występuje ono wówczas, gdy naruszenie prawa ma charakter oczywisty. Określenie to należy odnieść do rodzaju, wagi i rozmiaru błędu popełnionego przy stosowaniu lub wykładni prawa. Obraza jest oczywista, gdy popełniony błąd jest łatwy do stwierdzenia, i bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis, a rozumienie przepisu prawa nie powinno budzić wątpliwości u przeciętnej osoby o kwalifikacjach prawniczych. Określenie „rażąca” odnosi się natomiast do skutków obrazy przepisów prawa. Dla uznania działania sędziego za delikt dyscyplinarny nie wystarcza bowiem dopuszczenie się błędowi oczywistego dla należycie wykształconego prawnika. Popełniony błąd musi też narażać na szwank prawa i istotne interesy stron (innych osób biorących udział w postępowaniu) albo powodować szkodę. Zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub sądu może również wyznaczać cechę naruszenia prawa określoną jako „rażąca obraza”. Dla uznania obrazy przepisów prawa za przewinienie dyscyplinarne konieczne jest przypisanie jej obu tych cech łącznie. Od strony podmiotowej natomiast do przypisania sędziemu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wystarczający jest każdy rodzaj winy, także wina nieumyślna”.

³⁵ Wyrok SN-SD z 22 stycznia 2014 r., SNO 40/13, OSNSD z 2014 r., poz. 15.

sędziów w toku orzekania. Kontrola instancyjna umożliwia poprawienie nie-trafnych, a niekiedy rażąco błędnych orzeczeń, bądź to przez ich uchylenie, bądź przez wprowadzenie doń stosownych zmian”. Podobny pogląd wyrażono w wyroku z 15 listopada 2012 r., SNO 46/12³⁶ Z kolei w wyroku z 18 lipca 2014 r., SNO 29/14³⁷ SN-SD przypomniiał, że postanowienia zawarte w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów nie są przepisami prawa w rozumieniu art. 107 § 1 p.u.s.p. Dlatego ich nieprzestrzeganie oceniać trzeba w kategorii uchybienia godności urzędu.

Rozumienie oczywistości i rażącego charakteru naruszenia powinno być przyjmowane w sposób zawężający³⁸. Nie można odnosić go do każdego naruszenia prawa, a jedynie do takiego, które nie tylko w oczywisty dla każdego sposób łamie prawo, ale jednocześnie wymiar tego naruszenia – obrazy prawa, jest szczególnie duży, rzucający się w oczy oraz powodujący poważne skutki, szkodę lub krzywdę konkretnych osób i jednocześnie narażenia dobra wymiaru sprawiedliwości³⁹. W wyroku z 7 maja 2008 r., SNO 45/08⁴⁰, SN-SD podkreślił, że za błędy w niezawisłym orzekaniu sędziego mógłby być zupełnie wyjątkowo pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale tylko za oczywiste, tj. kwalifikowane „bezprawie sądowe”, które można byłoby

³⁶ Wyrok SN-SD z 15 listopada 2012 r., SNO 46/12, OSNSD z 2012 r., poz. 42.

³⁷ Wyrok SN-SD z 18 lipca 2014 r., SNO 29/14, OSNSD z 2014 r., poz. 45.

³⁸ W wyroku z 17 czerwca 2008 r., SNO 48/08, OSNSD z 2008 r., poz. 14 stwierdzono, że: „niedopuszczalne jest ściganie sędziego w trybie dyscyplinarnym w razie popełnienia zwykłego błędu przy wykładni czy stosowaniu przepisu. W szczególności zaś takiego przepisu, który z winy ustawodawcy sformułowany został w sposób niejednoznaczny, wręcz narzucający możliwość jego różnorodnego rozumienia. Zwykle błędy w wykładni powinny być korygowane, co oczywiste, w drodze kontroli instancyjnej orzeczenia lub w drodze kontroli spowodowanej wniesieniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W konsekwencji, sięganie po środki dyscyplinarne musi być ograniczone do przypadków zupełnie wyjątkowych, w których w procesie orzekania „...sędzia dopuścił się obrazy prawa w stopniu najwyższym, bo oczywistym i rażącym równocześnie”.

³⁹ W opinii Komisji Weneckiej Rady Europy przyjęto, że postępowania dyscyplinarne powinny dotyczyć „rażącego i niedającego się wytłumaczyć złego zachowania w sprawach zawodowych” i nie mogą obejmować „różnic w interpretacji prawniczej lub sądowych pomyłek” – zob. § 60 Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD (2011) 012, za: J. Barcik, op.cit., s. 204.

