

Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce

Raport z monitoringu w 2022 r.



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.

Autorzy

Maciej Kalisz, Małgorzata Szuleka

Konsultacja merytoryczna

dr Piotr Kładoczny, Patryk Wachowiec, Marcin Wolny

Współpraca (monitoring postępowań)

Krzysztof Jarzmus, Elżbieta Schulz, Jarosław Jagura, Zuzanna Nowicka

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

Kristina Flour / Unsplash

Warszawa, grudzień 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 1 grudnia 2022 r.

Wydawca



Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach programu monitoringu postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce, realizowanego ze środków grantu przyznanego przez The German Marshall Fund of the United States.



Wykaz skrótów i wyrażeń

- ◆ EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)
- ◆ ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ◆ IDSN – Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego
- ◆ IOZ – Izba Odpowiedzialności Zawodowej
- ◆ k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny
- ◆ k.p.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego
- ◆ KRS – Krajowa Rada Sądownictwa
- ◆ k.w. – Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń
- ◆ p.u.s.p. – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych
- ◆ RDSSP – Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych
- ◆ SD – sąd dyscyplinarny przy sądzie apelacyjnym (sąd dyscyplinarny I instancji)
- ◆ SN – Sąd Najwyższy
- ◆ TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- ◆ Ustawa kagańcowa – Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw
- ◆ ZRDSSP – Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych

Wstęp

- ◆ Od końca 2015 r. w Polsce trwa kryzys praworządności, który charakteryzuje się m.in. przejmowaniem politycznej kontroli nad niezależnymi instytucjami (w tym np. Trybunałem Konstytucyjnym, mediami publicznymi i innymi instytucjami państwa), ignorowaniem wiążących wyroków sądów krajowych i międzynarodowych oraz dostosowywaniem przepisów do partykularnych interesów rządzącej większości. Kryzysowi praworządności towarzyszą systemowe zmiany w obowiązującym porządku prawnym.
- ◆ Od 2015 r. rządząca większość przyjęła co najmniej 25 aktów prawnych dotyczących ustroju i funkcjonowania instytucji sprawujących wymiar sprawiedliwości w Polsce – Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych i wojskowych. Sukcesywnie wprowadzane zmiany w wymiarze sprawiedliwości objęły m.in. system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.
- ◆ Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych oparte jest na modelu postępowania karnego, w którym wyznaczony do tego celu sędzia działa jako oskarżyciel, a sprawa jest rozpoznawana przez sąd, w którym zasiadają inni sędziowie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. Obwinionym w postępowaniach dyscyplinarnych sędziom powinny przysługiwać gwarancje procesowe analogiczne do tych, które posiadają oskarżeni w sprawach karnych – przede wszystkim prawo do obrony.
- ◆ W 2018 r. weszły w życie nowe przepisy, które znacznie rozszerzyły wpływ Ministra Sprawiedliwości na system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Minister uzyskał m.in. kompetencję do powoływania „centralnego” Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego Zastępców oraz powierzania obowiązków sędziiego sądu dyscyplinarnego. W Sądzie Najwyższym natomiast powołano Izbę Dyscyplinarną i przyznano jej kompetencję do rozpoznawania m.in. spraw dyscyplinarnych sędziów.

- ◆ Od momentu wprowadzenia zmian w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów widoczny jest znaczący wzrost liczby politycznie motywowanych postępowań dyscyplinarnych, wszczynanych zwłaszcza wobec sędziów aktywnych w debacie publicznej. Pojawiają się przykłady postępowań dyscyplinarnych wszczynanych w związku z treścią wydanych przez sędziów orzeczeń, ich wypowiedziami publicznymi, obecnością podczas określonych wydarzeń publicznych czy przynależnością do stowarzyszeń.
- ◆ Ze względu na obecny sposób ukształtowania systemu sądów dyscyplinarnych oraz udział w nim sędziów powołanych wadliwie przez Krajową Radę Sądownictwa, w postępowaniu dyscyplinarnym nie jest zagwarantowane rozpoznanie sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, stanowiące element szerszego prawa do rzetelnego procesu. Wynika to z szeregu orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości UE oraz zawartych w nich standardów, jakimi kierować się powinien ustawodawca przy przywracaniu stanu zgodnego z prawem. Zarówno zmiany wprowadzone w lipcu 2022 r. mocą ustawy nowelizującej autorstwa Prezydenta RP, jak i te proponowane w najnowszym projekcie, nie implementują w pełni tych orzeczeń do systemu polskiego.
- ◆ Od marca do lipca 2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadziła monitoring dwunastu postępowań dyscyplinarnych, który obejmował sprawy sędziów sądów powszechnych toczące się przed sądami I instancji oraz Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Monitoring obejmował zarówno sprawy, w których występował element potencjalnej motywacji politycznej, jak i te dotyczące pospolitych deliktów dyscyplinarnych. W pierwszej kategorii spraw widoczne było dużo szersze zaangażowanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców.
- ◆ Analiza przebiegu postępowań dyscyplinarnych wykazała przede wszystkim ich nadmierną długość: najdłuższe z obserwowanych postępowań toczy się przed sądem I instancji od blisko 5 lat, w innym sądzie I instancji wydał wyrok po ponad 3 latach od wszczęcia. Nadmiernie długi czas postępowań stanowić może dodatkową represję wobec sędziów, a ponadto świadczy o niskiej wydajności systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej.

