

Katarzyna Belńska

(Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

ORCID: 0009-0004-6980-9892

**Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych w świetle polskiego
ustawodawstwa a wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
z 5 czerwca 2023 r. wydany w sprawie C 204/21**

**Disciplinary liability of judges of common courts in the light of Polish legislation and the
judgment of the European Court of Justice of the European Union of 5 June 2023 issued
in case C 204/21**

ABSTRACT

This article presents a brief description of disciplinary liability and the current regulations governing disciplinary liability of judges adjudicating in common courts. In addition, this publication presents the key problems occurring on the canvas judgment of the Court of Justice of the European Union of 5 June 2023 in case C 204/21.

Keywords: disciplinary liability of judges, general clauses, impacts of CJEU judgments.

Wstęp

Kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w polskim systemie prawnym jest od kilku lat przedmiotem kontrowersji o zasięgu europejskim. W szczególności świadczy o tym skarga wniesiona 1 kwietnia 2021 r. przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, a mająca za przedmiot twierdzenie, że Polska na podstawie art. 258 TFUE uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego m.in. na skutek znowelizowania ustawy Prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070, dalej jako: p.u.s.p.) po

wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: ustawa nowelizująca).

Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej

Pewne grupy zawodów zaufania publicznego z uwagi na doniosłe dla społeczeństwa role, które spełniają podlegają ocenie przez pryzmat staranności, poprawności merytorycznej, profesjonalizmu i etyki towarzyszących im przy wykonywaniu obowiązków zawodowych. Osoby piastujące urzędy sędziowskie sprawują w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości i w sposób realny oddziałują na stosunki społeczne. Wydaje się zatem, że państwo powinno sprawować jakąś formę kontroli nad jakością ich działalności orzeczniczej. Oczywiście jest, że choć sędziowie powinni być niezależni w orzekaniu, a formą rewidowania merytorycznej poprawności ich działania jest kontrola instancyjna, to sądy odwoławcze (poza instytucją wytyku – uregulowanego w art. 40 p.u.s.p. – nierodzącego żadnych konsekwencji w sferze prawa publicznego) nie są uprawnione do wyciągania prawnych konsekwencji wobec sędziów dopuszczających się rażących naruszeń prawa. Jeżeli osoba sprawująca urząd sędziowski dopuszcza się w związku z tym uchybień, czyli w konsekwencji narusza powierzone jej uprawnienia publiczne, to powinna także ponieść dolegliwość na gruncie prawa publicznego.

Co do zakresu odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej wypowiedział się w szczególności Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 27.02.2001 r., K 22/00, OTK 2001/3, poz. 48. W cytowanym judykacie Trybunał wskazał, że postępowania dyscyplinarnego nie można utożsamiać z postępowaniem karnym. Postępowanie dyscyplinarne ma bowiem na celu zastosowanie określonej sankcji wobec podmiotu podlegającego tego rodzaju odpowiedzialności, przy czym odpowiedzialność ta ma czasami charakter nawet szerszy niż w stosunku do pozostałych obywateli, lecz jest to uzasadnione szczególnym statusem osób tworzących określone grupy zawodowe. Ich przedstawiciele spełniają ważne z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie, zaś ich działalność bazuje na publicznym zaufaniu.

Przedstawiciele doktryny charakteryzując odpowiedzialność dyscyplinarną, podkreślają, że ma ona charakter ustawowy w tym znaczeniu, że akty prawne rangi ustawy normują jej podstawowe ramy, jak: zakres podmiotowy i przedmiotowy, organy orzekające, czy katalog kar. Odpowiedzialność dyscyplinarną mogą, co do zasady, ponosić wyłącznie osoby fizyczne i co istotne, nie ma ona charakteru powszechnego, tzn. jej zakres podmiotowy jest ograniczony tylko do pewnych kategorii osób. Stosując pewne uogólnienie można stwierdzić,

że są to osoby pełniące ważne funkcje w państwie, czy funkcje o istotnym znaczeniu społecznym. W związku z tym są to podmioty, na których ciążyą szczególne obowiązki obywatelskie, wykraczające poza te, które powinna wykonywać każda osoba w państwie.

Bezsprzeczną swoistością odpowiedzialności dyscyplinarnej jest nieobowiązywanie w odniesieniu do niej zasady *nullum delictum sine lege scripta* rozumianej jako wymóg ścisłej ustawowej oznaczoności czynów zakazanych przez prawo. Czyny, za których popełnienie można przypisać określonemu katalogowi podmiotów odpowiedzialność dyscyplinarną, nie zawsze są określone w sposób jednoznaczny. Delikty dyscyplinarne częstokroć wyliczane są w przepisach blankietowych (zawierających wyrażenia dookreślone przez odrębne przepisy szczegółowe, np. „obowiązki służbowe”). Częstokroć przepisy szczegółowe odwołują się do klauzul generalnych. Powyższe swoistości odpowiedzialności dyscyplinarnej skutkują tym, że proces kodyfikacji deliktów dyscyplinarnych jest bardzo utrudniony. Mimo tego przedstawiciele niektórych grup zawodowych podjęli trud zredagowania zbiorów zasad etyki zawodowej.¹

Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność dyscyplinarna są niezależnymi reżimami, dlatego wobec osoby skazanej mogą zostać zastosowane zarówno sankcje karne, jak i dyscyplinarne. Należy zaznaczyć, że w trybie postępowania dyscyplinarnego nie rozstrzyga się o odpowiedzialności karnej za przestępstwo, gdyż jest to materia zastrzeżona wyłącznie dla prawa karnego proceduralnego.²

Emanacją odrębności tych dwóch reżimów prawnych (odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej) jest i ta okoliczność, że w przypadku, gdy ten sam czyn wyczerpuje jednocześnie znamiona deliktu dyscyplinarnego i przestępstwa, sąd dyscyplinarny nie jest zobowiązany do zawieszenia prowadzonego postępowania do czasu wydania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed sądem karnym. Należy mieć bowiem na względzie, że tożsamość przedmiotu postępowania karnego i postępowania dyscyplinarnego oznacza tożsamość czynu, a nie tożsamość jego ocen prawnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2018 r., SNO 16/18, LEX nr 2552012). Artykuł 22 § 1 k.p.k. – stosowany w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko sędziom sądów powszechnych z mocy art. 128

¹ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.

² W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2023.

p.u.s.p.– stanowi, że jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, a w szczególności jeżeli nie można ująć oskarżonego albo nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby, postępowanie zawiesza się na czas trwania przeszkody. Przy czym ugruntowane orzecznictwo Sądu Najwyższego prowadzi do konstatacji, że równoległe toczenie postępowania karnego nie jest okolicznością, o której mowa w art. 22 § 1 k.p.k. (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego z: 7 kwietnia 2004 r., SNO 12/04, OSND 2004, Nr 1, poz.18 i 25 maja 2005 r., SNO 24/05, OSND 2005, poz. 11 i uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 września 2006 r., I KZP 8/06, OSNKW 2006 r. z 10, poz. 87).

Podstawy prawne odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych uregulowana jest w art. 107-133a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 217).

Zgodnie z art. 107 § 1 p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za: oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa (1); odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości (1a); działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości (2); działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (3); działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (4); uchybienie godności urzędu (5). Artykuł 107 § 2 p.u.s.p. stanowi natomiast, że sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego. Ustawodawca skatalogował kary dyscyplinarne w art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p., którymi zgodnie z przywołaną regulacją są: upomnienie; nagana; obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat; kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny

i dodatek specjalny; usunięcie z zajmowanej funkcji; przeniesienie na inne miejsce służbowe oraz złożenie sędziego z urzędu.³

Zarzuty wysunięte przez TSUE w wyroku z 5 czerwca 2023 r. wydanego w sprawie C 204/21

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 5 czerwca 2023 r. wydanym w sprawie C 204/21 w części rozstrzygającej orzeczenia stwierdził, że art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu pozwala na zakwalifikowanie jako „przewinienie dyscyplinarne” badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. W ocenie Trybunału taki stan rzeczy skutkuje uchybieniem przez Rzeczpospolitą Polską jej zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, jak również z art. 267 TFUE.

W motywie 107 uzasadnienia, TSUE wskazuje, że przewinienie dyscyplinarne powinno być zawsze określone w sposób jasny i precyzyjny, a sformułowanie „mogący uniemożliwić” lub „istotnie utrudnić” funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu nie spełnia takiego wymogu. W ocenie Trybunału te sformułowania pozwalają na przykład na stwierdzenie zaistnienia przewinienia dyscyplinarnego w przypadku, gdy zamiast przekazać wniosek o wyłączenie sędziego do rozpoznania przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, jak tego wymaga art. 26 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, organ sądowy samodzielnie przeprowadza badanie, czy dany sędzia jest niezawisły, i w oparciu o orzecznictwo Trybunału dochodzi do wniosku, że tak nie jest.

Nadto, TSUE zaznaczył, że art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w znowelizowanym brzmieniu pozwala na kwalifikowanie jako przewinienia dyscyplinarnego nie tylko sytuacji, gdy sędzia podważa akt nominacyjny na stanowisko sędziego, lecz również, gdy wyraża wszelką negatywną ocenę, co do prawidłowości procedury powołania sędziego w celu sprawdzenia, czy spełniony został wymóg prawa Unii dotyczący sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Komisja Europejska w skardze inicjującej postępowanie C 204/21 wyraziła zapatrywanie, że nowy katalog przewinień dyscyplinarnych wprowadzony do Prawa o ustroju sądów powszechnych służy przede wszystkim ochronie wymiaru sprawiedliwości i konstytucyjnych organów państwa przed atakami swoich własnych organów. Co więcej,

³ J. Sawiński, *Komentarz do art. 107 p.u.s.p.* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.

Komisja Europejska wyraziła stanowisko, że nowe przewinienia dotyczą treści orzeczeń sądowych, podczas gdy wymóg niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie temu, by stosowany wobec sędziów system odpowiedzialności dyscyplinarnej był wykorzystywany do politycznej kontroli takiej treści.

