

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - *Przewodnicząca*
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 23 lutego 2022 r.

**Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu**

Szanowna Pani Marszałek,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów (druk sejmowy nr 2013).

Zgodnie z deklaracjami projektodawców projekt ma na celu wzmocnienie konstytucyjnej ochrony niezawisłości sędziowskiej. Drugim założeniem projektu jest realizacja przez Rzeczpospolitą Polską wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 r.¹ (zwany dalej: wyrok TSUE). Wyrok TSUE zakwestionował zgodność polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE. Źródłem tej niezgodności TSUE dopatrywał się przede wszystkim w braku zapewnienia niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Ponadto Trybunał zakwestionował możliwość pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności za wydane orzeczenia sądowe, a także kompetencję Prezesa Izby Dyscyplinarnej do arbitralnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego.

W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej TSUE wskazał na kilka okoliczności, które w jego odczuciu negatywnie wpłynęły na ocenę bezstronności i niezależności Izby, a więc istotnego elementu systemu dyscyplinarnego sędziów. Wymienił m.in. znaczną autonomię organizacyjną, funkcjonalną i finansową Izby, 40% dodatek do wynagrodzenia dla jej sędziów, a także sposób ich powoływania. W ramach tego ostatniego argumentu TSUE odwołał się do swojego ugruntowanego orzecznictwa dotyczącego Krajowej Rady Sądownictwa, a w szczególności sposobu ukształtowania Rady, okoliczności mu towarzyszących oraz stopnia jej zależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Projekt w zupełności przechodzi do porządku nad tymi uwagami, włączając do puli sędziów, z których powoływane będą poszczególne składy sędziowskie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, w tym również tych powołanych z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa.

Zgodnie z założeniami projektu sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych i sędziów Sądu Najwyższego w obu instancjach będzie Sąd Najwyższy (w przypadku sędziów sądów administracyjnych rolę tę pełnił będzie Naczelny Sąd Administracyjny). Sprawy dyscyplinarne sędziów, w tym sprawy o zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, Sąd Najwyższy działający jako sąd dyscyplinarny będzie rozpatrywać

¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C 791/19 Komisja Europejska p. Polsce, ECLI:EU:C:2021:596

w składzie 3 sędziów, a w II instancji w składzie 7 sędziów. Kompozycja poszczególnych składów sędziowskich ustalana będzie w drodze losowania, przy założeniu, że w składzie sądu dyscyplinarnego nie będzie mógł zasiadać więcej niż jeden sędzia z jakiegokolwiek izby SN (dwóch w wypadku orzekania w II instancji). Projekt nie precyzuje przy tym, czy reguły te powinny być stosowane odpowiednio do ustalania składów sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Projekt nie przewiduje wyłączenia z kręgu losowanych sędziów osób zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej SN. Oznacza to, że w dalszym ciągu brać będą one udział w rozstrzygnięciu spraw dyscyplinarnych innych sędziów. Fakt ten jest absolutnie nie do pogodzenia z istotą wyroku TSUE, który przedmiotowy projekt ma implementować. Istotą tą są zarzuty dotyczące braku bezstronności i niezależności Izby Dyscyplinarnej. Przy czym pod pojęciem tym należy rozumieć ogół sędziów orzekających w tej Izbie. Samo rozwodnienie udziału tych sędziów w składach osobowych nie spowoduje, że skonkretyzowane w orzecznictwie TSUE i ETPC zarzuty pod ich adresem staną się nieaktualne. W dalszym ciągu pozostawać będą one w mocy, obciążając wadliwością orzeczenia wydane przez sądy dyscyplinarne ukształtowane w sposób przewidziany w projekcie. Dodatkowo, w świetle innych orzeczeń TSUE, a także ETPC, za bardzo dyskusyjne należałoby ocenić również włączanie do puli sędziów, z których wylosowane zostaną poszczególne składy sądów dyscyplinarnych, sędziów innych Izb Sądu Najwyższego również powołanych przy udziale nowej KRS. Udział każdego z nich, w świetle wyroków w sprawie *Advance Pharma p. Polsce*² oraz *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*³, będzie bowiem prowadził do naruszenia prawa podsądnych do sądu.