- ◆ Sprawy objęte monitoringiem były rozstrzygane również przez składy sędziowskie złożone z sędziów powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa w jej obecnym kształcie. Żaden z wniosków o wyłączenie sędziego złożony w ramach obserwowanych postępowań nie był skuteczny.
- ◆ O ile wprowadzone w 2018 r. w prawie zmiany ograniczyły prawo sędziów do obrony (m.in. poprzez umożliwienie przeprowadzania pewnych czynności pod nieobecność obwinionych i skrócenie terminu do składania dowodów), sam monitoring nie wykazał żadnych istotnych naruszeń tego prawa w praktyce.
- ◆ W większości monitorowanych postępowań zagwarantowana była zasada jawności, umożliwiająca wstęp publiczności na rozprawy i posiedzenia. Zidentyfikowane w tym zakresie problemy dotyczyły jednak dostępu do treści orzeczeń sądowych i wokand w sprawach dyscyplinarnych.
- ◆ Raport opiera się na analizie przepisów prawa, wskazując przy tym na zmiany legislacyjne wprowadzone w 2022 r. i kolejne propozycje zmian. Odnosi się również do orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych oraz literatury przedmiotu. Zasadnicza część raportu z monitoringu powstała w oparciu o osobistą obserwację indywidualnych postępowań dyscyplinarnych i przygotowane w jej toku raporty cząstkowe.

Spis treści

Część I. ZMIANY W PRAWIE DOTYCZĄCYM SYSTEMU DYSCYPLINARNEGO I PRAKTYKA JEGO STOSOWANIA..... 9

1. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych – charakterystyka i zmiany w prawie..... 9
 - 1.1. Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (delikty dyscyplinarne) i kary dyscyplinarne 10
 - 1.2. Kary dyscyplinarne 14
 - 1.3. Sąd dyscyplinarny, oskarżyciele (rzecznicy dyscyplinarni), obrońcy..... 15
 - Sąd dyscyplinarny..... 15
 - Rzecznicy dyscyplinarni 19
 - Obrońcy 22
 - 1.4. Przebieg postępowania dyscyplinarnego i wybrane zagadnienia procesowe... 22
2. Praktyka stosowania przepisów o postępowaniach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych..... 26
 - 2.1. Liczba postępowań dyscyplinarnych wszczynanych z inicjatywy RDSSP i ZRDSSP w latach 2018-2022 26
 - 2.2. Postępowania dyscyplinarne jako forma presji wobec sędziów sądów powszechnych 27
 - Postępowania dyscyplinarne związane z wypowiedziami publicznymi sędziów... 27
 - Postępowania dyscyplinarne związane z działalnością orzeczniczą sędziów... 29
 - Postępowania dyscyplinarne związane z przynależnością sędziów do stowarzyszeń..... 31
3. Orzecznictwo krajowe i międzynarodowe dotyczące Izby Dyscyplinarnej i systemu dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych 32
 - 3.1. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) .. 33
 - Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (*A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*), sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 33
 - Wykonanie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. przez sądy krajowe 34
 - Postępowania przed TSUE dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów 35

Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) – sprawa <i>Reczkowicz p. Polsce</i>	37
--	----