Po pierwsze wskazać należy, że sformułowany przez TSUE postulat ścisłej określoności (jasności i precyzyjności) w odniesieniu do czynów mających stanowić przewinienia dyscyplinarne wydaje się być nieprzystający do polskich realiów ustawodawczych. Naszej tradycji legislacyjnej w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej różnych grup zawodowych od dawna znana jest praktyka posługiwania się pojęciami nieostrymi. Co więcej, precyzyjne skatalogowanie przewinień dyscyplinarnych wydaje się być wręcz niemożliwe, gdyż do tej kategorii zaliczają się czyny stanowiące uchybienia etyce zawodowej, która ze swej istoty nie stanowią zamkniętego katalogu zasad.

Dla porównania warto odnieść się do sposobu uregulowania odpowiedzialności dyscyplinarnej innej grupy zawodowej niż sędziowie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Uchwały Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (dalej jako: „KERP”), naruszenie postanowień Kodeksu stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Warto w szczególności wskazać na art. 12 ust. 1 KERP, zgodnie z którym radca prawny zobowiązany jest wykonywać czynności zawodowe sumiennie oraz z należytą starannością uwzględniającą profesjonalny charakter działania lub art. 11 ust. 2 KERP stanowiący, że uchybieniem godności zawodu radcy prawnego jest w szczególności takie postępowanie radcy prawnego, które mogłoby zdyskredytować go w opinii publicznej lub podważyć zaufanie do zawodu radcy prawnego.

Powyższe regulacje KERP prowadzą do wniosku, że delikty dyscyplinarne nie tylko w przypadku sędziów sądów powszechnych nie są katalogowane w enumeratywny sposób i opisywane są przy użyciu pojęć nieostrych, które mogą mieć więcej niż jeden desygnat.⁴

Zatem zarzuty odnośnie do sformułowania „mogący uniemożliwić” lub „istotnie utrudnić” funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości zawarte w art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w jednakowej mierze można byłoby odnieść do redakcji przepisu art. 107 § 1 pkt 5 p.u.s.p., który stanowi, że sędzia może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za „uchybienie

⁴ P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013.

godności urzędu”, gdyż brak ustawowej definicji godności urzędu. W ostatecznym rozrachunku przyjąć należy, że kluczowe znaczenie ma nie tyle redakcja przepisów o systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej, co praktyka orzecznicza (sposób ich interpretacji).

W dyskusji na temat stwierdzonej przez Trybunał sprzeczności art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. z prawem europejskim warto poruszyć kwestię, że w ocenie Komisji Europejskiej sędziom powinno przysługiwać uprawnienie do samodzielnego podejmowania aktywności nakierowanej na możliwość kwestionowania skuteczności powołania sędziego na urząd lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej bez narażania się na możliwość przypisania odpowiedzialności za delikt dyscyplinarny.

W praktyce zdarzają się już takie sytuacje, gdy strony nie zgłaszają wniosków o zbadanie wymogów niezawisłości, czy niezależności sędziów, lecz to członkowie składów orzekających występują z inicjatywą o wyłączenie innych członków składu. Nadto, zgłaszane są przez sędziów wnioski o ich samowylączenie ze składu orzekającego. Tego typu sytuacje prowadzą do spowolnienia dynamiki postępowań, co skutkować może naruszeniem prawa stron do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Co więcej, jest to działanie pozbawione podstawy prawnej na gruncie aktualnego, polskiego ustawodawstwa. Trzeba mieć bowiem na względzie, że zgodnie z art. 42a § 6 pkt 1-7 p.u.s.p. podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie spełnienia przez sędziego – członka składu orzekającego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu jest jedynie strona danego postępowania sensu *largo*.

Wnioski

Analiza aktualnych przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów orzekających w sądach powszechnych wskazuje, że zarzuty wysunięte przez TSUE w wyroku z 5 czerwca 2023 r. wydanym w sprawie C 204/21 mają zdecydowanie polemiczny charakter. Nie jest możliwe precyzyjne sformułowanie katalogu czynów stanowiących delikty dyscyplinarne i zaniechanie stosowania klauzul generalnych przy redagowaniu przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną.

Bibliografia

Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.

Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013.

Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.

Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., Komentarz do art. 107 p.u.s.p. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, wyd. II, red. J. Gudowski, Warszawa 2010.

Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2023.

Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wykroczenie* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom II*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2013.

Sawiński J., Komentarz do art. 107 p.u.s.p. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013.

Wróbel W., *Zasada domniemania niewinności-wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r. (I KZP 8/06)* [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom I*, Warszawa 2007.

ABSTRAKT

W niniejszym artykule przedstawiona została krótka charakterystyka odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz aktualnych przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów orzekających w sądach powszechnych. Nadto, niniejsza publikacja przedstawia węzłowe problemy wyłaniające się na kanwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 czerwca 2023 r. wydanego w sprawie C 204/21.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, klauzule generalne, skutki orzeczeń TSUE, klauzule generalne, skutki orzeczeń TSUE