⁴⁰ Wyrok SN-SD z 7 maja 2008 r., SNO 45/08, OSNSD z 2008 r., poz. 11.

z góry zakwalifikować jako zamierzone umyślne, oczywiste i rażące pogwałcenie przepisów prawa, widoczne od razu dla każdego i bez wnikania w szczególności sprawy oraz bez potrzeby analizowania stanu faktycznego i prawnego, a ponadto pod warunkiem, że usunięcie kwalifikowanych wad orzeczenia nie było możliwe przez zastosowanie prawem przewidzianych procedur umożliwiających instancyjną kontrolę i zweryfikowanie błędnego orzeczenia sądowego.

Konieczność zawężającego rozumienia tej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej uzasadniona jest zakazem ingerowania w niezawisłość, której podstawą jest orzekanie w sposób swobodny. Odwołał się do tego SN-SD w wyroku z 29 października 2003 r., w sprawie SNO 48/03⁴¹, podnosząc, że wykładnia art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz zawartego w nim pojęcia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa musi być dokonana w zgodzie z Konstytucją, a więc bez naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie chodzi przy tym o „niezawisłość” sędziego od przepisów prawa, ale o uwzględnienie tego, że sprawowanie urzędu sędziowskiego z istoty polega na wykładni i stosowaniu prawa, przy których mogą być popełniane błędy. Dotyczy to zwłaszcza samej istoty sprawowania urzędu sędziego, jaką jest ferowanie rozstrzygnięć. Sędzia, który przy wydawaniu wyroku byłby skrzępowany zagrożeniem odpowiedzialnością dyscyplinarną w razie popełnienia błędu, zwłaszcza przy uwzględnieniu niedookreślonych przesłanek przewinienia (oczywista i rażąca obraza przepisów), nie mógłby być niezawisły. Dlatego należy uznać, że przewinienie dyscyplinarne w tej formie może w zasadzie dotyczyć tylko wykładni i stosowania przepisów procesowych, nie wiążących się bezpośrednio z samym orzekaniem.

Tak więc, przesadnie rygorystyczne interpretowanie tej podstawy mogłoby prowadzić do krępowania swobody orzekania w obawie przed ewentualną odpowiedzialnością dyscyplinarną. Zważyć także należy, że obowiązujące przepisy często trudno uznać za jednoznaczne i wewnętrznie spójne, a ich zmienność w czasie i rozbudowany charakter sprawiają, że ryzyko naruszenia obowiązujących przepisów wzrasta. Zauważyć przy tym trzeba, że obraza przepisów prawa materialnego lub procesowego stanowi względną przesłankę odwoławczą i w razie jej potwierdzenia sąd odwoławczy zmienia lub uchyla zaskarżone orzeczenie (art. 438 k.p.k.). Podobna sytuacja, i to także

⁴¹ Wyrok SN-SD z 29 października 2003 r., SNO 48/03, OSNSD z 2003 r., nr 2, poz. 60.

w wymiarze naruszenia prawa o charakterze rażącym, ma miejsce w postępowaniu kasacyjnym (art. 523 § 1 k.p.k.)⁴². Sąd Najwyższy stwierdzając zasadność kasacji (nadzwyczajnego środka zaskarżenia) dojść musi najpierw do wniosku, że w sprawie doszło do zaistnienia bezwzględnej przesłanki odwoławczej lub innego naruszenia prawa w stopniu rażącym. Nie każde takie orzeczenie sądu odwoławczego lub Sądu Najwyższego może i powinno powodować wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W uzasadnieniu wyroku z 25 listopada 2016 r., SNO 48/16⁴³ SN-SD przypomniał w odniesieniu do omawianego zagadnienia, że w orzecznictwo sądów oraz podejmowanie wszelkich decyzji jurysdykcyjnych wpisane jest ryzyko błędu oraz prawo do jego popełnienia. Na założeniu, przewidywaniu i nieuchronności błędu – nieumyślnego działania niezgodnego z przyjętymi zasadami, przynoszącego negatywne skutki prawne (procesowe) – oparte są wszystkie systemy sądowe przewidujące środki odwoławcze (zaskarżenia), tj. środki prawne umożliwiające korygowanie lub eliminowanie błędów popełnianych przez sąd przy rozstrzyganiu spraw.