Część II. PODSUMOWANIE WYNIKÓW OBSERWACJI POSTĘPOWAŃ

DYSCYPLINARNYCH	39
1. Wstęp i uwagi metodologiczne	39
2. Analiza poszczególnych spraw dyscyplinarnych: zarzuty, sądy dyscyplinarne, strony postępowań.....	41
2.1. Rodzaje czynów stanowiących podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzeczników dyscyplinarnych	41
2.2. Sądy dyscyplinarne, przed którymi toczyły się postępowania. Rzecznicy dyscyplinarni, obrońcy, obecność stron i innych uczestników.....	44
3. Przebieg postępowań dyscyplinarnych – kluczowe obserwacje.....	46
3.1. Wnioski o wyłączenie sędziów: kwestionowanie obiektywizmu członków składu orzekającego i legitymacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego... ..	46
3.2. Kwestionowanie legitymacji RDSSP i ZRDSSP do wszczynania postępowań dyscyplinarnych.....	47
3.3. Jawność postępowania	48
3.4. Czas trwania postępowań dyscyplinarnych.....	51
3.5. Inne kwestie z zakresu gwarancji procesowych obwinionych ujawnione w toku obserwacji.....	53
4. Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych	55
Część III. Wnioski i rekomendacje	59
1. Wnioski	59
2. Przyszły kształt systemu dyscyplinarnego w świetle zaleceń instytucji UE	61
2.1. Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. – standardy postępowania dyscyplinarnego	61
2.2. Decyzja Rady w sprawie KPO – kamienie milowe.....	63
3. Rekomendacje HFPC	64
Aneks 1. Postępowania dyscyplinarne – podsumowanie monitorowanych spraw	66

Część I.

ZMIANY W PRAWIE DOTYCZĄCYM SYSTEMU DYSCYPLINARNEGO I PRAKTYKA JEGO STOSOWANIA

1. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów powszechnych – charakterystyka i zmiany w prawie

Zgodnie z polskim prawem sędzia, w związku ze sprawowanym urzędem, może podlegać trzem kategoriom odpowiedzialności prawnej: karnej (z zastrzeżeniem przysługującego sędziom immunitetu¹), cywilnej i dyscyplinarnej.

Źródła odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów należy upatrywać w przepisach Konstytucji RP, które – statuując z jednej strony zasadę nieusuwalności sędziów² – stanowią jednocześnie o możliwości złożenia sędziego z urzędu czy przeniesienia go do innej siedziby wbrew jego woli. Może to nastąpić jednak wyłącznie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w odrębnej ustawie³.

W Polsce problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, czyli sędziów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, jak również systemu sądownictwa dyscyplinarnego, uregulowana została szczegółowo przede wszystkim w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. (dalej p.u.s.p.)⁴. Od momentu wejścia w życie ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a najbardziej doniosłe zmiany dotyczące reżimu dyscyplinarnego wprowadzone zostały w 2017 r., 2020 r. oraz 2022 r.

1 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., art. 181.

2 Ibid, art. 180 ust. 1.

3 Ibid, art. 180 ust. 2.

4 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dział II, Rozdział 3, art. 107-133a.

1.1. Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (delikty dyscyplinarne) i kary dyscyplinarne

Tradycyjnie zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów obejmował (od 2018 r. katalog ten został poszerzony) dwie kategorie przewinień służbowych, zwanych inaczej deliktami dyscyplinarnymi: oczywistą i rażąco obraźliwą przepisów prawa oraz uchybienie godności urzędu. Możliwe jest przy tym jednocześnie zakwalifikowanie tego samego czynu do obydwu kategorii. Ponadto, sędzia może odpowiadać dyscyplinarnie również za inne przewinienia służbowe, polegające głównie na naruszeniu przepisów p.u.s.p. lub prawa pracy.

Pierwszy rodzaj deliktu (**oczywista i rażąco obraźliwa przepisów prawa**) wynikać musi z naruszenia przez sędziego konkretnych przepisów prawa. Odnosi się ono do sfery orzeczniczej działalności sędziego, a więc uchybień związanych bezpośrednio ze sposobem prowadzenia postępowań i błędów ściśle orzeczniczych. Dominuje przy tym pogląd, że naruszenie dotyczy przede wszystkim przepisów prawa procesowego (procedury), nie zaś prawa materialnego⁵. Prawo procesowe to zespół norm prawnych regulujących postępowanie przed organami wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, które urzeczywistniają normy prawa materialnego i pozwala na ich egzekwowanie. Prawo procesowe skodyfikowane jest np. w Kodeksie postępowania karnego (k.p.k.) czy Kodeksie postępowania cywilnego, podczas gdy urzeczywistniane przez nie normy prawa materialnego wynikają z przepisów Kodeksu karnego (k.k.) czy Kodeksu cywilnego (k.c.).

Obraża przepisów prawa musi mieć ponadto charakter oczywisty i obraźliwy. Pierwsza cecha jest spełniona, gdy popełniony błąd jest łatwy do stwierdzenia i bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis. Z kolei obraza prawa jest obraźliwa, gdy jednocześnie naraża na szwank prawa i istotne interesy uczestników postępowania albo powoduje zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub sądu⁶.

