

**Anna Machnikowska<sup>1</sup>**

## **Odpowiedzialność władzy sądowniczej a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów**

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność dyscyplinarna, prawo do sądu, niezależność sądów, niezawisłość sędziego

**Keywords:** disciplinary responsibility, right to a fair trial, independence of courts, independence of a judge

### **Streszczenie**

Dwie okoliczności: niesprawny system ochrony prawnej oraz kontrowersyjne przypadki zaniechania egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, stały się podstawą uzasadnienia zmian w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Nowe rozwiązania charakteryzują się m.in. ograniczeniem niezależności władzy sądowniczej i poddaniem jej większej kontroli ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. U podstawy tego przedsięwzięcia znajduje się teza, że sądy nie są równorzędnym, względem innych władz, reprezentantem Suwerena, a ich dotychczasowe prawa (poza sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości) powinny być zawężone, ponieważ zostały przez sędziów nadużyte. Część sędziów i przedstawiciele jurysprudencji odrzuca tę argumentację wskazując, że zmiany nie służą deklarowanym celom poprawy funkcjonalności sądów i przestrzegania prawa przez sędziów, lecz skutkują ograniczeniem prawa obywatela do niezależnego sądu.

W tych warunkach powstał spór, jak powinien zachować się sędzia, jeżeli ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej zakazuje mu prawa do krytyki oraz do prawnej wery-

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-5022-6962, doktor habilitowany, Katedra Postępowania Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. Email: anna.machnikowska@ug.edu.pl.

fikacji przepisów pozbawiających go gwarancji niezależności i niezawisłości. Czy ustawowe zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej decydują także o wszystkich zasadach odpowiedzialności władzy sądowniczej? Jak przedstawia się ta sytuacja w momencie różnicy zdań między przedstawicielami władzy ustawodawczej i wykonawczej, a przedstawicielami władzy sądowniczej, na temat interpretacji zasady prawa obywatela do sądu oraz samego pojęcia „niezależność sądu”. Pomocne w odpowiedzi jest przybliżenie prawnej i doktrynalnej argumentacji, na którą powołują się obie strony. Może być to też przydatne dla ustalenia czy egzekwowanie nowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej zakończy obecny kryzys w stosunkach między sądami i pozostałymi władzami, czy przeciwnie – zainicjuje kolejny jego etap.

### **Abstract**

#### **Responsibility of the Judicial Power and Disciplinary Responsibility of Judges**

Two circumstances: ineffective legal protection system and controversial cases of abandonment of enforcement of judges' disciplinary liability have become a basis for justifying amendments to regulations on judges' disciplinary liability. New solutions are characterised by, among other features, the limiting of the independence of the judiciary and subjecting it to increased control exercised by the legislature and the executive. The rationale behind these changes is to be sought for in a claim that courts of law are not a representative of the people which can be considered equal to the other authorities and that, therefore, having been abused by judges, the rights they have enjoyed hitherto (other than the administration of justice) should be constrained. Some judges and representatives of the jurisprudence reject this argumentation pointing out that rather than being conducive to the declared goals of improving the functioning of courts and of judges' observance of law, the amendments result in the limiting of the citizen's right to an independent tribunal.

In these circumstances, a dispute has arisen over how a judge should act if the law on disciplinary liability prohibits their right to criticise or legally verify regulations depriving them of the guarantee of independence and impartiality. Do the statutable principles of disciplinary liability also determine all the principles of the judiciary liability? What if there is a difference of opinions between the representatives of the legislature and the executive versus those of the judiciary concerning an interpretation of the citizen's right to a tribunal and of the notion of "independence of a tribunal"? Analysing the legal and doctrinal argumentation offered by both parties may facilitate answering these questions. This approach may also prove useful in determining whether enforcing the new principles of disciplinary liability will resolve the current

crisis in the relationship between courts and the other authorities or, on the contrary, initiate its further stage.

✱

## **I. Uwagi wprowadzające**

Niski poziom sprawności sądów i brak zaufania obywateli do instytucji wymiaru sprawiedliwości został wskazany przez obóz polityczny, który objął władzę w Polsce pod koniec 2015 r., jako argument do przeprowadzenia głębokiej reformy sądownictwa. Wśród źródeł nieprawidłowości w funkcjonowaniu sądów, partia rządząca wymieniała nadużywanie przez sędziów przyznanych im praw – indywidualnych i korporacyjnych oraz nieangażowanie się niektórych sędziów w urzeczywistnianie idei sprawiedliwości. W tej sprawie szczególnie zwracano uwagę na przypadki sędziowskich deliktów dyscyplinarnych i brak zdecydowanej reakcji na takie zdarzenia ze strony środowiska sędziowskiego.

Dlatego, zdaniem reformatorów, zmiana miała polegać nie tylko na działaniach organizacyjnych, lecz także na przeobrażeniu statusu ustrojowego sądów. Program naprawczy, obejmujący nowe ukształtowanie pozycji prawnej sędziów, przewidywał również odniesienie do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Projektowano zaostrzenie niektórych sankcji i ograniczenie wpływu zasady kooptacji na obsadę składów orzekających w postępowaniach dyscyplinarnych. W uzasadnieniu, przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej, obok powoływania się na stan faktyczny, zaczęli artykułować tezę, zgodnie z którą szeroki zakres niezależności władzy sądowniczej nie jest w Polsce legitymizowany wolą suwerena.

Przekaz ten skierowano do sędziów i do opinii publicznej, a następnie powiązano z fundamentalnymi zmianami m.in.: Prawa o ustroju sądów powszechnych [USP], statusu Sądu Najwyższego [SN], Trybunału Konstytucyjnego [TK] oraz Krajowej Rady Sądownictwa [KRS]. Spotkało się to z krytyką wielu prawników, w tym sędziów. Część z nich publicznie oponowała przeciwko nowym przepisom. Niektórzy podejmowali czynności prawne zmierzają-

ce do zweryfikowania zgodności owych norm z: Konstytucją RP, Traktatami o Unii Europejskiej, art. 6 i art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz z Kartą Praw Podstawowych. Sędziowie zaczęli również sygnalizować nieprawidłowe praktyki rzeczników dyscyplinarnych, których działania nie zawsze miały mandat nawet w nowym ustawodawstwie<sup>2</sup>. Oponenti kierunku, który obrała reforma wymiaru sprawiedliwości podkreślali, że nie doprowadziła ona do zwiększenia efektywności sądów<sup>3</sup>. Osłabiła natomiast gwarancje prawa do sądu, wprowadzając elementy podporządkowujące to prawo arbitralnemu uznaniu władzy politycznej. W konsekwencji, naruszony został także standard systemu demokracji parlamentarnej.

Z kolei przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Prezydent RP stwierdzili, że dodatkowa aktywność sędziów wyczerpuje znamiona sprzeniewierzenia się sędziów zasadzie apolityczności i destabilizuje system prawny. Sędziom przypisano zamiar utrzymania uprzywilejowanej własnej pozycji, bez względu na negatywne następstwa takiej postawy dla wymiaru sprawiedliwości. Z tego powodu zdecydowano o poszerzeniu zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zakazami objęto ich publiczne wypowiedzi dotyczące działania pozostałych władz, a także niektóre czynności procesowe mogące poddać dokonywane zmiany prawne lub ich skutki, ocenie Sądu Najwyższego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [TSUE]. Odpowiedzialnością objęto możliwość stosowania przez sędziów sądów powszechnych rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Reagując na zaostrenie przepisów, część sędziów ponownie pojawiła się w przestrzeni publicznej wyjaśniając jednocześnie, że ich działanie ma na celu obronę prawa obywateli

---

<sup>2</sup> Taka sytuacja miała miejsce w kwestii właściwości Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i Zastępców Rzecznika, prowadzących w 2019 r. postępowania w sprawach, które zgodnie z brzmieniem ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, powinny pozostawać w kompetencji innych rzeczników – działających bezpośrednio przy sądach. Dopiero nowelizacja ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 190), usankcjonowała tę praktykę, wcześniej uzasadnianą celowościową wykładnią prawa.

<sup>3</sup> Według danych MS liczba spraw przypadających na jednego sędziego sądu rejonowego wzrosła na koniec 2019 r. do 3000 spraw, zob. M. Kryszkiewicz, *Sądy na skraju przepaści: Rośnie liczba wakatów orzeczniczych, coraz więcej spraw przypada na jednego sędziego*; <https://gazetaprawna.pl> z 2 marca 2020 r. (03.03.2020).

do niezależnego sądu. To, według sędziów, czynni ich zobowiązanymi do zabierania głosu i korzystania z dostępnych mechanizmów prawnych, nawet jeżeli jednocześnie takie czynności zostały właśnie włączone do deliktów dyscyplinarnych<sup>4</sup>.

W ten sposób zarysował się spór na temat podstaw i wzajemnej relacji między dwoma kategoriami odpowiedzialności. Jedną jest, wywodzona z *lex*, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Druga, posadowiona w *ius* – to odpowiedzialność władzy sądowniczej za stan prawa. Różnica zdań dotyczy kwestii fundamentalnej: interpretacji pojęcia „niezależność sądu” zawartego w treści konstytucyjnego prawa do sądu.

W konsekwencji, pojawiły się również nowe pytania. Czy zakaz działalności publicznej sędziów, ustanowiony w imię zasad ich niezależności i niezawisłości (art. 173 § 3 Konstytucji RP), obejmuje także nakaz powstrzymania się sędziów od publicznej polemiki, kiedy ustawodawca ogranicza niezależność sądów w rozmiarze pozbawiający to prawo jego istoty? Czy sędzia pozostaje związany ustawą, jeżeli uważa ów akt za niezgodny z Konstytucją RP, lecz nie poddaje go pod ocenę sądu konstytucyjnego? Czy sytuację zmienia potwierdzenie przez TK zgodności ustawy z Konstytucją RP? Co powinien uczynić sędzia, gdy przepisom nadal stawiany jest zarzut naruszania zasad prawa, w tym prawa UE?

Pomocne przy udzieleniu odpowiedzi może być przybliżenie prawnej i doktrynalnej argumentacji, na którą powołują się obie strony ustrojowego dyskursu. Jest też przydatne dla projekcji dalszych zmian, jakich doświadczy status polskiego sądu. Czy stanowcze egzekwowanie nowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej usunie z widoku opinii społecznej kryzys w stosunkach między sądami i pozostałymi władzami, czy przeciwnie – zainicjuje kolejny jego etap?

---

<sup>4</sup> Obok pojawiających się nadal w przestrzeni publicznej krytycznych wypowiedzi niektórych sędziów oceniających działania pozostałych władz, niektórzy sędziowie zapowiedzieli wstrzymanie się ze złożeniem, wymaganych przez nowe prawo, oświadczeń o ich przynależności do związków i stowarzyszeń. Ich zadaniem ustawa w tym zakresie narusza ich prawo do prywatności, zob. M. Gałczyńska, *Ustawa dyscyplinująca sędziów. Znaczna część sędziów nie zamierza się do niej stosować*, <https://wiadomosci.onet.pl> z 3 marca 2020 r. (03.03.2020).

## II. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów – rozwiązanie czy źródło kryzysu władzy sądowniczej?

Nieskrępowany rozwój rodzimej, obywatelskiej i nowoczesnej kultury prawnej stał się w Polsce możliwy dopiero od lat dziewięćdziesiątych XX w. W momencie zmiany ustroju prognozowano, że doświadczenia wcześniejszych pokoleń przełożą się na radykalną poprawę jakości legislacji, urealnienie prawa do sądu, a także na wysoki standard etyki sędziowskiej. W praktyce reformy miały tylko fragmentaryczny wymiar. Było to następstwem świadomego zaniechania jak i przyjęcia błędnych założeń. W pierwszej z wymienionych kwestii decydujące znaczenie miało przekonanie polityków o niezbędności ich administracyjnej władzy w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości. W drugiej sprawie, istotną rolę odegrała koncepcja nowej hierarchii potrzeb kształtujących społeczną i prawną podstawę liberalnej demokracji. Jak aksjomat potraktowano tezę o samoczynnym rozwoju powszechnej świadomości prawnej, a wraz z nim, o automatycznej poprawie jakości wymiaru sprawiedliwości. Oba procesy przebiegały jednak inaczej i miały również negatywne cechy.

Problem stał się widoczny po uchwaleniu Prawa o ustroju sądów powszechnych (2001), obowiązującego pod rządami nowej Konstytucji RP (1997). Już wtedy notowano spowolnione tempo modernizacji systemu wymiaru sprawiedliwości względem innych przekształceń społecznych i gospodarczych. Brakowało czasu i środków na merytoryczną oraz kompleksową analizę potrzeb i możliwości systemu ochrony prawnej. Podobnie przedstawiała się kwestia działań bezpośrednich, w tym wprowadzania do sądownictwa efektywnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych<sup>5</sup>. Niezbyt intensywna była też debata o istniejącej i postulowanej relacji ustrojowej między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. Tymczasem coraz więcej elementów stanu prawnego, wraz z kolejnymi jego nowelizacjami, budziło poważne wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP, a także technicznej przydatności.