Po drugie, należy podkreślić, że zarzuty dotyczące Izby Dyscyplinarnej nie mają zastosowania wyłącznie do spraw dyscyplinarnych sędziów. Wyrok ETPC w sprawie *Reczkowicz*⁴ wskazał, że z powodzeniem mogą one być również odnoszone do innych spraw dyscyplinarnych rozpatrywanych przez Izbę Dyscyplinarną, w tym konkretnym wypadku dotyczących adwokacki. Efektywna implementacja wyroków ETPC i TSUE wymaga więc podejmowania działań o charakterze generalnym, pozbawiającym Izbę Dyscyplinarną kognicji we wszystkich sprawach. Nie tylko tych o charakterze dyscyplinarnym i dotyczących wyłącznie sędziów. HFPC pragnie podkreślić, że wymogi dotyczące niezależności i bezstronności sądu mają charakter uniwersalny i są tożsame we wszystkich kategoriach spraw. W żadnym wypadku nie ma powodów, aby w zależności od typu sprawy różnicować standard prawa do sądu.

W odniesieniu do idei powierzenia spraw dyscyplinarnych sędziów wyłącznej kognicji Sądu Najwyższego, należy zauważyć, że możliwość wpływania na kształt sądownictwa dyscyplinarnego stanowi istotną gwarancję sędziowskiej niezawisłości. W ocenie HFPC, projekt ustanawiany w celu ochrony tej wartości, powinien dążyć do tego, aby przywrócić jej podstawowe gwarancje, w tym wpływ poszczególnych zgromadzeń sędziowskich na kształt sądownictwa dyscyplinarnego. Dodatkowo należy zauważyć, że projekt nie eliminuje też innych problematycznych elementów postępowania dyscyplinarnego: upolitycznienia instytucji rzeczników dyscyplinarnych, ograniczonego zastosowania kluczowych gwarancji procesowych czy pojemnych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej.

² Wyrok ETPC z 3.02.22 w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 1469/20.

³ Wyrok ETPC z 1.12.20 w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18.

⁴ Wyrok ETPC z 22.07.2021 r. w sprawie *Reczkowicz p. Polsce*, skarga nr 3199038.

W odniesieniu do składów sędziowskich niejasne jest również, jak regulacja określająca ich liczebność (na odpowiednio 3 i 7 sędziów) korespondować będzie z projektowanym art. 3 ust. 2. Przewiduje on, że gdy sądem dyscyplinarnym jest Sąd Najwyższy, „w skład sądu dyscyplinarnego I instancji wchodzi jeden ławnik, a w skład sądu dyscyplinarnego II instancji dwóch ławników”. Niejasne jest, czy ławnicy ci w skład sędziowski wejdą kosztem sędziego zawodowego, czy obok sędziów zawodowych. Wydaje się, że przepis ten powinien być sformułowany w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości. W tym celu sugerowane byłoby uregulowanie tego zagadnienia w sposób charakterystyczny dla procedur sądowych, a więc jasne wskazanie, że Sąd Najwyższy działający jako sąd dyscyplinarny orzeka w składzie dwóch sędziów zawodowych oraz ławnika.

W dalszej kolejności, za kluczowe należy uznać rozwiązanie przewidziane w art. 2 projektu. Wskazuje on, że sędzia nie może być, co do zasady, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyn polegający na wydaniu określonej treści orzeczenia. Jako wyjątki od tej reguły przewiduje m.in. wydanie orzeczenia na skutek „poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań”, które polegałyby na „celowym wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań” pogwałceniu prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej”, a także na „arbitralnym szafowaniu wyroków” lub „odmowie wymiaru sprawiedliwości”.

Analiza tak skonstruowanej regulacji budzi uzasadnione wątpliwości pod względem językowym i logicznym. Samemu projektodawcy nie broni zaś to, że omawiana regulacja wzorowana jest na fragmencie uzasadnienia orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dodatkowo nie do końca poprawnie przetłumaczonego. Efektem tego, wątpliwego legislacyjnie, zabiegu jest skonstruowanie treści normatywnej przy użyciu języka potocznego, z pominięciem wymogów charakterystycznych dla konstrukcji aktów prawnych skutkujące jedynie stworzeniem pozorów wykonania wyroku TSUE.