Oczywista i obraźliwa przepisów prawa może dotyczyć np. przepisów procedury karnej lub cywilnej regulujących terminowość sporządzania uzasadnień. Inne przykłady tego

5 A. Górski, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, Warszawa 2013, Art. 107, teza 23.

6 J. Gudowski (red.), Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2009, art. 107, teza 17.

rodzaju deliktu znane z orzecznictwa dotyczą m.in. wydawania orzeczeń bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, pozbawienia strony prawa do obrony czy oczywiście bezzasadnego pozbawienia osoby wolności.

Drugie z przewinień służbowych (**uchybiecie godności urzędu**) wiązać się może z kolei z zachowaniem sprzecznym z określonymi przepisami p.u.s.p., w szczególności przewidującymi treść roty ślubowania sędziowskiego⁷, obowiązek posiadania nieskazitelnego charakteru⁸, czy obowiązek strzeżenia powagi stanowiska sędziego i unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności⁹.

Uchybiecie godności urzędu może wynikać także z zachowania niezgodnego z unormowaniami zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, do przestrzegania których każdy sędzia jest zobowiązany zarówno podczas służby, jak i poza nią. Zasady te reguluje obecnie uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 2017 r.¹⁰. Zgodnie z uchwałą, podczas pełnienia służby sędzia powinien m.in. podejmować czynności postępowania bez zwłoki (§ 8), unikać zachowań, które mogłyby podważyć zaufanie do jego niezawisłości i bezstronności (§ 10) oraz powstrzymać się przed publicznym wyrażaniem opinii na temat toczącego się postępowania (§ 13). Poza służbą z kolei sędzia nie może żadnym swoim zachowaniem stwarzać nawet pozorów nierespektowania porządku prawnego (§ 16) oraz świadczyć usług prawniczych (§ 21), a podczas korzystania z mediów społecznościowych powinien zachowywać powściągliwość (§ 23).

Wreszcie, uchybiecie godności urzędu wynikać może z popełnienia przez sędziego wykroczenia. Wykroczenie stanowi czyn zabroniony o niższym od przestępstwa stopniu szkodliwości społecznej, opisany w Kodeksie wykroczeń¹¹ lub innych ustawach. Zgodnie z p.u.s.p., za wykroczenie sędzia ponosi co do zasady wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną¹². W przypadku jednak wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu

7 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 66 § 1.

8 Ibid, art. 61 § 1 pkt 2.

9 Ibid, art. 82 § 2.

10 Krajowa Rada Sądownictwa, [Uchwała Nr 25/2017 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 stycznia 2017 r.](#) w sprawie ogłoszenia ujednoliconego tekstu Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych.

11 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń.

12 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 81 § 1.

i porządkowi w komunikacji (np. w razie przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej prędkości w ruchu drogowym) sędzia może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i przyjąć mandat karny, co wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną za ten czyn¹³.

W lutym 2020 r. weszła w życie nowelizacja p.u.s.p.¹⁴, która poszerzyła katalog deliktów dyscyplinarnych o kolejne trzy rodzaje czynów. Ze względu na swój represyjny charakter nowelizacja ta została potocznie nazwana „ustawą kagańcową”. W powszechnej ocenie celem ustawy kagańcowej było wprowadzenie efektu mrożącego wśród sędziów zaangażowanych w obronę praworządności w Polsce, przybierającą formę m.in. odmowy orzekania z sędziami powołanymi przez nową KRS, kierowania pytań prejudycjalnych dotyczących kwestii sądownictwa do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub wypowiedzi publicznych. Nowo wprowadzone rodzaje deliktów dyscyplinarnych dotyczyły: (1) **działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości**; (2) **działania kwestionującego istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej**; (3) **działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów**. W lutym 2022 r. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych poinformował o przedstawieniu dwóm sędziom zarzutów (a w przypadku jednego z obwinionych – również o skierowaniu sprawy do sądu dyscyplinarnego) kwestionowania skuteczności powołania innych sędziów poprzez badanie zgodności z prawem ich powołania¹⁵.

Ponadto, wraz z wejściem w życie ustawy likwidującej Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego w lipcu 2022 r.¹⁶ (zob. niżej), dodany został jeszcze jeden rodzaj naruszenia służbowego, a mianowicie **odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości**. W chwili przygotowywania raportu nie było jednak informacji o wykorzystaniu tej regulacji w praktyce rzeczników lub sądów dyscyplinarnych.

13 Ibid, art. 81 §§ 2-4.

14 Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

15 [Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych](#), 7 lutego 2022 r (dostęp: 13.12.2022).