Większego zainteresowania decydentów nie skupiały też nastroje społeczne, pomimo że szybko wzrosła nieufność obywateli do sądów. Przyczyn tej

---

<sup>5</sup> T. Ereciński, *O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2010, nr 1; E. Łętowska, *Prawo w „płynnej rzeczywistości”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3, s. 161–180.

sytuacji było wiele. Przebieg postępowania sądowego stawał się coraz bardziej skomplikowany, a część obywateli nie miała, także z powodów finansowych, dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej. Edukacja w szkole i na studiach nie uwzględniała praktycznej wiedzy o prawie, stąd ponad połowa społeczeństwa nie orientowała się w zasadach prowadzenia procesu, w tym w skutkach nieodebrania pisma z sądu. Wielu uczestników postępowań nie rozumiało treści orzeczeń i ich uzasadnienia. Wynikało to z braku orientacji w zawieranych przez nich umowach, które potem stawały się podstawą roszczeń, jak i z powodu wysoce sformalizowanego języka używanego przez sędziów. Pogłębiało to przekonanie części obywateli, że sędziowie nie są bezstronni i wrażliwi na społeczną sprawiedliwość<sup>6</sup>. Na opinię o sędziach jako grupie mającej inne poglądy i interesy niż zwykli obywatele wpływ miała jeszcze jedna okoliczność. Był nią równoczesny: malejący udział ławników w sądach, nieobecność instytucji sędziów niezawodowych np. sędziów pokoju<sup>7</sup>, a także znikoma liczba postępowań mediacyjnych oraz arbitrażowych.

W poprzednich kilkunastu latach (2001–2015) sytuacja nie uległa poprawie, przeciwnie, wzmocniły się niektóre z negatywnych tendencji. Bieżący dialog między przedstawicielami sądów i pozostałych władz stał się fragmentaryczny. Tymczasem postępowania sądowe systematycznie się wydłużały, coraz mniejsza była skuteczność egzekucji sądowej. Trudności sprawiło nawet skontaktowanie się petenta z sądem, gdyż system teleinformatyczny obejmujący wszystkie postępowania sądowe mimo wielu deklaracji, nie doczekał się wdrożenia nawet w 2019 r.

Równocześnie, do opinii publicznej szerzej, także ze względu na upowszechnienie internetu, napływały wiadomości o nagannych zachowaniach sędziów. Choć dotyczyło to pojedynczych osób, często towarzyszyła temu informacja

---

<sup>6</sup> M.in. W. Zalewski, *Po co ludziom sądy? Wyrokowanie w czasach kryzysu zaufania*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 211 i n.; R.A. Stefański, *Składy sądu w postępowaniu karnym*, [w:] *Reforma prawa karnego, propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, red. J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński, Warszawa 2008, s. 435.

<sup>7</sup> Decydowało o tym zarówno symboliczne konstytucyjne umocowanie udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości – art. 182 Konstytucji odsyła w tej kwestii do ustawy, a wcześniej w II RP i PRL, brak poparcia dla takiego rozwiązania, mimo propagandowych hasel. Obecnie ławnicy orzekają tylko w I instancji w kilku rodzajach spraw z zakresu prawa pracy i prawa rodzinnego oraz w sprawach karnych z oskarżenia o popełnienie zbrodni.



o obojętności pozostałych sędziów, a nawet przyczynianiu się ich do unikania odpowiedzialności przez osobę obwinioną (np. prowadzenie postępowań w taki sposób, że następowało przedawnienie karalności). Część sędziów pomijała z kolei zasady etyki. Odnosili się oni do stron i uczestników postępowań w sposób sprawiający wrażenie braku szacunku, a równocześnie znużenia własną pracą. Nie unikali też sytuacji konfliktu interesów. Ówczesna KRS była zmuszona przypomnieć, że niezgodny z deontologią jest udział w głosowaniu nad kandydaturą osoby bliskiej sędziemu, podobnie jak dokonywanie oceny, np. jako sędziego wizytatora, pracy sędziego startującego w tym samym konkursie na stanowisko, co osoba bliska.

Znaczna część sędziów oraz klasy politycznej nie dostrzegała tych niekorzystnych uwarunkowań i ich postępującej kumulacji. Sędziowie sporadycznie zabierali publicznie głos w owych sprawach. Kiedy o nich komunikowali nadal posługiwali się sformalizowanym, hermetycznym językiem. Ponadto, część sędziów odpowiedzialność za sytuację sądów, w tym ich wizerunek, przypisywała wyłącznie instytucjonalnej niesprawności wymiaru sprawiedliwości. Wśród sędziów panowało także przekonanie, że społeczną legitymizację władzy sądowniczej można utrzymać nie reagując na krytykę, w tym nie korygując własnej postawy. Ich zdaniem wystarczyło poprzestać na zgodnych z prawem działaniach sędziego na sali sądowej, weryfikowanych wyłącznie w trybie postępowań odwoławczych. Z tej przyczyny sędziowie twierdzili, że pisane przez nich uzasadnienia zaskarżonych orzeczeń, są adresowane przede wszystkim do sądu II instancji, a nie do stron postępowania. Dlatego nie skupiają się na wyjaśnieniu co sędzia rozstrzygając uznał za słuszne, ale na przytaczaniu fragmentów orzecznictwa SN i dorobku teorii prawa.

W ten sposób narastała różnica postrzegania funkcjonowania sądów przez sędziów, opinię publiczną i polityków. W tej ostatniej grupie także zaczął rysować się poważny podział na osoby przekonane o poprawie sytuacji w bliżej nieokreślonej przyszłości i tych, którzy zaczęli kwestionować prawo sądów do niezależności. Przedstawiciele nauki z umiarkowanym zainteresowaniem analizowali te zagadnienia. Kilka badań przeprowadzili socjologowie. Reprezentanci jurysprudencji rzadko rozważali ryzyko zmiany ustrojowych zasad wykonywania władzy sądowniczej. Nie skupiali się na możliwym ograniczeniu praw sędziów, lecz ich, równie spornym poszerzeniu. Dotyczyło to m.in.



kompetencji sędziów do prawotwórczej interpretacji przepisów w okresach przełomów ustrojowych, kiedy ustawodawca nie nadąża za biegiem społeczno-politycznych zmian.

Kiedy pod koniec 2015 r. nowa większość parlamentarna rozpoczęła zmiany w prawie, celowo wybierając Trybunał Konstytucyjny jako pierwszy jej punkt, część sędziów i przedstawiciele nauki prawa była tym faktem długo zaskoczona. Podobnie jak tym, że znaczna część społeczeństwa udzieliła milczącego przyzwolenia na ograniczenie gwarancji niezawisłości sędziów.

### **III. Zmiany w zasadach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów**

W wyborach parlamentarnych dwukrotnie (2015, 2019) większość sejmową zdobyli politycy, którzy zadeklarowali „przywrócenie sądów obywatelom”. Cel ten miał zostać zrealizowany poprzez uwzględnienie społecznych postulatów. Są nimi: surowsze karanie przestępców, silniejsza ochrona procesowa niektórych kategorii spraw cywilnych, usprawnienie postępowań sądowych i zaostrzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W trakcie realizacji tego przedsięwzięcia skupiono się jednak tylko na dwóch z nich, przy czym w przypadku organizacji sądownictwa, mniej zmian dotyczyło jego funkcjonalności, a znacznie więcej – zwiększenia nadzoru administracyjnego.

Najdalej idące zmiany miały miejsce na poziomie postępowania dyscyplinarnego, obejmując zarówno treść norm jak i ich stosowanie. Na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>8</sup> utworzono Izbę Dyscyplinarną przypisując jej funkcję sądu I i II instancji. Izba ta otrzymała autonomiczny status względem pozostałych izb SN. Prezes kierujący Izbą jest powoływany przez Prezydenta RP bez opinii I Prezesa SN, a sędziowie Izby otrzymują dodatkowe wynagrodzenie. Elementów decydujących o szczególnym statusie Izby Dyscyplinarnej jest więcej. Do składów orzekających wprowadzono ławników<sup>9</sup>. Są oni obecni w drugiej instancji, a jeżeli sprawa dotyczy zarzutu popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego – orzekają też w pierwszej

<sup>8</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5), [dalej ustawa o SN].

<sup>9</sup> Art. 59 § 1 ustawy o SN.

instancji<sup>10</sup>. Ławników wybiera Senat. Natomiast sędziów, nie tylko do owej Izby, KRS, która również działa na zmienionych zasadach, będąc wyłaniana wyłącznie przez władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą. Ze względu na chronologię zmian – wszystkie stanowiska sędziów w Izbie Dyscyplinarnej SN zostały obsadzone w wyniku decyzji nowego składu KRS. Większość jej członków, pomimo że ich konstytucyjnym zadaniem jest „stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów” (art. 186 Konstytucji RP) w ogóle nie wypowiada się na temat dokonywanych w tej kwestii fundamentalnych zmian prawnych.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym sądy dyscyplinarne pierwszej instancji i stanowiska rzeczników dyscyplinarnych były obsadzane przez sędziów powoływanych przez sędziów z okręgu danej apelacji. W Sądzie Najwyższym funkcjonował sąd dyscyplinarny II instancji, lecz nie wyodrębniony jako izby. Orzekał on w składzie sędziów zawodowych.

W pierwotnej wersji nowej ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>11</sup>, zawetowanej przez Prezydenta, skład Izby Dyscyplinarnej miał być wskazywany przez Ministra Sprawiedliwości. W ostatecznie obowiązujących przepisach, Minister uzyskał prawo wyznaczania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców, a także dodatkowego rzecznika dyscyplinarnego delegowanego do sprawy, jeżeli postępowanie toczy się przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego. Dokonane w strukturze SN zmiany przeobraziły nie tylko zasady tego szczególnego postępowania, lecz także status Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu projektu j ustawy o SN kilkaset razy użyto słowa „dyscyplinarny”<sup>12</sup>.

Wcześniej, na podstawie nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>13</sup> m.in. ograniczono niektóre kompetencje samorządu sędziowskiego (zgromadzenia ogólne sędziów) oraz zmodyfikowano tryb powoływania i odwoływania prezesów sędziów, przekazując to uprawnienie Ministrowi Spra-

<sup>10</sup> Art. 110 § 1 ustawy z 12 lipca 2017 r. Prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 1452), [dalej USP] art. 59, 60 ustawy o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 825).

<sup>11</sup> Akt uchwalony przez Sejm 20 lipca 2017 r., zawetowany przez Prezydenta RP.

<sup>12</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (wersja z 20 lipca 2017 r.), druk sejmowy nr 1727. Zob. też E. Gudowska-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 14.

<sup>13</sup> Ustawa z 12 lipca 2017 r o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 1452) [dalej USP].

wiedliwości. Fundamentalnych przeobrażeń doświadczyła także Krajowa Rada Sądownictwa<sup>14</sup>, której skład, w części obsadzanej przez sędziów, zmieniono przed upływem kadencji, wprowadzając nowe zasady powoływania osób reprezentujących sędziów. Środowisku sędziowskiemu odebrano prawo wyboru (w kilkustopniowej procedurze) swoich reprezentantów i przekazano ostateczny ich wybór Sejmowi. Sędziom pozostawiono jedynie prawo rekomendacji kandydatów, rozszerzając tą możliwość o kandydatów legitymujących się zbiorem co najmniej 2000 podpisów obywateli.

Niektóre z nowych przepisów wzbudziły istotne wątpliwości sędziów co do zgodności ich z Konstytucją RP oraz z prawem UE. Pogląd ten podzieliła też większość przedstawicieli krajowej jurysprudencji<sup>15</sup>. Dotyczy to szczególnie niektórych zasad postępowania dyscyplinarnego sędziów oraz statusu Krajowej Rady Sądownictwa uczestniczącej w postępowaniu powoływania na stanowiska sędziowskie, w tym do Izby Dyscyplinarnej SN. Krytyczną ocenę dzielają również raporty reprezentantów: ONZ<sup>16</sup>, OBWE, Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej, a także Parlament Europejski<sup>17</sup> – czego

---

<sup>14</sup> Ustawa z 28 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3).

<sup>15</sup> M.in. opinie wydane na potrzeby procesu legislacyjnego, w tym R. Piotrowskiego z 3 kwietnia 2017 r., M. Chmaja z 30 marca 2017 r., A. Rakowskiej-Treli z 3 kwietnia 2017 r., T. Zalasieńskiego z 4 kwietnia 2017 r.; Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, <http://www.adwokatura.pl> (16.01.2020), Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, <http://www.obsil.pl> (16.01.2020), stanowisko dziekanów wydziałów prawa (m.in. z 17 lipca 2017 r., 17 grudnia 2019 r.) <http://www.rp.pl> (16.01.2020), oraz M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 400–405, 422–425 i wypowiedzi dla mediów m.in.: prof. M. Matczaka, prof. E. Łętowskiej, prof. J. Stelmacha, prof. A. Zolla.