Wskutek tego w projektowanym art. 2 projektodawca używa zdania wielokrotnie złożonego, z liczną liczbą spójników, znacząco utrudniając określenie realnego zakresu wyjątków od generalnej zasady niepociągania sędziów do odpowiedzialności za wydanie orzeczenia. Interpretacja omawianego przepisu wprost oznaczałaby m.in., że sędzia może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wydanie orzeczenia w wypadku odmowy wymiaru sprawiedliwości, a więc *de facto* niewydanie orzeczenia.

Dodatkowo projekt posiłkuje się przy tym wyrażeniami o charakterze ocennym, trudno definiowalnym. Bardzo niejasne jest, czym są „całkowicie niewybaczalne zachowania” i jak je odróżnić od zachowań „niecałkowicie” niewybaczalnych. Podobne trudności sprawia użyte w projekcie wyrażenie „arbitralne szafowanie wyroków”. Choć kwestia kodyfikacji reguł deontologicznych zwykle wiąże się z użyciem klauzul generalnych i innych wyrażeń o charakterze ocennym, wydaje się, że w omawianym przypadku projektodawcy przekroczyli dopuszczalną granicę swobody. Zwłaszcza, gdy zauważy się, że tak opisany kontratyp dotyczyć będzie zarówno odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i karnej. Ten drugi element wymusza na projektodawcy stosowanie zasady *nullum crimen sine lege certa*, a przez to posługiwanie się językiem precyzyjnym dla odbiorcy normy prawnokarnej. Nieposzanowanie tej zasady sprawia, że sędziowie mogą mieć istotne trudności z ustaleniem katalogu przypadków, w których ich zachowanie wiązać się będzie potencjalnie z odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną. W takim ujęciu kształt projektowanej normy jest wprost niezgodny z treścią art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Dodatkowo, należy zauważyć, że w dalszym ciągu możliwe będzie pociąganie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadach przewidzianych przez tzw. ustawę „kagańcową”⁵. Projekt nie uchyla bowiem jej postanowień odnoszących się do kwestionowania istnienia stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (jak również innych kontrowersyjnych typów deliktów dyscyplinarnych). Przewiduje jedynie regulację wskazującą, że w kwestiach nieuregulowanych i niesprzecznych z przepisami przewidzianymi w projekcie, zastosowanie będą miały przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych, prawa o ustroju sądów administracyjnych itp. Takie rozwiązanie stanowić będzie, zdaniem HFPC, niedostateczną gwarancję tego, że sędziowie nie będą pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wydanie orzeczenia. Co więcej, z uwagi na umieszczenie w projektowanym art. 2 „odmowy wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z wyjątków od ustanawianego w niej kontratypu, może okazać się, że projekt *de facto* wzmocni, wynikający z ustawy „kagańcowej”, zakaz kwestionowania stosunku służbowego innego sędziego. Przyczyni się bowiem do ścigania z tego tytułu wszystkich tych sędziów, którzy np. postanowieniem odmówią orzekania w sprawie z sędziami powołanymi przez nową KRS⁶.

Kontratyp ustanowiony w art. 2 będzie miał też decydujące znaczenie dla wykładni art. 7 projektu. Przewiduje on, że wobec sędziego, który został pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej za czyn związany z wydaniem określonej treści orzeczenia, postępowanie karne lub dyscyplinarne w odniesieniu do tego czynu umarza się. Taki stan rzeczy nie dotyczy jednak wyjątków przewidzianych w art. 2, a więc przypadków „arbitralnego szafowania wyroków” czy innych „całkowicie niewybaczalnych zachowań”. Efektem tego stanu rzeczy będzie zdecydowana trudność w ocenie tego, czy w danej sprawie sąd dyscyplinarny powinien umorzyć postępowanie, czy też je kontynuować.

Ten sam problem dotyczył będzie stosowania mechanizmu przewidzianego w art. 8, a więc prawa sędziego do żądania stwierdzenia nieważności orzeczenia karnego lub dyscyplinarnego wydanego wobec niego. W kontekście tego przepisu HFPC pragnie zwrócić uwagę jeszcze na trzy inne kwestie.