Nad rozumieniem znaczenia „oczywistości” i „rażącego” charakteru obrazy przepisów prawa zastanawiał się SN w uzasadnieniu wyroku z 11 grudnia 2014 r., SNO 61/14⁴⁴, Stwierdził w nim, że obraza przepisów prawa jest oczywista, gdy błąd sędziego jest łatwy do stwierdzenia, popełniony został w odniesieniu do określonego przepisu, mimo że znaczenie tego przepisu nie powinno nasuwać wątpliwości nawet u osoby o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych, a jego zastosowanie nie wymaga głębszej analizy. Natomiast ra-

⁴² Jak stwierdził SN w wyroku z 17 czerwca 2008 r., SNO 48/08, OSNSD z 2008 r., poz. 14: „Wprawdzie przesłanką uwzględnienia skargi kasacyjnej jest stwierdzenie „rażącego” naruszenia przepisu prawa (art. 523 § 1 *in principio* k.p.k.), tym niemniej uznać można, że określeniu „rażące” nadawać należy inne rozumienie na gruncie przepisów rozdziału 55 Kodeksu postępowania karnego i na gruncie przepisu art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W przeciwnym wypadku, każde uwzględnienie skargi kasacyjnej powinno prowadzić do uruchamiania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu, który zasiadał w składzie, który wydał orzeczenie wzruszone kasacją, co uznać należałoby nie tylko za nieracjonalne, ale wręcz niezgodne z intencją ustawodawcy. Używając obrazowego skrótu myślowego, wskazać zatem należy, że „rażące” w rozumieniu art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych są jedynie „szczególnie rażące” naruszenia przepisów prawa, które prowadziły do uwzględnienia skarg kasacyjnych”.

⁴³ Wyrok SN-SD z 25 października 2016 r., SNO 48/16, OSNSD z 2016 r., poz. 57.

⁴⁴ Wyrok SN-SD z 11 grudnia 2014 r., SNO 61/14, OSNSD z 2014 r., poz. 69.

żący charakter tejże obrazy należy odnosić do jej skutków ocenianych na tle konkretnych okoliczności, gdy popełniony błąd narusza istotne interesy stron bądź innych osób biorących udział w postępowaniu lub powoduje zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Podobne poglądy SN przedstawił w wyroku z 4 lutego 2015 r., SNO 70/14⁴⁵.

Podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, obok omówionego powyżej przewinienia służbowego, stanowi uchybienie godności urzędu. Zwrócić należy uwagę na celowe ze strony ustawodawcy niedookreślenie znamion przewinienia dyscyplinarnego w ogóle, a zwłaszcza w tej postaci. Przyjąć należy, że uchybienie godności urzędu to wszelkie zachowania sędziów, które uznać można za gorszące, moralnie naganne, przynoszące ujmę urzędowi sędziego. Uznanie konkretnego czynu za takie zachowanie następuje poprzez odwołanie do przepisów Konstytucji RP (m.in. art. 178) i ustaw dotyczących sądownictwa o charakterze procesowym (przepisy dotyczące powagi sądu) oraz ustrojowym, do wymogu posiadania nieskazitelnego charakteru i treści ślubowania, które sędzia składa przed objęciem urzędu przed Prezydentem RP i wreszcie do norm etyki ogólnej i etyki zawodowej sędziów, tych zebranych w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych, jak i tych które nie są skodyfikowane. Wszystkie te elementy składają się na pojęcie godności urzędu sędziego, której uchybienie stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Można także przyjąć, że uchybiają godności urzędu zachowania sędziego, które godzą w godność innych osób, stron, uczestników postępowania, świadków etc.

Próbę całościowego spojrzenia na pojęcie godności urzędu sędziego podjął Sąd Najwyższy w wyroku z 22 czerwca 2015 r., SNO 34/15⁴⁶. SN-SD stwierdził, że godność urzędu sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, której strzec zobowiązuje się sędzia, składając ślubowanie przed Prezydentem Rzeczypospolitej i której uchybienie stanowi podstawę pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej to pojęcie odwołujące się do tradycyjnego *dignitas*; związane jest nie tylko z poczuciem własnej wartości i dumy ze sprawowania urzędu oraz z oczekiwaniem szacunku od innych osób, ale wiąże się z podwyższonymi wy-

⁴⁵ Wyrok SN-SD z 4 lutego 2015 r., SNO 70/14, OSNSD z 2015 r., poz. 8.