<sup>16</sup> Zob. raport D. Garcii-Sayana – wysłannika Rady Praw Człowieka ONZ, przyjęty przez Radę 25 czerwca 2018 r., w którym stwierdzono, że reformy sądownictwa zagrażają niezależności wymiaru sprawiedliwości, co utrudnia spełnianie podstawowej jego funkcji – ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności, zob. *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland*, United Nations, General Assembly, A/HRC/38/38/ADD1.

<sup>17</sup> M.in. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 2020 r. w sprawie praworządności w Polsce i na Węgrzech oraz, pochodząca z tej samej daty, opinia Komisji weneckiej, w której wskazano, że niektóre zmiany prawne „mogą być postrzegane jako dalsze podważanie niezależności sądów w Polsce”, <http://www.pap.pl> (16.01.2020). Komisja wenecka wyrażała negatywną ocenę zmian prawnych w statusie sądów i sędziów także 11 grudnia 2017 r., <http://www.rpo.pl> (19.11.2019).

wyrazem jest wszczęcie wobec Polski procedury z art. 7 Traktatu. Kilkakrotnie zastrzeżenia wobec dokonywanych zmian uznał TSUE wydając stosowne orzeczenia w sprawach z udziałem Polski, które dotyczą także zasad postępowania dyscyplinarnego<sup>18</sup>.

Model odpowiedzialności dyscyplinarnej był już przedmiotem orzecznictwa TSUE. W sprawach z udziałem innych państw Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że niektóre konstrukcje prawne dedykowane owej odpowiedzialności zawężają, w nieuprawnionej skali, gwarancje niezależności i niezawisłości sędziów. Dezintegrują w ten sposób funkcję instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, co stwarza ryzyko pozbawienia obywatela prawa do sądu, w rozumieniu nadawanym przez konstytucję danego kraju oraz przez prawo UE. Dlatego takie normy nie powinny być stosowane.

W przypadku Polski, wydany w 2019 r., wyrok TSUE odniósł się do testu oznak niezależności władzy sądowniczej, wskazując na to narzędzie przy ocenie kryterium niezależności sądu krajowego. W tej sprawie powołano się na m.in. art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>19</sup>. Na rozpoznanie przez TSUE oczekiwały natomiast inne sprawy dotyczące norm postępowania dyscyplinarnego. Realizując przywołany wyrok TSUE, Sąd Najwyższy pod koniec 2019 r. wydał wyrok, w którym uznał, że pozytywnego testu oznak niezależności nie spełnia zarówno Krajowa Rada Sądownictwa jak i Izba Dyscyplinarna<sup>20</sup>. SN skorzystał z prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, wykładni odwołującej się do prawa konstytucyjnego i europejskiego, a także wskazał na niezależność jako istotę konstytucyjnego, podmiotowego prawa do sądu<sup>21</sup>. W nawiązaniu do tych kwestii, SN rozważał także kryteria związania sędziego ustawą, która odnosi się do zasad wymiaru sprawiedli-

<sup>18</sup> Zob. wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r. Komisja Europejska v. Polska (sprawa C-619/18; EUC2019-531); wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. Komisja v. Polska (sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18, <https://curia.europa.eu> (16.01.2020)).

<sup>19</sup> Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. Komisja v. Polska (sprawy C-585/18, C-624/18, C-625/18, <https://curia.europa.eu> (16.01.2020)). Szerzej *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 1, s. 1 i n.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. sygn. III PO 7/19, LEX nr 2746893.

<sup>21</sup> Odwołanie do bezpośredniego stosowania konstytucji – pkt 6, 34, 85 wyroku SN z 5 grudnia 2019 r. sygn. III PO 7/19 [dalej wyrok SN], wykładnia odwołująca się do prawa

wości, a jej przepisy są sprzeczne z istotą prawa do sądu, w rozumieniu Konstytucji RP i ustawodawstwa UE<sup>22</sup>.

Powołując się na ów wyrok SN, lecz także wcześniej korzystając z różnych instrumentów weryfikacji prawnej nowych przepisów, niektórzy sędziowie sygnalizowali coraz poważniejsze wątpliwości względem obowiązującego stanu prawnego. Niektórzy z nich wstrzymali się ze zgłoszeniem, a inni wycofali swoje kandydatury z konkursów na stanowiska sędziowskie. Obawiają się oni, że postępowania te mogą zostać uznane, wkrótce lub w przyszłości, za dotknięte wadą prawną ze względu na udział w nich Krajowej Rady Sądownictwa, funkcjonującej na podstawie przepisów ocenianych negatywnie przez TSUE i KRS<sup>23</sup>.

Sędziowie zadawali też w tych sprawach pytania prawne do TSUE. Dotyczyły one zgodności statusu sędziego określonego w ustawach z art. 45 oraz z art. 173–187 Konstytucji RP<sup>24</sup>. Część sędziów wypowiedała się w tej sprawie publicznie, wyjaśniając własne czynności lub udzielając poparcia działaniom innych sędziów. Argumentem był, ciążący także na sędziach, obowiązek respektowania prawa do sądu w ujęciu określonym w Konstytucji RP.

Taka aktywność spotkała się z kontrargumentem naruszania przez sędziów obowiązującego prawa. Przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej twierdzili, że sędziowie uzurpują sobie kilka nienależnych im kompetencji, w tym oceniania nominacji sędziego przez Prezydenta RP. Zarzucano im także kwestionowanie domniemania zgodności ustawy z Konstytucją RP, upa-

---

konstytucyjnego i europejskiego – pkt 13, 26 wyroku SN, istota konstytucyjnego prawa do sądu – pkt 12 wyroku SN.

<sup>22</sup> Zob. pkt 2–4 wyroku SN z 5 grudnia 2019 r. sygn. III PO 7/19, LEX nr 2746893.

<sup>23</sup> W pierwszych trzech miesiącach 2020 r. (styczeń -marzec) z konkursów na stanowiska sędziego wycofało się 115 osób, w 2019 r. było to 228 osób, dane z KRS <https://gazetaprawna.pl> (20.03.2020).

<sup>24</sup> Przykładem jest postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r., sygn. III UZP 4/18 kierujące do TSUE pytania prawne w sprawie, której zasadniczym przedmiotem rozpoznania było ustalenie obowiązku ubezpieczenia. Rozstrzygający o tym sędziowie SN podlegali nowym przepisom ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5 ze zm.) oraz ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1443). Zgodnie z nimi sędziowie przechodzili w stan spoczynku, gdy skończyli 65 rok życia, a nie złożyli oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska i zaświadczenia o stanie zdrowia, zaś Prezydent RP nie wyraził zgody na dalsze sprawowanie przez nich urzędu sędziego.

dającego przecież dopiero z momentem orzeczenia TK dotyczącego konkretnego przepisu. Opinię tę podzielał Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców. Według nich sędziowie weryfikują status innych sędziów dopuszczając się „aktów anarchii”. Rzecznicy odmawiali w tej sprawie sędziom racji prawnych, twierdząc, że owi sędziowie kierują się wyłącznie motywacją polityczną.

Również protesty sędziów przeciwko nowym przepisom dyscyplinarnym, zdaniem rzeczników, w „w jaskrawy sposób”, naruszają zasady etyki sędziowskiej. Jako delikt dyscyplinarny w postaci naruszenia obowiązku niezależności i niezawisłości, rzecznicy traktowali zarówno zadawanie pytań prejudycjalnych dotyczących statusu sędziów mianowanych w procedurze z udziałem nowej KRS, jak i obecność sędziów w milczącym marszu, w dniu wolnym od pracy. Część spraw zainicjowanych przez rzeczników dyscyplinarnych dotyczy natomiast tradycyjnych czynności procesowych, w tym odmowy uwzględnienia wniosku o tymczasowe aresztowanie lub uchylenie aresztowania, co czasem traktowane jest jako popełnienie przewinienia dyscyplinarnego<sup>25</sup>.

W konsekwencji, w latach 2015–2020 wzrosła liczba postępowań dyscyplinarnych<sup>26</sup>. Ponadto, wiele z nich prowadzi tylko trzy osoby: Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców, przejmując sprawy przynależne, co do zasady, do rzeczników działających w okręgu danego sądu dyscyplinarnego. W trakcie nowych postępowań rzecznicy wnioskuje częściej o surowsze sankcje, stosując równocześnie takie środki, jak za-

---

<sup>25</sup> Przykładem jest przypadek sędzi SO w Gorzowie Wielkopolskim – A. Czubiński, której sprawa została skierowana do Izby Dyscyplinarnej SN. Postanowieniem z 21 listopada 2019 r. sędziowie Izby Dyscyplinarnej SN jako sąd II instancji uznali sędziego winną przewinienia dyscyplinarnego z tytułu uchylenia postanowienia o tymczasowym aresztowaniu. Podsydnym była osoba nie mająca obrońcy, wobec której zachodziło, potwierdzone w dalszej części postępowania, przypuszczenie całkowitej niepoczytalności, co ostatecznie skutkowało umorzeniem postępowania. Sędziowie Izby Dyscyplinarnej uznali jednak, że pomimo tych okoliczności areszt należało utrzymać, a jego uchylenie to delikt dyscyplinarny popełniony przez sędziego orzekającego.

<sup>26</sup> Szczegółowy wykaz tego rodzaju spraw zob. raport Stowarzyszenia Iustitia *Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sądowniczą i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*, red. J. Kościerzyński, opublikowany 2 lutego 2020 r., <http://www.iustitia.pl> (10.03.2020).



wieszenie sędziego w wykonywaniu czynności i związane z tym obniżenie wysokości wynagrodzenia. Rzecznicy angażowali się także we wznowienia umorzonych postępowań lub w inicjowanie postępowań przed sądem dyscyplinarnym drugiej instancji uznając, że orzeczenia sądów I instancji były zbyt łagodne lub błędne.

Wzmocnieniem podstawy prawnej aktywności rzeczników dyscyplinarnych stała się kolejna zmiana Prawa o ustroju sądów powszechnych wprowadzająca, ustawą z 20 grudnia 2019 r.<sup>27</sup>, nowe postacie deliktów dyscyplinarnych<sup>28</sup>. Obok oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa i uchybienia godności urzędu, unormowano również inne czynności. Pierwszą z nich określono jako działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości. Drugą, są działania określone jako kwestionowanie istnienia stosunku służbowego, skuteczności powołania sędziego lub umocowania konstytucyjnego organu RP. Trzecią kategorią deliktów stała się działalność publiczna niedająca pogodzić się z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (bez bliższej konkretyzacji takiego deliktu).

Na mocy nowej ustawy z 20 grudnia 2019 r.<sup>29</sup> sędziów zobowiązano do ujawnienia przynależności do związków i stowarzyszeń, czyniąc te informacje publicznie dostępnymi. Równocześnie zakazano organom samorządu sędziowskiego oraz kolegiom sądu obradowania w sprawach „politycznych” a w szczególności podejmowania uchwał „podważających funkcjonowanie władz RP i jej konstytucyjnych organów”<sup>30</sup>. Przy okazji ograniczono do minimum kompetencje samorządu sędziowskiego, wcześniej już znacznie zawężone.

Dalszemu zwiększeniu uległ natomiast wpływ władzy wykonawczej na postępowanie dyscyplinarne. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny uzyskał kompetencję mianowania wszystkich rzeczników dyscyplinarnych. Usankcjonowano też możliwość prowadzenia każdej sprawy przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępcy

---

<sup>27</sup> Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 190).

<sup>28</sup> Art. 107 § 1, art. 107 a USP.

<sup>29</sup> Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju...

<sup>30</sup> Art. 9d USP.



ców. Członkami Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zostały kolejne osoby, które przed powołaniem na urząd sędziego pełniły urząd prokuratora<sup>31</sup>.

Zdaniem reformatorów dodatkowa modyfikacja zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi adekwatny środek zaradczy względem sędziów kwestionujących przeprowadzane obecnie zmiany w statusie sądów. Przywołana ustawa z 20 grudnia 2019 r., ma również, według przedstawicieli ustawodawcy oraz rządu, umocowanie w nowej interpretacji Konstytucji RP oraz w prawie każdego państwa UE do zachowania suwerenności w sprawach wymiaru sprawiedliwości.