Po pierwsze mechanizm ten nie powinien być skierowany wyłącznie do sędziów, lecz do wszystkich osób, do których w jakiś sposób odnosiły się orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, w tym np. adwokatów, w których sprawach Izba Dyscyplinarna wskutek wniesionej kasacji uchyliła orzeczenie.

W drugiej kolejności należałoby rozważyć wprowadzenie w tym zakresie wyjątku od zasady skargowości poprzez możliwość orzekania przez Sąd Najwyższy z urzędu. W takim ujęciu Sąd Najwyższy winien być zobligowany do automatycznego przejrzenia wszystkich orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną pod kątem tego, czy zostały one wydane z naruszeniem prawa do sądu podsądnych.

Po trzecie, należy zauważyć, że projekt posługuje się pojęciem „nieważności orzeczenia”. Pojęcie to nie występuje na gruncie Kodeksu postępowania karnego, który pomocniczo stosowany jest w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Zdaniem HFPC, rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190 z późn. zm.).

⁶ Zob. np. sprawę SSO Anny Bator Ciesielskiej, dostęp: <https://tvn24.pl/polska/anna-bator-ciesielska-z-zarzutami-dyscyplinarnymi-sedzia-odmowila-orzekania-z-przemyslawem-radzikiem-i-michalem-lasota-ra991230-2508237> (21.02.2022).

odwołanie się do katalogu bezwzględnych przyczyn odwoławczych, a w szczególności podstawy wskazanej w uchwale trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego⁷. Konsekwencją tego podejścia winna być zmiana projektowanego art. 8 ust. 2 i wskazanie, że Sąd Najwyższy nie „stwierdza nieważności orzeczenia”, lecz uchyla orzeczenie dotknięte wadą określoną w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Projekt słusznie wskazuje, że skutkiem wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy powinien być powrót dotkniętych nim sędziów do orzekania z prawem do zwrotu utraconego wynagrodzenia. Błędnie limituje jednak wysokość zwracanego wynagrodzenia do maksymalnie 12 miesięcy. Zdaniem HFPC, skutkiem uchylecia orzeczenia winna być wypłata całego utraconego wynagrodzenia, a nie jedynie jego części.

Przyjęty w projekcie przepis przejściowy zakłada, że postępowania wszczęte przed wejściem w życie rozwiązań przewidzianych w projekcie toczyć się będą na zasadach dotychczasowych, z tą zmianą, że sądem dyscyplinarnym II instancji jest Sąd Najwyższy w składzie 7-osobowym. Po pierwsze, znowu niejasne jest, czy powyższy skład obejmować powinien również dwóch ławników, jak to jest wskazane w art. 4 ust. 2 projektu. Po drugie, takie uregulowanie sprawi, że w dalszym ciągu w rękach Izby Dyscyplinarnej pozostanie rozpoznanie w I instancji już toczących się postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. Działanie takie trudno uznać za implementujące orzeczenie TSUE z 15 lipca 2021 r. Dlatego też HFPC sugeruje, aby sprawy już wszczęte również rozpoznawane były na nowych zasadach. Aktualnie pozostaje przy tym zastrzeżenie dotyczące tego, kto w takim nowym systemie nie powinien wchodzić w pulę sędziów, z których losuje się składy sędziowskie.

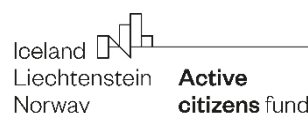
Podsumowując, przedmiotowy projekt jawi się jako nie do końca przemyślana i pośpiesznie przygotowywana próba wyjścia z impasu wokół Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wady te przełożyły się na jakość omawianego projektu, skutkując jego błędnymi założeniami i licznymi niedociągnięciami. Trudno uznać, aby projekt w tym kształcie miał szansę stanowić efektywne wykonanie wyroku TSUE.

Z wyrazami szacunku

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu

[podpisano elektronicznie]



*Uwagi zostały opracowane ramach projektu
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*

⁷ Uchwała SN(PS) z 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.