⁴⁶ Wyrok SN-SD z 22 czerwca 2015 r., SNO 34/15, OSNSD z 2015 r., poz. 43.

maganiami i ograniczeniami wobec sędziów. Godność nabywana w chwili objęcia urzędu sędziego to atrybut zapewniający autorytet sądu i sędziego osobiście. Jest to pojęcie niedefiniowalne, ale wiąże się z wzorcem postępowania sędziego, wynikającym z przepisów prawa, norm etyki zawodowej i innych norm moralnych, spisanych i niespisanych w zbiorze etyki zawodowej sędziów. Z godnością urzędu sędziego i cechującą każdego sędziego nieskazitelnością charakteru wiąże się ustalony standard postępowania sędziego, który stanowić powinien wzór dla innych i którego efektem powinno być wzbudzenie szacunku. Wcześniej w wyroku z 17 maja 2007 r., SNO 28/07⁴⁷, SN-SD stwierdził, że w myśl art. 82 § 1 i § 2 p.u.s.p. obowiązki sędziego wynikające ze stosunku służbowego są nie tylko związane ze służbą, ale także wykraczają poza czas i miejsce jej pełnienia, zaś granice, których przekroczenie oznacza popełnienie przewinienia służbowego i odpowiedzialność, wyznacza rota ślubowania. Wynika z niej między innymi, że sędzia jest obowiązany „stać na straży prawa”, wypełniać sumiennie obowiązki sędziego, „a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”. Zwłaszcza powinności godnego zachowania się sędziego oraz stania na straży prawa przypisał ustawodawca zasadnicze znaczenie, gdyż w art. 107 § 1 p.u.s.p. uchybienie godności urzędu oraz oczywistą i raziącą obrazę prawa wymienił wyraźnie wśród innych nienazwanych postaci przewinień służbowych.

Granice deliktu dyscyplinarnego wyznaczone są także możliwościami udziału sędziego w debacie publicznej, korzystania z prawa do krytyki i wolności wypowiedzi. Przyznać należy, że sędzia jest w tym zakresie ograniczony w porównaniu do innych obywateli, niemniej w sytuacji zagrożenia praworządności ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zabrania głosu. Wiąże się to z kolei z regułą neutralności politycznej sędziów wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji. Wytyczenie granic, poza którymi działalność ma charakter polityczny wydaje się szczególnie trudne. Łatwe z kolei jest stawianie zarzutów sędziom zabierającym publicznie głos, że ich wypowiedzi mają charakter polityczny, nawet wówczas, gdy dotyczą wprost zagadnień ustrojowych sądownictwa, czy odnoszą do związanych z władzą sądowniczą przepisów Konstytucji. Warto w tym zakresie odwołać się do orzeczeń Europejskiego Trybunału

⁴⁷ Wyrok SN-SD z 17 maja 2007 r., SNO 28/07, OSNSD z 2007 r, poz. 45.

Praw Człowieka w sprawach *Baka p-ko Węgrom*⁴⁸ i *Kudeshkina p-ko Rosji*⁴⁹ oraz do wyroku Panamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁰.

Nowy rozdział w historii podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów otworzyła ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁵¹. Do omówionych i funkcjonujących dotąd podstaw w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa i uchybienia godności urzędu, dodano podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej w postaci:

- działań i 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 sądów i niezawisłości sędziów⁵².

Ta ostatnia podstawa stanowi powtórzenie części art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wydawało się dotąd, że ten przepis Konstytucji mógł stanowić samodzielłą podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Nowe podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej są nieostre, niedookreślone i uznać to trzeba za zamierzone. Stanowią one bowiem reakcję na zgła-

⁴⁸ Wyrok ETPCz z 27 maja 2014 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, LEX nr 1462684; wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12; zob. także: M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2016, nr 3, s. 30.

⁴⁹ Wyrok z 26 lutego 2009 r. w sprawie *Kudeshkina przeciwko Rosji*, skarga nr 29492/05.

⁵⁰ Wyrok z 5 października 2015 r. w sprawie *Lopez Lone i in. przeciwko Hondurasowi* Inter-American Court of Human Rights, case of *Lopez Lone et al. v. Honduras*; http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_ing.pdf (14.03.2018).

⁵¹ Dz.U. 2020, poz. 190.

⁵² Zmienione przepisy art. 107 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2019, poz. 52, 55, 60, 125, 1465 i 1495) i art. 72 § 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2019, poz. 825) weszły w życie z dniem 14 lutego 2020 r.

szane przez wielu sędziów zastrzeżenia co do prawidłowości powołania członków Krajowej Rady Sądownictwa i poprawności przeprowadzanej przez tę Radę procedury zmierzającej do przedstawienia Prezydentowi wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie. Zastrzeżenia wyrażane w wypowiedziach publicznych i stanowiące przedmiot pytań kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu Najwyższego dotyczyły także prawidłowości powołania części sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pozycji ustrojowej Izby Dyscyplinarnej oraz wpływu Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom⁵³. Cel wprowadzenia nowych podstaw odpowiedzialności to wyeliminowanie tych tematów z orzecznictwa i debaty publicznej z udziałem sędziów. W miejsce rzeczywistego rozwiązania problemów stanowiących podstawę działań orzeczniczych i publicznych wypowiedzi sędziów ustawodawca wprowadził po prostu zakaz poruszania tych kwestii pod groźbą kar dyscyplinarnych, przy czym dla sędziów Sądu Najwyższego karą za przewinienie dyscyplinarne określone w nowych podstawach odpowiedzialności jest kara złożenia z urzędu (art. 75 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym)⁵⁴.