W zawężanie sędziom możliwości weryfikacji kryteriów prawa do sądu na potrzeby prowadzonych przez nich postępowań, włączył się częściowo Trybunał Konstytucyjny. Nie zajmował się on niezgodnością z Konstytucją RP nowych przepisów dyscyplinarnych, lecz obecnych od dawna przepisów procesowych regulujących instytucję wyłączenia sędziego. Była ona używana przez niektórych sędziów do badania czy w sprawie w I instancji orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, w tym ten którego status budzi wątpliwości z powodu współudziału nowej KRS w jego mianowaniu. Wyrokiem z 4 marca 2020 r. TK uznał jednak za niezgodną z Konstytucją RP nie ustawę o KRS, lecz przepisy Kodeksu postępowania karnego o rozpoznaniu wniosku o wyłączenie sędziego, jeżeli ów wniosek uzasadniany jest wadliwością powołania sędziego, wywodzoną z wadliwości pozycji prawnej KRS<sup>32</sup>.

Poparcia lub przyzwolenia dla stanowiska władzy ustawodawczej i wykonawczej, zgodnie z którym należy dyscyplinować sędziów ponieważ nadużywają swojej władzy, używając jej obecnie także do blokowania reformy, udzieliło wielu obywateli. W ich opinii zmiany idą w dobrym kierunku. Nawet jeżeli nowe przepisy dopiero od niedawna w ogóle dotyczą usprawnienia pracy sądów czego przykładem jest, wdrożona dopiero od listopada 2019 r. nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego<sup>33</sup>. Zdaniem części opinii spo-

<sup>31</sup> Świadczy o tym znaczna liczba prokuratorów, którzy stali się sędziami Izby Dyscyplinarnej (co nie jest tożsame z odmówieniem im niezawisłości) oraz członkostwo w KRS kilku sędziów awansowanych na prezesów sądów lub delegowanych do wyższych sądów przez Ministra Sprawiedliwości, który wcześniej, przed upływem kadencji, odwołał inne osoby z danego stanowiska.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19, [https://trybunal.gov.pl/s/p-22-19\(10.03.2020\)](https://trybunal.gov.pl/s/p-22-19(10.03.2020)).

<sup>33</sup> Ustawa z 4 lipca 2019 r. (Dz.U. poz. 1460).

łecznej, kiedy władza sądów była większa – spraw obywateli nie załatwiano lepiej niż obecnie. Jeżeli poprawa wymaga zawężenia niezależności sądów, należy to zrobić, ponieważ prawa obywateli są ważniejsze niż prawa sędziów.

Część sędziów, odnosząc się do owego stanu świadomości społecznej, próbuje dotrzeć do opinii publicznej z innym przekazem. Według niego, odpowiedzialność dyscyplinarna stała się narzędziem, które nie tylko ograniczana niezależność sądów. Zagrożone jest także prawo obywateli do sądu. Sankcja dyscyplinarna używana jest, by zmusić sędziów do milczenia w tej kwestii. W konsekwencji, działania sędziów, w tym protesty, nie mają na celu obrony własnych praw, lecz praw obywateli. Sędziowie ci podkreślają, że ich opinię podzielają także inne podmioty. Dlatego ten problem trzeba poddać szerszej weryfikacji, w tym z udziałem TSUE, któremu przyszło już wcześniej rozstrzygać kilka spraw dotyczących przepisów dyscyplinarnych stosowanych w innych państwach UE. Do tego czasu należy wstrzymać funkcjonowanie nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jest to uzasadnione tym bardziej, że Komisja Europejska [KE] skierowała sprawę do TSUE, który na wniosek KE orzekł, w trybie zabezpieczenia, o zobowiązaniu do zawieszenia niektórych przepisów normujących właściwość Izby Dyscyplinarnej SN. Zobowiązanie obejmuje także powstrzymanie przekazywania spraw zawisłych przed tą Izbą<sup>34</sup>. Mając powyższe okoliczności na względzie przewodniczący największego stowarzyszenia sędziów Iustitia, zaapelował do sędziów sądów dyscyplinarnych o powstrzymanie się od czynności służbowych do momentu wydania końcowego orzeczenia przez TSUE<sup>35</sup>. Odmownej odpowiedzi udzielili sędziowie Izby Dyscyplinarnej, uczestnicząc także, co również wzbudziło wątpliwości prawne, w Zgromadzeniu ogólnym sędziów SN wybierającym w 2020 r. nowego I Prezesa SN. Z kolei Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych wszczął postępowanie w sprawie wystąpienia sędziego z Iustitii.

Wielowarstwowe położenie, w jakim znajdują się obecnie zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów charakteryzuje kilka szczególnych cech.

<sup>34</sup> Orzeczenie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19.

<sup>35</sup> Z apelem zwrócił się przewodniczący stowarzyszenia Iustitia, zrzeszającej około 1/3 sędziów. W związku z tym wystąpieniem postawiono mu zarzuty popełnienia 55 deliktów dyscyplinarnych, osobno za każde wystąpienie (wystosował on 55 pism tej samej treści wysłanych w tej samej dacie).

Ich wiodącym wątkiem stało się zagadnienie legitymizacji władzy sądowiczej i wywodzonych z niej powinności sędziów względem obowiązujących ustaw oraz obywateli. Towarzyszą temu fundamentalne spory ideologiczne, polemiki na temat metod wykładni prawa, począwszy od postanowień Konstytucji RP oraz wzajemne oskarżenia o dezinformację i obronę partykularnych interesów.

#### **IV. Niezależność sądu i niezawisłość sędziego w sporze o model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego**

Nowe przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej powołują się na koncepcję doktrynalną, zgodnie z którą władza sądownicza nie ma, równoprawnej pozostałym władzom, legitymacji pochodzącej od suwerena. Sędziów nie wyłaniają bowiem wyborcy<sup>36</sup>. W konsekwencji, sądom przysługuje niezależność tylko w obszarze prowadzenia postępowań sądowych i orzecznictwa. Nie ma natomiast podstaw, by o innych aktywnościach także samostanowili sędziowie. Dotyczy to m.in. organizacji i administracji sądów oraz egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Przeciwnie, są to kwestie, których nie należy separować od wpływu obywateli. Władza Narodu nad sądami powinna być „realna”<sup>37</sup>. Dlatego niektóre elementy zarządzania funkcjonowaniem sądów powinny pozostawać pod kontrolą. Mogą ją efektywnie sprawować tylko pełnoprawni reprezentanci suwerena, czyli przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej.

---

<sup>36</sup> Po raz pierwszy ta koncepcja, na użytek bieżącej polityki, została wyartykułowana w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2009 r. w rozdziale „Sady i prokuratura”, Warszawa s. 190 i n. Ponowiono ją w programie „Projekt dla Polski”, Warszawa 2014, s. 64 i kontynuowano w wypowiedziach liderów tego ugrupowania, w tym J. Kaczyńskiego, w latach następnych.

<sup>37</sup> Takie stanowisko wyrażono m.in. w opinii pozytywnie oceniającej, w kontekście zasad Konstytucji RP, projekt ustawy odbierający sędziom prawo wyboru swoich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa i przenoszący je na Sejm, pomimo że parlament obsadza tę instytucję już innymi swoimi przedstawicielami – *Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do łaski marszałkowskiej 14 marca 2017 r.*, A. Łabno – opinia z 23 marca 2017 r., s. 4, 11.

W przywołanej myśli politycznej atrybut pochodzenia konkretnej instytucji z bezpośrednich wyborów, pozycjonuje jej większą samodzielność. Decyduje także o prawie oddziaływania na obsadę danej instytucji. Pogląd ten został wykorzystany do nowego unormowania statusu Krajowej Rady Sądownictwa. Decyzję o wskazaniu sędziów do tego gremium powierzono przedstawicielom władzy ustawodawczej i wykonawczej. Powołano się przy tym na ich bezpośredni mandat woli suwerena. To rozwiązanie miało wzmocnić autorytet KRS w stosunku do sytuacji, kiedy to wyłącznie sędziowie decydowali o swojej reprezentacji w KRS. Uznano też je za lepsze rozwiązanie niż zgłaszane w trakcie zmian propozycje wskazywania kandydatów do KRS przez wielopodmiotowe gremia np.: sędziowie, inne środowiska prawnicze, wydziały prawa i organizacje pozarządowe.

Argument wywodzony z woli suwerena uzasadnia też, według tej samej myśli politycznej, prawo do poszerzenia granic interpretacji zasad ustrojowych. Przywołana jest teza, że powszechne wybory to najważniejsza, demokratyczna weryfikacja interesów i aspiracji społecznych. Dlatego większość parlamentarna ma prawo realizować swoje hasła wyborcze, także gdy ich podstawą jest nowa wykładnia Konstytucji, choć jej autorzy nie dysponują poparciem 2/3 głosów uprawniających do nowelizacji Konstytucji RP. Odмова prawa do skorzystania z takiej praktyki powodowałaby blokowanie przez parlamentarną mniejszość wszystkich istotnych reform. To z kolei, zdaniem reformatorów, prowadziłoby do zniweczenia następstw wyników wyborów parlamentarnych.

Podwyższony poziom ochrony, a wraz z nim wymóg kwalifikowanej większości głosów do przeprowadzenia zmian, powinien być zarezerwowany jedynie dla zagadnień podstawowych. Są nimi wolności i prawa obywatelskie oraz konstytucyjne zasady funkcjonowania poszczególnych instytucji. W przypadku sądów jest nią zasada niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Natomiast tam, gdzie Konstytucja RP odsyła do ustawodawstwa zwykłego lub nie określa literalnie danej kwestii dopuszczalna jest wykładnia postanowień Konstytucji RP zgodnie z wolą obywateli głosujących na parlamentarną większość. Dotyczy to również pozycji prawnej sądów i sędziów, której wiele elementów normują zwykłe przepisy. Uprawnia to władzę ustawodawczą do wprowadzania modyfikacji w trybie zwykłej ustawy zawierającej nową wykładnię Konstytucji RP.

Zwiększenie swobody ustawodawcy przy określaniu statusu władzy sądowej przewidywał, przygotowany w 2010 r., projekt konstytucji sygnowany przez ugrupowanie polityczne, które od 2015 r. posiada sejmową większość. Planowano znacznie mniej norm dla uregulowania praw i obowiązków sędziów w porównaniu z treścią postanowień obowiązującej Konstytucji RP. Przepisom niższego rzędu zamierzano powierzyć m.in. istotne lub wszystkie gwarancje zasady niezawisłości<sup>38</sup>.

W koncepcji, na którą powołują się reformatorzy pozycji ustrojowej sądów, interpretacja pojęcia „wola Suwerena”, która sprowadza ją do wyniku wyborów do Sejmu, wykorzystywana jest także przy innych kwestiach. Mają one związek również z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. Pierwszą jest prawo sędziego do zastosowania wykładni przepisu, innej niż językowa. Druga, dotyczy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sędziego sądu powszechnego.

Zgodnie z przywołanym założeniem politycznym, sędzia ma legitymację do prawotwórczego stosowania prawa lub jego inicjowania, gdy celem jest realizacja priorytetu sformułowanego przez parlamentarną większość, powołującą się na wolę suwerena. To przekonanie wyrażają przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej wzywając czasem sędziów do orzekania zgodnie ze „sprawiedliwością społeczną” lub z „racją stanu”. Wtedy literalna interpretacja przepisu oceniana jest negatywnie (np. w sprawach reprivatyzacyjnych lub tymczasowego aresztowania)<sup>39</sup>. Jeżeli jednak sędziowie korzystając z wykładni funkcjonalnej lub systemowej, wydadzą orzeczenie niezgodne z opinią polityków, sądom przypisuje się nadużycie władzy.

---

<sup>38</sup> Przykładem jest brzmienie art. 126 owego projektu zbiorczo odsyłające w większości istotnych kwestiach do ustaw, zob. *Projekt Prawa i Sprawiedliwości. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*; styczeń 2010, <http://www.niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf>. (10.03.2020).

<sup>39</sup> Przykładem z lat poprzednich jest wypowiedź J. Kaczyńskiego o antypolskiej postawie sądu, który wydał orzeczenie w sprawie zwrotu obywatelce Niemiec mienia, pomimo że sądy w tej sprawie działały zgodnie z obowiązującym prawem. Współcześnie ilustrują to przypadki natychmiastowego odwoływania sędziów z delegacji do wyższego sądu, którzy nie uwzględnili wniosku o tymczasowe aresztowanie (K. Ptasiewicz SSR, orzekający w SO Warszawa) oraz wymierzanie kar dyscyplinarnych np. sędziemu, który nie zgodził się na tymczasowe aresztowanie (A. Czubiński, SSO w Gorzowie Wlkp. – orzeczenie skazujące Izby Dyscyplinarnej SN z 21 listopada 2019 r.).

Podobnie przedstawia się sytuacja z traktowaniem w ostatnich latach praktyki korzystania przez niektórych sędziów z pytań prawnych i z pytań prejudycjalnych. Tego typu działania w poprzednich latach nie wzbudzały poza-prawnego zainteresowania. Kiedy pytania zaczęły być kierowane w związku z niektórymi zmianami w Prawie o ustroju sądów powszechnych<sup>40</sup>, a następnie w ustawie o Sądzie Najwyższym oraz związku z innymi, nowymi przepisami, sformułowano wobec sędziów zarzuty. Pochodziły one zarówno z wypowiedzi przedstawicieli innych władz, jak i ze strony rzeczników dyscyplinarnych. Powoływali się oni na przysługujące każdej ustawie domniemanie konstytucyjności, a także na wyłączność kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia o ewentualnych wątpliwościach względem legalności danego przepisu.

Przyzwolenie na inne rozwiązanie prowadziłyby do prawotwórczej aktywności sądów skutkującej „sądokracją”. Byłoby sprzeczne z zasadami podziału władzy i zagrażało bezpieczeństwu prawnemu obywateli. Nie można w tej sprawie, zdaniem części polityków, powoływać się na realizację przez sędziów rozproszonej kontroli Konstytucji RP. Obok skutku niejednolitości, pochodzących od wielu sędziów, interpretacji ustawy zasadniczej, byłby to kolejny przejaw uzurpacji władzy, należącej zgodnie z przepisami do organów ustawodawczych, Prezydenta RP i Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem część sędziów nie przestrzega tych zasad, angażując się w weryfikację norm prawnych dotyczących prawidłowości statusu innych sędziów (wybranych w nowej, zmienionej procedurze z udziałem KRS). Dlatego należało objąć takie zachowania reżimem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Konsekwencją poglądu uzasadniającego ograniczenie praw sędziów wolą suwerena i jej prymatu, jest teza, że w sprawach norm dotyczących pozycji prawnej wymiaru sprawiedliwości, sędziowie nie powinni kierować pytań prejudycjalnych do TSUE<sup>41</sup>. W przywołanym aspekcie polski sędzia jest

<sup>40</sup> Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 1452), ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 190).

<sup>41</sup> Zob. wypowiedzi wiceministrów spraw zagranicznych: K. Szymanowskiego z 2 września 2017 r. oraz S. Szyrkowskiego vel Sęk z 10 stycznia 2020 r., <http://www.pap.pl> (16.01.2020), wiceministrów sprawiedliwości i senatora J.M. Jackowskiego 17 stycznia 2020 r., a także Prezydenta RP z 17 stycznia 2020 r., <http://www.pap.pl> (16.01.2020).

przede wszystkim sędzią krajowym ponieważ regulowanie organizacji sądów oraz praw i obowiązków sędziów, w tym wynikających z odpowiedzialności dyscyplinarnej, pozostało domeną poszczególnych krajów UE. Zewnętrzna ocenę działań krajowego ustawodawcy w tych sprawach uprawniałoby jedynie naruszenie zasad praworządności przez konkretne państwo UE. W przypadku Polski taka przesłanka nie występuje, przeciwnie celem krajowych reform jest wzmocnienie praworządności.

Konsekwencją tego twierdzenia jest stanowisko, że sędzia krajowy jest też sędzią unijnym, lecz w tym zakresie, który nie czyni go niezależnym od woli suwerena. Dlatego polski sędzia powinien oczekiwać w pierwszej kolejności na orzeczenie TK, a nie na rozstrzygnięcie sprawy przez TSUE<sup>42</sup>. Natomiast dodatkowe, poza pytaniami prejudycjalnymi, aktywności sędziów na forum międzynarodowym, w tym dzielenie się krytycznymi opiniami na temat krajowego porządku prawnego, prezentują postawę co najmniej nieetyczną.

## V. Wola suwerena czyli kogo?

Polemizując z tezą o słabszej legitymizacji władzy sądowniczej i wynikających stąd ograniczeniach dla samodzielności sądów i sędziów, można powołać m.in. trzy rodzaje kontrargumentów. Pierwszy wskazuje na wadliwą wykładnię Konstytucji RP dokonaną na potrzeby nowych przepisów. W tej kwestii nauka prawa i sędziowie wypowiadają się od kilku lat. Drugi kontrargument, skupia się na dowodzeniu o odmiennych, od deklarowanych przez reformatorów, skutkach wdrożenia nowej koncepcji politycznej. Mowa przede wszystkim o nie przekazaniu większej władzy obywatelom nad sądami. Temat ten jeszcze oczekuje na pogłębioną analizę i obecność w mediach. Trzecia racja, którą warto zasygnalizować w sporze o status władzy sądowniczej, to niespójność założeń nowego projektu ustrojowego.

Kontrargument odwołujący się do brzemienia Konstytucji RP podkreśla, że fakt nie obejmowania przez sędziów urzędu w drodze bezpośrednich wyborów przez obywateli, nie pozbawia sędziów przymiotu reprezentanta Su-

---

<sup>42</sup> Wypowiedź senatora M. Seweryńskiego z 17 stycznia 2020 r. w czasie dyskusji w Senacie dotyczącej procedowania ustaw zmieniających ustrój sądów, <http://www.pap.pl> (16.01.2020).



werena<sup>43</sup>. Art. 10 Konstytucji RP nie wartościuje żadnej z trzech władz. Umocowanie samodzielności władzy sądowniczej wynika także wprost z art. 173 Konstytucji RP stanowiącego o niezależności i odrębności od „innych władz”. Również w Konstytucji RP zostały posadowione uprawnienia sędziego do przyznania, przy wydawaniu orzeczenia, pierwszeństwa Konstytucji przed ustawami. Konstytucja RP jest bowiem stosowana bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP). Określa też zawisłość sędziego wobec niej i ustaw (art. 178 Konstytucji), przy czym podana kolejność nie jest przypadkowa lub alfabetyczna. Sędziowie są także zobowiązani do uwzględniania umów międzynarodowych i części aktów Unii Europejskiej (art. 91 Konstytucji RP).

Przypomniano o tym na pierwszym etapie zmian, kiedy powstał spór o margines swobody zwykłego ustawodawcy i skutki jego przekroczenia. Rozważano wówczas prawo sędziów, w tym sędziów sądów powszechnych, do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP<sup>44</sup>. To jedna z uprawnionych, brzmieniem samej Konstytucji RP, czynności sędziego, obok zadania przez niego pytania prawnego lub pytania prejudycjalnego. Czasem samodzielna weryfikacją przepisu przez sędziego może skutkować odmową jego zastosowania<sup>45</sup>. Działając w ten sposób sędzia nie narusza zasady podziału władz oraz nie przejmuje kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Odmowa zastosowania przepisu w konkretnym postępowaniu sądowym nie jest bowiem tożsama z orzeczeniem przez sąd o niezgodności przepisu z Konstytucją RP

<sup>43</sup> Zob. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 11–28; A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „*Studia Politologiczne*” 2018, vol. 47.

<sup>44</sup> Pogląd ten przedstawił w 2017 r.m.in. autor niniejszego artykułu. Przywołał argumenty podnoszone w nauce prawa sprzed 2015 r., a także publiczne deklaracje sędziów, reagujących w latach 2015–2017 na działania władzy ustawodawczej. Symbolizowało je hasło: „od dzisiaj jest 10 tysięcy sędziów stosujących rozproszoną kontrolę konstytucyjności”, zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów...*, s. 116–124, 414–415, 420–425.

<sup>45</sup> W tej sprawie przywoływany jest też pogląd prawnika, który popierał kierunek reform w sądownictwie zainicjowanych pod koniec w 2015 r., natomiast o uprawnieniach sędziów wypowiedział się wcześniej, stwierdzając m.in. „Sądy mają również prawo kontroli incydentalnej zgodności ustaw z Konstytucją. W ramach sporów należy zwrócić uwagę na systematykę Konstytucji i umiejscowienia art. 8 w części ogólnej Konstytucji”, zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 117.

lub o jego uchyleniu. Wskazana aktywność sędziego ma charakter wyjątkowy, gdyż zasadą pozostaje rozstrzygnięcie w takich sytuacjach przez Trybunał Konstytucyjny.

Stanowisko o dopuszczalności dokonania przez sędziego oceny zgodności przepisu z Konstytucją RP, w tym jej art. 91, doczekało się pod koniec 2019 r. pogłębionej analizy prawnej. Dotyczyła ona dwóch przypadków. Pierwszym jest funkcjonowanie TK w warunkach powodujących, że nie spełnia on kryteriów testu oznak niezależności. Drugi, ma miejsce, gdy TK wypowie się o zgodności ustawy z Konstytucją, lecz nadal będą istnieć wątpliwości, tym razem łączące się z niezgodnością danej ustawy z prawem UE.

Zgodnie ze stanowiskiem TSUE, a następnie SN, jeżeli wątpliwy przepis ustawy odnosi się bezpośrednio do zasad sprawowania władzy sędziowskiej, sędzia staje się dodatkowo zobowiązany do jego weryfikacji. Decyduje o tym konieczność ochrony prawa obywatela do sądu, mająca podstawę w art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz w art. 45 Konstytucji RP<sup>46</sup>. Jeżeli w momencie rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, Trybunał Konstytucyjny nie spełnia testu oznak niezależności, sędzia sądu powszechnego może nie kierować pod ocenę TK kwestii zgodności przepisu z Konstytucją RP. Nie mając stanowiska TK sędzia może rozważyć bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP. Natomiast, gdy TK stwierdził zgodność przepisu z Konstytucją RP, dalsze działanie sędziego zależy od charakteru wątpliwości, które wywołuje dany przepis. Kiedy dotyczą one prawa UE, aktualne pozostaje upoważnienie sędziego do badania tej kwestii, mając na względzie art. 91 Konstytucji RP<sup>47</sup>.

Z kontrargumentami spotyka się też teza reformatorów głosząca, że zmiany demokratyzują wymiar sprawiedliwości. Przegląd treści nowych przepisów nie potwierdza tego, lecz wskazuje na inny skutek. Scentralizowanie władzy nastąpiło tylko po stronie organów państwa. Uprawnienia sędziów (pozaorzecznicze) przejął Minister Sprawiedliwości pełniący równocześnie

<sup>46</sup> Zob. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. sygn. połączonych spraw CX-585/18, C-624/18, C- 625/18; ECLI:EU:2019:982; wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. sygn. III PO 7/19, LEX nr 2746893.

<sup>47</sup> SN w pkt 20 wyroku z 5 grudnia 2019 r. sygn. III PO 7/18, stwierdził m.in. „gdy regulacja krajowej ustawy jest zgodna z krajową regulacją konstytucyjną, a jednocześnie jest sprzeczna z prawem unijnym, odmowa zastosowania przepisów krajowej ustawy nie może budzić żadnych kontrowersji ani zastrzeżeń ze strony prawa konstytucyjnego, gdyż nie prowadzi do wydania orzeczenia, które byłoby niezgodne z stawą zasadniczą”.

funkcję Prokuratora Generalnego. To ryzykowne rozwiązanie dla gwarancji praw obywatelskich. Kompetencje Ministra dotyczą spraw kadrowych, finansowych i administracyjnych, a także dyscyplinarnych. Oskarżyciel publiczny posiada prawo decydowania zarówno o postawieniu sędziemu zarzutu deliktu dyscyplinarnego, w tym z tytułu czynności procesowych, jak i powierzenia mu stanowiska prezesa sądu lub o udzieleniu mu pozytywnej rekomendacji (w ramach opinii KRS) przy ubieganiu się o stanowisko w wyższym sądzie, z SN włącznie. W ostatnim czasie organ władzy wykonawczej naprzemiennie korzysta z tych możliwości.

Obywatele nie otrzymali tak istotnej, bezpośredniej władzy nad sądami. Wprowadzeni do dwóch izb SN ławnicy stanowią mniejszość w składach orzekających, mogą zatem zostać przegłosowani przez zawodowych sędziów. Przyczynia się do tego także złożoność materii rozstrzyganej w składach ławniczych. Wymaga ona zaawansowanej wiedzy prawnej. Przykładem są sprawy rozpoznawane w Izbie Dyscyplinarnej SN. Wskutek zmian w przepisach, a także ich wykładni stosowanej przez część rzeczników dyscyplinarnych, przedmiotem postępowania częściej niż kradzież mienia lub nieetyczna postawa wobec podsądnego, jest ocena czynności procesowych. Przykładem są weryfikowane w ten sposób niektóre postanowienia odmawiające zastosowania aresztu tymczasowego, jak i działania zmierzające do weryfikacji wniosku o wyłączenie sędziego, np. w toku rozpoznawania środka odwoławczego<sup>48</sup>.

Po pięciu latach reformy o innej, poza wprowadzeniem dwudziestu ławników do SN, nowej, bezpośredniej partycypacji obywateli w wymiarze sprawiedliwości, niewiele wiadomo. Tak sytuację postrzega również społeczeństwo. Zainteresowanie możliwością kandydowania na stanowisko ławnika SN było znikome. W pierwszym naborze z całego kraju zgłosiło się 28 osób.