Podsumowując uznać trzeba, że nieostre granice deliktu dyscyplinarnego sędziego sprzyjają próbom inicjowania postępowań dyscyplinarnych w sprawach, w których kierunek orzeczenia albo treść jego uzasadnienia nie tyle rażąco naruszają prawo, co nie odpowiadają oczekiwaniom rządzących (np. dostrzeżenie „ekscesu orzeczniczego” w zadaniu pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵⁵). Skłaniają do dostrze-

⁵³ Zob. np. file:///C:/Users/WDAGUtilityAccount/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/analiza-42019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci%20(1).pdf (11.02.2020).

⁵⁴ Stąd funkcjonujące w przestrzeni publicznej określenia ustawy z 20 grudnia 2019 r. jako ustawy „represyjnej” lub „kagańcowej”, z kolei zwolennicy ustawy nazywają ją ustawą „walentynkową” w związku z dniem jej wejścia w życie. M. Wójcik Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości oświadczył publicznie, że ta nazwa ustawy stanowi wyraz „miłości do narodu”, wypowiedź w programie „Wydarzenia i Opinie” Polsat News z 10 lutego 2020 r.

⁵⁵ Zob. m.in.: M. Kryszkiewicz, *Kolejny kontrowersyjny ruch rzecznika dyscyplinarnego*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12 grudnia 2018, w artykule opisano także działania rzecznika wobec sędziego biorącego udział w symulacji rozprawy na festiwalu „Pol’and’Rock”; M. Kryszkiewicz, *Kolejne sędziowskie dyscyplinarki za orzecznictwo*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 27 listopada 2019 r.; Ł. Woźnicki, *Przybyło represji wobec sędziów*, „Gazeta Wyborcza” z 27 listopada 2019 r., A. Łukaszewicz, *Sędziowie do ministra sprawiedliwości: nie przestraszycie*

gania uchybień godności urzędu w działaniach o charakterze edukacyjnym i zachowaniach sędziów, które odbierane są jako opór wobec przeprowadzanych zmian w przepisach dotyczących sądów⁵⁶. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że aktywność niektórych rzeczników dyscyplinarnych ogniskuje się wokół osób publicznie sprzeciwiających się zmianom, wskazującym na ich niezgodność z Konstytucją. Celem jest, jak się wydaje, ograniczenie uczestnictwa sędziów w debacie publicznej⁵⁷. Samo prowadzenie przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego wpływać może na osoby, których postępowania te dotyczą. Informacje o tych postępowaniach mają także wpływać na innych sędziów przez działanie tzw. „efektu mrożącego”. W tych wypadkach prawo dyscyplinarne wykorzystywane jest jako instrument dla osiągnięcia celów politycznych. Opowiadając się za podnoszeniem wymagań stawianych sędziom i egzekwowaniem ich przez pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej, trzeba sprzeciwiać się opisanemu powyżej sposobowi postępowania. Działalność rzeczników i sądów dyscyplinarnych powinna być uważnie obserwowana i dokumentowana pod tym kątem.

Literatura

- Barcik J., *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w standardach Komisji Weneckiej Rady Europy*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2015, nr 4.
- Bojarski T., *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 3.
- Borkowski J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012.
- Czarnecki P., *Przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi w prawie polskim*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1.
- Gudowska-Natanek E., *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.

nas, „Rzeczpospolita” z 2 grudnia 2019 r., M. Kryszkiewicz, G. Osiecki, *Dyscyplinowanie czy zamykanie ust?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2 grudnia 2019 r.

⁵⁶ Zob. *Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sądowniczą i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*, red. J. Kościerzyński, iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty (8.03.2020).

⁵⁷ A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.

- Kosonoga J., *Umorzenie postępowania karnego z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu*, [w:] *Przyszłość prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność sędziego za wykroczenie*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. II, Warszawa 2012.
- Krzyżanowska-Mierzevska M., *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2016, nr 3.
- Kubiak J.R., Kubiak J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4.
- Kuczyński T., Masternak-Kubiak M., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959.
- Plebanek E., *Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. II, Warszawa 2012.
- Plesnarowicz-Durska E., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Radajewski M., *Status prawny Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz jej sędziów*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 5.
- Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.
- Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1–2.
- Zawłocki R., *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*, Warszawa 2007.