Argumentację na rzecz przekształceń, jakim poddawany jest status sądów i sędziów, można skonfrontować z jeszcze jedną grupą kontrargumentów. Wskazują one na niespójności w powoływaniu się na wolę suwerena. Pojęcie to jest artykułowane przy zastrzeniu zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów oraz przy nowej wykładni Konstytucji RP. Wola su-

---

<sup>48</sup> Przykładem jest sprawa SSRP. Juszczyszyna, delegowanego do SO Olsztyn (następnie odwołanego z delegacji), w której Izba Dyscyplinarna SN postanowieniem z 4 lutego 2020 r. zawiesiła sędziego w czynnościach na czas toczącego się postępowania <https://gazetaprawna> (26.02.2019).

werena zostaje natomiast pominięta w pozostałych sferach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy to m.in. ustabilizowania, ustawicznie nowelizowanego prawa, jego prawidłowej legislacji oraz podniesienia efektywności organizacji sądów

Innym przejawem fragmentaryzowania woli suwerena jest przywoływanie niskiego wskaźnika zaufania opinii społecznej. W przypadku sądów niski poziom zaufania uzasadnia ograniczenie ich władzy. Postulat ten nie jest natomiast egzekwowany pod adresem władzy ustawodawczej, ocenianej również negatywnie. Wola suwerena wydaje się też nie mieć zastosowania przy ewaluacji reformy. Przykład stanowi nowy status Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany miały wzmocnić autorytet tej instytucji i podwyższyć sprawność. Po czterech latach od ich wprowadzenia, obywatele oraz inne podmioty kierują do TK o ponad połowę mniej spraw niż wcześniej. Mimo to szybkość większości postępowań spadła, a na rozstrzygnięcie oczekują od lat istotne dla tysięcy obywateli kwestie, począwszy od rozstrzygnięcia spraw z zakresu prawa rzeczowego. W rezultacie, niski poziom zaufania do TK uległ dalszemu obniżeniu.

Odniesienia wymaga też sprawozdanie, w omawianej koncepcji politycznej, treści woli suwerena do wyników sondaży i wyborów powszechnych. Rekonstrukcja woli suwerena wymaga tymczasem znacznie więcej danych, począwszy od identyfikacji poglądów tej części społeczeństwa, która nie uczestniczy w głosowaniu. Brak tej wiedzy i wielu innych jej elementów także przyczynia się do fragmentaryzacji aksjologicznej podstawy reformy sądownictwa.

## **VI. Neutralność polityczna**

W uzasadnieniu poszerzenia, w imię kontroli społecznej, zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów ważną rolę pełni nie tylko teza odmawiająca sędziom atrybutu „piastuna” woli suwerena, na tych samych prawach, które przysługują pozostałym władzom. Argumentem jest też interpretacja relacji w jakiej pozostaje konstytucyjne unormowanie zasady niezależności względem pojęcia neutralności politycznej. Przywoływany jest tutaj art. 178 § 3 Konstytucji RP, który stanowi o zakazie działania sędziów, niedającego się pogodzić z niezależnością i niezawisłością, a także o zakazie członkostwa w partii politycznej.

Z wypowiedzi przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej wynika, że ich punktem wyjścia pozostaje twierdzenie o prawie obywateli do niezależnego i niezawisłego sądu, co wyklucza zaangażowanie polityczne sędziego. Następnie uwaga koncentrowana jest na tezie, że Konstytucja RP mówiąc o obowiązkach względem niezależności, odnosi je, poprzez art. 178 § 3, przede wszystkim do zachowania samego sędziego oraz jego zachowania wobec innych sędziów. Znacznie mniej mówi się o art. 173 Konstytucji RP, w tym o niezależności sądów względem pozostałych władz. Objasniany jest on poprzez eksponowanie autonomii sądów w sprawach orzekania, nie wykluczającej jednak zawężenia innych obszarów niezależności sądów. Ingerencja może wówczas pochodzić np. od organów władzy wykonawczej realizującej np. uprawnienia administracyjne względem sądów. Rozwiązanie takie jest przedstawiane jako prawidłowe i zgodne z Konstytucją RP ponieważ organy te działają w imieniu obywateli.

Z zestawienia tego co według reformatorów pozostaje w Konstytucji RP zakazane i dozwolone, wyprowadzany jest wniosek, że znacznie większe zagrożenie dla niezależności sędziego stanowi on sam i jego zawodowe środowisko, niż wpływ (np. kadrowy, administracyjny i finansowy) ze strony podmiotów politycznych. Naruszenie przez sędziego niezależności ma miejsce także wtedy gdy krytycznie wypowiada się on w przestrzeni publicznej na temat projektowanego lub obowiązującego prawa. Tak samo kwalifikuje się weryfikację aktów władzy ustawodawczej i wykonawczej poprzez zastosowanie rozproszonej kontroli Konstytucji RP i zadawanie pytań prawnych do SN lub pytań prejudycjalnych do TSUE.

Interpretacja tych zdarzeń przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej traktowana jest równocześnie jako wyjaśnienie zmiany zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej i objęcie nią przywołanych sędziowskich aktywności. Według polityków, sędzia powinien się wypowiadać, mając na względzie art. 178 § 3 Konstytucji RP, tylko poprzez sformalizowane czynności procesowe, ponadto nie mogą one zmierzać do podważenia uprawnień pozostałych władz. W ten sposób sędzia unika prezentacji swoich poglądów lub przypisania mu pewnych przekonań przez obserwatorów jego aktywności. Jeżeli jednak zabiera głos, a tym bardziej na temat przepisów określających status sędziego, traci polityczną neutralność i narusza zasadę podziału władz. Taka wypowiedź sędziego nie ma bowiem formy i treści czynności

określonej w przepisach prawa procesowego i w Prawie o ustroju sądów powszechnych, a ponadto dotyczy materii politycznej.

Objęcie odpowiedzialnością dyscyplinarną protestów sędziów przeciwko ograniczaniu ich niezależności oraz równocześnie, tą samą ustawą z 20 grudnia 2019 r., pozbawienie zgromadzeń ogólnych sędziów prawa do podejmowania uchwał w części spraw, jest uzasadniane następującym związkiem przyczynowy. Wypowiedź sędziego (indywidualna lub zbiorowa) domagająca się usunięcia przepisów ograniczających niezależność sądu, angażuje sędziego w spór polityczny, a czasem nawet go wywołuje. Udział sędziego w sporze pozbawia go niezależności, przy czym jest to skutek działania samego sędziego, nie przestrzegającego zakazu z art. 178 § 3 Konstytucji RP. Równocześnie czynność sędziego pozbawia obywatela prawa do niezależnego sądu. Dlatego należy poddać takie zdarzenia rygorom odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej stwierdzili, że wystarczającą instytucjonalną gwarancją przedstawiania przez sędziów stanowiska na temat przepisów dotyczących niezależności i niezawisłości jest Krajowa Rada Sądownictwa. Do jej kompetencji należy bowiem także tego rodzaju wypowiedź. Dopiero teraz uzyskała ona prawidłowe warunki do realizacji, ponieważ, w przeciwieństwie do poprzednich przepisów, kiedy stanowiska należne sędziom w KRS obsadzano wskutek decyzji samych sędziów, dzisiaj biorą w tym udział pozostałe władze. Pozwala to na unikania konfliktów między poszczególnymi władzami. Tym bardziej, że w praktyce wybór przebiega z zastosowaniem kryterium powoływania do KRS sędziów, którzy deklarują pogląd o realizacji woli suwerena wyrażanej przez większość parlamentarną. Często jej członkiem jest też Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny<sup>49</sup>. Krajowa Rada Sądownictwa skupia się wówczas na tym, co najważniejsze. Stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, dbając przede wszystkim, by sędziowie byli neutralni politycznie.

---

<sup>49</sup> Wypowiedź Ministra Sprawiedliwości Z. Ziobro w Senacie 15 stycznia 2020 r. w trakcie dyskusji nad ustawą z 20 grudnia 2019 r. zmieniającą USP i inne ustawy, w czasie której stwierdził, że do KRS zostali wybrani sędziowie, z którymi inne władze mogły wspólnie reformować sądy w kierunku wybranym przez owe inne władze; relacja własna z wypowiedzi MS transmitowanej on line.

## VII. Czy neutralność polityczna sędziego wyklucza obronę jego niezależności?

Przytoczone poglądy reformatorów spotkają się polemiką. Oponenti tezy, że każde działanie sędziego w sferze publicznej kwestionujące obowiązujące prawo lub jego stosowanie, jest niezgodne z niezależnością i niezawisłością, też odwołują się do Konstytucji RP. Po pierwsze art. 178 § 3 wcale nie ustanawia bezwzględnego zakazu działalności politycznej lub innej aktywności publicznej. Mowa jest jedynie o takim zakazie, co do członkostwa w partii politycznej lub w związku zawodowym. Po drugie, nie ma podstaw, by traktować sformułowanie o prowadzeniu działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jako równoważne zakazowi publicznego działania sędziego w obronie niezależności i niezawisłości. Po trzecie, zakaz dotyczy aktywności „nie dających się pogodzić” z przywołanymi zasadami, i nie jest tak szeroki, jak sformułowanie o działaniach, które „mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do niezależności lub niezawisłości sędziego”<sup>50</sup>, do której to przesłanki odwołują się przepisy procesowe.

Ponadto, poprzez treść art. 45, 173, 178 Konstytucji RP, sam prawodawca „styka” obowiązki i prawa sędziów ze sferą polityczną. Sędzia jest organem władzy, co nadaje jego działaniom pewne znamiona polityczne. Kategoriami politycznymi są również konstrukcje doktrynalne i normatywne niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Spośród innych, wyróżnia je specyficzna funkcja polegająca na separowaniu wymiaru sprawiedliwości od wpływów, w tym wpływów politycznych, pochodzących od innych władz. Z owej funkcji wynikają też zobowiązania wielu podmiotów. Dotyczą one także ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, bo tylko posiadanie obu tych przymiotów legitymizuje sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP.

Publiczne działanie sędziego na rzecz niezawisłości i niezależności nie może być równocześnie działaniem, którego nie da się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Twierdzenie, że taki przypadek ma jednak miejsce, bo wówczas sędzia odnosi się do kwestii politycznych, w nieuzasadniony sposób dokonuje fragmentaryzacji tej kwestii. Skutkiem

---

<sup>50</sup> Przykładem takiej normy jest art. 49 k.p.c. dotyczący wyłączenia sędziego, kiedy pojawiają się wątpliwości, co do jego bezstronności.



jest odmawiane sędziom prawa i obowiązku działania na rzecz niezależności i niezawisłości również kiedy ustawowe przepisy mają na celu naruszenie obu lub jednej z tych zasad. Takie stanowisko, na które powołują się przedstawiciele pozostałych władz, jest niezgodne z prawami logiki.

Drugim kontrargumentem dla rozciągnięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej na działania sędziów, którym można przypisać polityczne cechy, jest niekonsekwencja praktykowania tej koncepcji. Publiczne wypowiedzi sędziów o prawie, o statusie innych sędziów oraz o działaniach innych władz wobec sądów, są uznawane *a priori* za nieuprawnione z racji ich politycznego kontekstu. Równocześnie ci sami przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej nie klasyfikują jako aktywności politycznej, pracy sędziów oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Dotyczy to także tych sytuacji, kiedy owi sędziowie występują w mediach, oceniając obowiązujące i projektowane prawo, a także działania pozostałych władz. Podwójny standard tego co polityczne i niepolityczne stosowany jest też wobec sędziów – członków KRS i Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Za dopuszczalne, według władzy ustawodawczej, są systematyczne spotkania Prezesa TK, poza trybem urzędowym, z prezesem partii mającej większość w Sejmie oraz przyjmowanie przez Prezesa TK wyróżnień odnoszących się do kwestii politycznych<sup>51</sup>. W tym samym czasie sędzia sądu powszechnego, która otrzymała nagrodę za dodatkowe zaangażowanie społeczne, i natychmiast przekazała ją na cele charytatywne, stanęła pod zarzutem dyscyplinarnym. Rzecznik dyscyplinarny uznał, że działanie owej sędzi mogło być tym, którego nie da się pogodzić z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Cykliczne spotkania Prezes TKJ. Przyłębskiej z Prezesem PiS J. Kaczyńskim, także poza okolicznościami służbowymi potwierdził Prezes PiS w telewizji publicznej TVP2 w dniu 13 maja 2019 r. informując m.in., że Prezes TK jest dla niego „wielkim odkryciem towarzyskim” i „bardzo lubi u niej przebywać”: <https://wiadomosci.radiozet.pl> (10.03.2020), informacje na ten temat przedstawiły także inne media.

<sup>52</sup> Zarzut przewinienia dyscyplinarnego postawiono SSR D. Zabłudowskiej, orzekającej w SR Gdańsk-Południe, za przyjęcie 9 grudnia 2018 r. Gdańskiej Nagrody Równości z rąk Prezydenta Gdańska P. Adamowicza. W tej sprawie interweniował RPO, a w odpowiedzi rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych stwierdził, że ponieważ nagroda miała też postać pieniężną, a wręczał ją Prezydent Gdańska, który był osobą oskarżoną (w sprawie, której owa sędzia nie prowadziła, choć orzeka w tym samym wydziale, gdzie było prowadzone postępowanie) to oznacza, że sędzia przyjęła od oskarżonego gratyfikację pieniężną, czym

Również zarzut politycznego zaangażowania sędziów w związku z ich deklaracjami bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, jeżeli będzie to konieczne, nie ma umocowania w zakazach z art. 178 § 1 Konstytucji RP. Upoważnienie sędziów do takiej aktywności pochodzi wprost z art. 8 oraz art. 178 § 1 Konstytucji RP. Równie istotna jest sytuacja w jakiej obecnie funkcjonuje Trybunał Konstytucyjny<sup>53</sup>. Pojawił się bowiem problem skuteczności prawnej orzeczeń TK co do przepisów regulujących ustawowe zasady niezależności i niezawisłości sędziów, ze względu na poważne wątpliwości prawne co do statusu samego TK. Według SN, uprawnione jest zastosowanie testu oznak niezależności, którego, zdaniem wyrażonym w wyroku SN z 5 grudnia 2019 r., Trybunał nie przeszedł pozytywnie<sup>54</sup>. Nerozstrzygnięte pozostawało także zagadnienie prawidłowości obsady trzech, z piętnastu stanowisk sędziowskich w Trybunale, co ma znaczenie dla ewentualnej oceny nieważności postępowań, w których owi sędziowie lub ich następcy biorą udział. Zastrzeżenia do ograniczenia, wskutek organizacji pracy TK, niezależności oraz bezstronności niektórych składów orzekających zgłosiło również kilku sędziów TK, których status jako sędziego nie był kwestionowany<sup>55</sup>.

Okoliczności powodują powstrzymanie się niektórych podmiotów przed kierowaniem spraw do TK<sup>56</sup>. Są także uzasadnieniem umocowania sędziów

---

naruszyła art. 107§ 1 USP, zob. pismo zastępcy rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych podpisane przez sędziego P. Schaba z 30 stycznia 2019 r., RDSP 712—6/9 oraz pismo i postanowienie zastępcy rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych z 8 czerwca 2019 r., RDSP- 711–75/19; szerzej *Wymiar sprawiedliwości pod presją...*, s. 65–66.

<sup>53</sup> K. Sobczak, *Gdy państwo prawa jest zagrożone, trzeba odwoływać się do konstytucji – „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją, konferencja w Katowicach, 3.03.2017 r. „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 98 i n.*

<sup>54</sup> Pkt 33, 40 wyroku SN z 5 grudnia 2019 r. III PO 7/19, LEX nr 2746893.

<sup>55</sup> Część sędziów TK twierdzi, że ich prawa zostały ograniczone poprzez arbitralne wyznaczanie składów i ich zmiany, odwoływanie posiedzeń, wydawanie wielu orzeczeń na posiedzeniu zamkniętym, brak jest także bezpośredniej transmisji ogłoszenia orzeczenia, zob. m.in. wypowiedzi w 2019 r. sędziego TK J. Wyrembaka na Zgromadzeniu Sędziów TK oraz zawarte w piśmie do Prezes TK, <https://waidomosci.onet.pl> (16.10.2019).

<sup>56</sup> Miejsc tych nie zajęły osoby prawidłowo wybrane przez Sejm kończącej kadencje w 2015 r., lecz powołane przez Sejm kadencji rozpoczynającej się w 2015 r. Wątpliwości dotyczą też zgodności z prawem powołania Prezesa Trybunału.

sądów powszechnych oraz sądu Najwyższego do stosowania rozproszonej kontroli Konstytucji.

### VIII. Gwarancje niezawisłości sędziego

W koncepcji uznającej sądy za władzę „mniejszą” nie ma znaczenia dla niezawisłości sędziego liczba i rodzaj gwarancji owej wartości, w tym jej powiązanie z niezależnością sądów. Jeżeli sędzia uzależnia swoją niezawisłość od ustawowych zabezpieczeń, w ogóle nie ma kwalifikacji, by sprawować urząd sędziego. Według tego samego poglądu, w demokracji parlamentarnej mogą funkcjonować różne modele gwarancji, w tym powiązane ze samostanowieniem sędziów, jak i te, które realizowane są przez kompetencje organów wykonawczych i ustawodawczych. Istotne jest tylko to, żeby kontrola innych władz nie ingerowała w samodzielne prawo sędziego do wydawania orzeczeń<sup>57</sup>.

Uzasadnieniem dla zmniejszenia liczby gwarancji niezależności sądów lub ich zmodyfikowania jest sytuacja, gdy sądy nadużywają owych gwarancji. W opinii władzy ustawodawczej i wykonawczej taki przypadek miał miejsce w Polsce, a jego następstwem była zarówno utrata sprawności przez sądy jak i antydemokratyczne działania niektórych sędziów. Dlatego reforma ograniczyła zasady kooptacji i kompetencje organów samorządu sędziowskiego. Odpowiedzialność za należyte funkcjonowanie niektórych gwarancji niezależności przeszła na Ministra Sprawiedliwości, a także prezesów sądów, powoływanych i odwoływanych na zasadach swobodnego uznania owego Ministra. Żadna z dokonanych zmian nie odnosi się do sfery orzeczniczej, nie narusza zatem istoty niezawisłości sędziego.

Obok umocowania doktrynalnego ograniczenie liczby gwarancji niezawisłości, objaśniane jest również poprzez art. 146 Konstytucji RP. Zgodnie z jego wykładnią, Konstytucja RP powierzyła Radzie Ministrów, m.in.: zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego,

---

<sup>57</sup> Stanowisko to zrekapitulowała ówczesna poseł, obecnie sędzia TK, K. Pawłowicz, która uznała, że reformy wymiaru sprawiedliwości byłyby kontrowersyjne, gdyby kwestionowały niezawisłość, lecz takie nie są, ponieważ „nie dajemy żadnych wytycznych co do sposobu orzekania”, zob. wywiad z K. Pawłowicz, *Będziesz wisieć – grożą mi*, „Do Rzeczy” z 31 lipca 2017 r.

a tym samym także sprawnego działania sądów. Dlatego uprawnione było zniesienie niektórych elementów blokujących wpływ Ministra Sprawiedliwości na sądy, nawet jeżeli owe elementy stanowiły formę gwarancji niezawisłości sędziiego. W tej sprawie władza wykonawcza powołuje się nie tylko na własne poglądy, lecz także na ich potwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, utrzymujący od lat to samo stanowisko<sup>58</sup>.

Tezę o tym, że ograniczenie niezależności sądów, nie jest istotne dla najważniejszych gwarancji zasady niezawisłości, przywołano także gdy zdecydowano o nowej formie „sądów nad sędziami” i „sądów nad orzeczeniami”. Kompetencje w tych sprawach przekazano nowym Izbowi Sądu Najwyższego: Izbie Dyscyplinarnej i Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych<sup>59</sup>. W przypadku powołania pierwszej z Izb stwierdzono, że należy odebrać sędziom wpływ na wiele elementów postępowania dyscyplinarnego, ponieważ dotychczas korzystali z owej gwarancji w sposób wadliwy. Kompetencje te przejął częściowo Minister Sprawiedliwości, też biorący udział w postępowaniu dyscyplinarnym.

O obsadzie całej Izby Dyscyplinarnej zdecydował jeden skład KRS, którego niektórzy członkowie reprezentujący sędziów, doświadczyli istotnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Polegały one m.in.: na awansowaniu ich na przez Ministra na stanowisko prezesa sądu, w tym po uprzednim odwołaniu przez Ministra innej osoby. Niektórzy z sędziów- członków KRS byli, przed powołaniem do Rady, delegowani do pracy w Ministerstwie kierowanym przez tego samego Ministra. Kandydatury niektórych sędziów-członków KRS (wymaganych jest 25 podpisów innych sędziów) poparły także takie osoby, których pozycja zawodowa w sądownictwie częściowo, była lub jest zależna od uznaniowej oceny Ministra Sprawiedliwości<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Szerzej: A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, s. 226–235.

<sup>59</sup> Zob. uzasadnienie projektu nowej ustawy o Sądzie Najwyższym złożony do Sejmu 26 września 2017 r., która weszła w życie w 2018 r. (druk sejmowy nr 1727, s. 84, 331).

<sup>60</sup> Z list poparcia niektórych członków KRS, której kadencja rozpoczęła się w 2018 r. wynika, że podpisy pod ich kandydaturami złożyli, obok innych sędziów, m.in. nowi prezesi i wiceprezesi sądów, sędziowie delegowani do pracy w MS; osoby bliskie obu wymienionym wcześniej grupom, a także niektórzy inni kandydaci do KRS (zasada wzajemnego poparcia). Listy poparcia opublikowała Kancelaria Sejmu RP 14 lutego 2020 r., <http://www.sejm.gov.pl/9nsf> (10.03.2020).

Nie ma to jednak, według reformatorów, znaczenia dla zachowania standardu gwarancji niezawisłości dla sędziów objętych odpowiedzialnością dyscyplinarną i dla sędziów tą odpowiedzialność egzekwujących (Izba Dyscyplinarna SN, rzecznicy dyscyplinarni). Każdy z sędziów nadal bowiem jest zobowiązany do niezawisłości. W konsekwencji domniemanie zachowania niezawisłości przysługuje również sędziom będącym członkami Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Dyscyplinarnej SN.

Polemizując z koncepcją o tym, że niezawisły sędzia nie potrzebuje dodatkowych gwarancji swego statusu, można skonstatować, że istnieją większe szanse na zachowanie niezawisłości przez osobę, której niezawisłość jest dodatkowo chroniona, niż przez osobę, która poddawana jest presji, by ją owej niezawisłości pozbawić. Z punktu widzenia prawa obywatela do niezawisłego i niezależnego sądu, różnica ta ma fundamentalne znaczenie.

Nieprzekonywujące jest również twierdzenie, że o poprawności nowych rozwiązań w obszarze zawężenia gwarancji niezawisłości i niezależności decyduje fakt, że nie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny. Większość z nich w ogóle nie była bowiem w tym trybie weryfikowana. TK umocował jedynie możliwość powoływania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm. Jednocześnie wykluczył kilka mechanizmów prawnych, które mogły być stosowane do oceny prawidłowości funkcjonowania samego Trybunału Konstytucyjnego, uznając je za sprzeczne Konstytucją RP.

O tym, że niektóre z nowych przepisów jednak budzą zasadne wątpliwości prawne, a nawet zostają uznane za sprzeczne z zasadami porządku prawnego, wypowiedziały się inne sądy i trybunały. Są to: SN, TSUE i ETPCz. Drugi z wymienionych trybunałów rozpoznawał sprawę m.in. Prezesa SN Węgier, któremu ustawą skrócono konstytucyjnie określoną kadencję. Rozstrzygane były także sprawy innych sędziów węgierskich, których usunięto z sądów wykorzystując do tego przepisy skracające im wiek, w którym nabywają prawa emerytalne. Podobne rozwiązanie zastosował krajowy ustawodawca, z czego wycofał się wskutek orzeczeń TSUE, w tym wydanych w trybie zabezpieczenia. W tej sytuacji dla zapewnienia obywatelom właściwej ochrony prawnej sądy powszechne uzyskują prawo do weryfikacji statusu poszczególnych instytucji, zadając pytania prawne do SN i pytania prejudycjalne do TSUE<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucjonalności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 5 i n.

## IX. Związek między dyscyplinarną i etyczną odpowiedzialnością sędziów

Charakter wprowadzanych od końca 2015 r. zmian w ustroju wymiaru sprawiedliwości, ich chronologia, uzasadnienie i efekty, spowodowały, że sędziowie znaleźli się w trudnym położeniu. Decyduje o tym także zaangażowanie do przeprowadzenia reformy przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej i przypisanie im kilku ról równocześnie. Trwa poważny spór prawny o zgodność zmian ustawowych z Konstytucją RP i prawem UE oraz o pierwszeństwo w rozstrzyganiu owych sporów: orzeczenie TK, TSUE, SN, rozproszona kontrola Konstytucji RP. Zajęcie stanowiska przez sędziów względem tej sytuacji może spowodować, że zostaną oni pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Może to nastąpić teraz lub w przyszłości, jeżeli następna lub kolejna większość parlamentarna uzna, że sprzeniewierzeniem godności sędziego była jego aktywność np. w egzekwowaniu przez sędziego zasad odpowiedzialności uznanych potem za niezgodne z Konstytucją RP lub pasywność – poprzez zaniechanie przeciwdziałania ustawowym ograniczeniom gwarancji niezawisłości.

Kierując się zasadą związania ustawą oraz dążąc do uniknięcia podwyższenia ryzyka odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziowie mogą wycofać się z przestrzeni publicznej. Są bowiem świadomi, że prawie każda ich wypowiedź może zostać objęta zarzutem deliktu dyscyplinarnego. Jest też wysoce prawdopodobne przeprowadzenie przez tego samego rzecznika dyscyplinarnego weryfikacji efektywności pracy orzeczniczej owego sędziego, w tym terminów sporządzenia uzasadnień wyroków w sprawach sprzed wielu lat. Takie praktyki prowadzenia nowych postępowań dyscyplinarnych stają się bowiem coraz częstsze<sup>62</sup>. Te same okoliczności mogą motywować sędziów do autokontroli również przy podejmowaniu czynności procesowych. Niektóre z nich też stały się przedmiotem zwiększonej uwagi rzeczników dyscyplinarnych.

Przyjmując natomiast perspektywę prawa obywateli do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP, zwiększone ryzyko odpowiedzialności dyscyplinarnej nie będzie determinantem większości decyzji sędziego, procesowych

---

<sup>62</sup> Przykładem są czynności zastępcy rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych wobec SSA w Gdańsku, sędziego W. Brazewicza, pismo zastępcy rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych z 30 października 2018 r., RDSP 712–18/19, szerzej: *Wymiar sprawiedliwości pod presją...*, s. 17–19.



i poza procesowych. Towarzyszyć im będzie bowiem również odpowiedzialność władzy sądowniczej i jej reprezentantów, wobec prawa. Formą zadośćuczynieniu owej wartości może stać się bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP<sup>63</sup> lub skierowanie pytania prejudycjalnego. Poza salą sądową taka postawa może ujawnić się gdy sędzia uzna, że stan zagrożenia niezależności lub niezawisłości własnej lub innych sędziów jest tak poważny, że nie powinien on milczeć. Jego przekaz może być kierowany do innych sędziów lub do obywateli np. wtedy, gdy założy koszulkę z napisem KONSTITUCJA. Zanim sędzia podejmie decyzję, jak powinien postępować, stanie przed koniecznością refleksji czy właściwie interpretuje hierarchię dóbr i czy jest ona zmienna, a w związku z tym – czy znajduje się, jako sędzia, w stanie wyższej konieczności – własnej lub innych osób<sup>64</sup>. Jeżeli nie zgadza się z daną normą prawną, czy mimo to powinien ją stosować czy odejść z urzędu sędziego?

Konfrontacja sędziów z obowiązującymi przepisami to także kwestia ich prawa do obywatelskiego nieposłuszeństwa, podejmowanego w interesie wymiaru sprawiedliwości. Nie zawsze będzie to tożsame tylko z ponoszeniem odpowiedzialności za uchybienie godności zawodu. Niektóre formy protestu są interpretowane przez władzę wykonawczą równocześnie jako przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub występki przeciwko mieniu<sup>65</sup>.

W pierwszych miesiącach konfliktu między sądami i pozostałymi władzami o status władzy sądowniczej, sędziowie byli pytani o kryteria, jakimi kierowaliby się osądzając przypadki obywatelskiego nieposłuszeństwa innych obywateli. W odpowiedzi, wskazali w pierwszej kolejności na: wyrokowanie zgodnie z własnym sumieniem – 75,2%. Na zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary wskazało -31,9%, a na poddanie łamanego przepisu ocenie Trybunału Konstytucyjnego – 30%. Rządziej deklarowali stosowanie w tej sytuacji wyłącznie obowiązującego prawa przewidującego sankcję za dany

<sup>63</sup> Zob. wypowiedź I Prezes SN na konferencji: *Sędzia a konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją RP*, Katowice 3 marca 2017 r., <http://www.sn.pl> (16.01.2020).

<sup>64</sup> Szerzej: G. Ławnikowicz, *Etyka sędziego w czasie przełomu ustrojowego*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 84–98.

<sup>65</sup> To jeden z zarzutów rozważanych przez wiceministra sprawiedliwości wobec sędziów uczestniczących z togami w marszu protestacyjnym w Warszawie 11 stycznia 2020 r., <http://www.pap.pl> (16.01.2020).



czyn – 24,2%. Prawie wszyscy byli też zdecydowani podejmować decyzje samodzielnie, gdyż wsłuchanie się w głos opinii publicznej zapowiedziało tylko 5,9% sędziów<sup>66</sup>.

Dla oceny działań sędziów znaczenie ma także różnica zdań na temat sytuacji, w jakiej znajduje się społeczeństwo obywatelskie. Zdaniem niektórych doświadcza ono kryzysu nie reagując zdecydowanie na działania ograniczające jego prawo do sądu<sup>67</sup>. Można jednak postawić także inną tezę, twierdząc, że mamy jedynie do czynienia z walką o władzę pomiędzy nową i odchodzącą elitą, prowadzoną w warunkach, o których mówił V. Pareto. Charakterystyczną cechą sporu „o sądy” jest bowiem także głęboki podział w społeczeństwie i, nie do końca jeszcze rozpoznany co do proporcji i charakteru, podział w środowisku prawników.

Jest to spowodowane nie tylko różnicą zdań na poziomie debaty doktrynalnej oraz odmiennych doświadczeń jej uczestników. Ma w tym swój udział również celowe epatowanie emocjami i oskarżenia *ad personam*. Pod adresem sędziów, jako całej społeczności, zostały postawione zarzuty najcięższej wagi. Początkowo, poprzez ogólnokrajową kampanię billboardów finansowaną ze środków publicznych, przedstawiano sędziów jako złodziei i nietrzeźwych sprawców wypadków drogowych. Potem, jako wyobcowaną w społeczeństwie elitę. Obecnie, jako osoby szkodzące polskiej racji stanu i sprzeniewierzające się wartościom narodowym. Wypowiadający te poglądy przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej twierdzą, że wymiar sprawiedliwości powinien zostać „oczyszczony” z takich sędziów<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Badanie na reprezentatywnej, ogólnopolskiej grupie sędziów 883 sędziów, zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i...*, s. 492.

<sup>67</sup> „Bardzo możliwe, że ów stopień niezależności, jakiego się dorobiliśmy w ciągu ostatnich 25 lat, to maksimum tego, na co nas jako społeczeństwo stać. Być może do prawdziwych zmian na lepsze musimy dojrzeć poprzez kryzys i autorefleksję” wypowiedź M. Gersdorf, I Prezes SN na konferencji: *Granice niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2016, s. 236.

<sup>68</sup> Przykładem jest wystąpienie Prezydenta RP 17 stycznia 2020 r. w Katowicach, gdzie odnosząc się do działań sędziów krytycznie oceniających projekt nowych przepisów o ustroju sądów stwierdził m.in.: „Oni mają swoje możliwości oddziaływania międzynarodowego, mają kolegów, swoich ludzi w trybunałach. Opowiadają różne bzdury, zaprzeczają prawdziwym, trudnym dla nich faktom, jak te nagrania, których można wysłuchać w Internecie. [...] Tak jak udało się kiedyś pokonać komunę, tak samo wierzę, że uda się oczyścić do końca nasz polski dom. Żeby był czysty, porządkny, piękny”, <http://www.pap.pl> (16.01.2020).

Przywołany przekaz ze strony polityków rozprzestrzenia się znacznie szybciej niż kiedyś i rezonuje z tysiącami komentarzy internautów. Część z nich domaga się usunięcia większości obecnych sędziów z urzędu lub wystosowuje pod ich adresem oskarżenia o zdradę Narodu i o masową korupcję. Niektóre z tych postów spełniają znamiona gróźb karalnych. Znamienne jest to, że politycy, polemizując z sędziami powołują się na opinię publiczną, którą częściowo sami kreują.

Część sędziów decyduje się publicznie bronić dobrego imienia władzy sądowniczej i prowadzi w tej sprawie polemikę wykorzystując media społecznościowe. Takie praktyki też łączą się ze szczególną odpowiedzialnością za słowo. Na podstawie tworzonych przez sędziów, czasem w emocjach, krótkich tweetów obywatele też kształtują swój pogląd o sędziach. Bywa, że jeden niefortunny wpis niweczy wizerunek całego środowiska, w którym część sędziów od dawna podejmuje konstruktywne starania by odbudować autorytet sądów<sup>69</sup>.

Poszukując wartościowego punktu odniesienia dla kolizji zobowiązań z tytułu odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz z tytułu odpowiedzialności władzy sądowniczej za realizację prawa do sądu, warto odwołać się do etyki zawodowej sędziów. Jej zasady zostały powiązane z odpowiedzialnością dyscyplinarną, lecz odnoszą się też szerzej do uniwersalnych treści etyki nie posiadającej przymiotnika. Wieloletni rodowód owych norm i łączącą się z nimi odpowiedzialność sędziego wobec siebie i „każdego innego” mogą okazać się pomocne w rozwiązaniu niektórych dylematów oraz w identyfikacji tych, które są pozorne.

Wśród obowiązujących zasad etyki zawodowej sędziów<sup>70</sup> warto zatem wymienić m.in. to, że: „z pełnieniem urzędu sędziego wiążą się szczególne obowiązki oraz ograniczenia osobiste”; a „sędzia powinien zawsze kierować się zasadami uczciwości, godności, honoru, poczuciem obowiązku oraz przestrzegać dobrych obyczajów”. Równie ważne pozostaje zobowiązanie sędziego do dbałości „o autorytet swojego urzędu, o dobro sądu, w którym pracuje, a także o dobro wymiaru sprawiedliwości i ustrojową pozycję władzy sądowniczej”. Z kolei naruszając zasady etyczne sędzia „powinien podjąć niezwłocz-

<sup>69</sup> Zgodnie z § 23 zasad etyki zawodowej sędziów sędzia powinien powściągliwie korzystać z mediów społecznościowych.

<sup>70</sup> *Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych*, załącznik do uchwały KRS z 13 stycznia 2017 r., <https://krs.pl> (16.01.2020).

nie działania zmierzające do usunięcia skutków tego naruszenia lub w inny sposób zadośćuczynić osobie dotkniętej takim postępowaniem”. Jeżeli takie zachowanie ma miejsce po stronie innych sędziów – mający świadomość tego faktu inny sędzia powinien reagować.

W odniesieniu do powinności bycia niezawisłym, sędzia nie może ulegać jakimkolwiek wpływom naruszającym jego niezawisłość, bez względu na ich źródło lub przyczynę (§9 Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów) unikając przy tym zachowań, które mogłyby podważyć zaufanie do owej niezawisłości i bezstronności (§10 Zbioru). Równocześnie mowa jest także o tym, że sędzia nie może żadnym swoim zachowaniem stwarzać nawet pozorów nierepektowania porządku prawnego (§16 Zbioru). Otwartym pozostaje pytanie, czy mając na uwadze Konstytucję RP, w przypadku kolizji dwóch ostatnich postanowień, rozstrzygnięta została reguła pierwszeństwa?

## **X. Zakończenie**

U podstawy obecnych zmian w statusie sądów znajduje się teza, że sądy nie są równorzędnym, wobec innych władz, reprezentantem suwerena. Ze względu natomiast na nieuprawnione, zdaniem owych władz, nadużywanie przez sędziów swoich praw, należało wzmocnić odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów. Równie znaczącą okolicznością było objęcie owym rygiorem czynności, które umożliwiały sędziom wyrażenie opinii w tej kwestii. Ponieważ jej częścią jest też wątpliwość co do zgodności niektórych nowych przepisów z Konstytucją RP, w tym z zasadą prawa do sądu, sędziowie stanęli w obliczu znacznie większego wyzwania. Jest nim odpowiedzialność władzy sądowniczej za ochronę praw obywateli.

## **Literatura**

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007.  
Ereciński T., *O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2010, nr 1.  
Granat M., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019.

- Gudowska-Natanek E., *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1.
- Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucjonalności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4.
- Ławnikowicz G., *Etyka sędziego w czasie przełomu ustrojowego*, [w:] *Legitymizacja władzy sędziowskiej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016.
- Łętowska E., *Prawo w „płynnej rzeczywistości”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3.
- Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018.
- Piotrowski R., *Zagadnienie legitymizacji władzy sędziowskiej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Legitymizacja władzy sędziowskiej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016.
- Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.
- Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 1.
- Stefański R.A., *Składy sądu w postępowaniu karnym*, [w:] *Reforma prawa karnego, propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, red. J. Jakubowska –Hara, C. Nowak, J. Skupiński, Warszawa 2008.
- Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sędziowską i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*. red. J. Kościerzyński, Warszawa 2020.
- Zalewski W., *Po co ludziom sądy? Wyrokowanie w czasach kryzysu zaufania*, [w:] *Legitymizacja władzy sędziowskiej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016.