16 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Z drugiej strony, powyższa nowelizacja z lipca 2022 r. wprowadziła do p.u.s.p. przepis, zgodnie z którym nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁷. Zmiana ta stanowiła wynik negocjacji pomiędzy polskim rządem a Komisją Europejską w sprawie środków z Funduszu Odbudowy UE oraz realizacji jednego z tzw. kamieni milowych zawartych w Krajowym Planie Odbudowy odnoszących się do obszaru sądownictwa, w tym systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.¹⁸

W rezultacie wprowadzonych zmian, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 107 § 1 p.u.s.p. **sędzia sądu powszechnego może odpowiadać dyscyplinarnie za następujące rodzaje deliktów dyscyplinarnych:**

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa (pkt 1);
- 2) odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości (pkt 1a);
- 3) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości (pkt 2);
- 4) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 3);
- 5) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (pkt 4);
- 6) uchybienie godności urzędu (pkt 5).

W grudniu 2022 r. posłowie rządzącej większości przedstawili projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym i innych ustaw, która ograniczała zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów m.in. poprzez zniesienie odpowiedzialności dyscyplinarnej za orzeczenia dotyczące statusu sędziów. Z drugiej strony, nowelizacja nie zmieniała przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej za odmowę wykonywania wymiaru sprawiedliwości¹⁹.

17 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 107 § 3 pkt 2.

18 [Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski](#), COM(2022) 268 final, 1 czerwca 2022 r., reforma F1.1.

19 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, nr druku 2870.

1.2. Kary dyscyplinarne

Ewolucji podlegały również przepisy dotyczące **kar dyscyplinarnych** orzekanych wobec sędziów sądów powszechnych.

Tradycyjnie katalog kar dyscyplinarnych obejmował pięć ich rodzajów. W kolejności od najłagodniejszej do najbardziej dolegliwej były to: **upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienia na inne miejsce służbowe i złożenie sędziego z urzędu**. Wymierzenie określonych rodzajów kar pociągało za sobą dodatkowo pewne skutki dotyczące sytuacji finansowej czy profesjonalnej sędziego: np. w razie nagany wydłużeniu ulegał okres pracy wymagany do uzyskania wyższej stawki wynagrodzenia, a usunięcie z funkcji lub przeniesienie na inne miejsce służbowe powodowało pozbawienie możliwości awansowania do sądu wyższego rzędu przez kilka lat. W razie wymierzenia najdotkliwszej z kar, czyli złożenia z urzędu, skutkiem było dożywotnie wyłączenie możliwości ubiegania się przez ukaranego sędziego o stanowisko sędziowskie.

W kwietniu 2018 r. katalog kar został poszerzony o możliwość **obniżenia wynagrodzenia zasadniczego o 5%-50%** na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat. Następnie, w lutym 2020 r. mocą „ustawy kagańcowej” wprowadzono możliwość wymierzenia kolejnego rodzaju kary – **kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego sędziego** powiększonego o określone dodatki.

Ponadto, „ustawa kagańcowa” wprowadziła rozwiązanie, w myśl którego w razie skazania za popełnienie deliktów dyscyplinarnych dodanych jej treścią (punkty 2-4, zob. wyżej), sąd dyscyplinarny może wymierzyć co do zasady jedynie dwie najsurowsze kary: przeniesienie na inne miejsce służbowe lub złożenie z urzędu.

Dodatkową dolegliwość w razie wydania wyroku skazującego stanowi obowiązek (do 2018 r.: tylko możliwość) jego publikacji, po uprawomocnieniu się, w drodze zamieszczenia jego sentencji na stronie internetowej Sądu Najwyższego²⁰. Od obowiązku tego sąd dyscyplinarny może odstąpić jedynie wyjątkowo. Ponadto, od 2018 r. publikacji przez Ministra Sprawiedliwości (w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”) podlegają

20 Art. 109a p.u.s.p.

również obwieszczenia o prawomocnym przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe i o złożeniu z urzędu²¹.

Sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary dyscyplinarnej sędziemu w razie zajścia tzw. przypadku mniejszej wagi, który nie jest definiowany w ustawie. Wówczas uznanie sędziego winnym deliktu dyscyplinarnego nie powoduje żadnych ujemnych skutków dla niego, a jedynie stanowi stwierdzenie moralnej naganności jego zachowania.

1.3. Sąd dyscyplinarny, oskarżyciele (rzecznicy dyscyplinarni), obrońcy

Sąd dyscyplinarny

Od chwili wejścia w życie p.u.s.p. w 2001 r. rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych należało do sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego. Jako sądy I instancji w sprawach dyscyplinarnych orzekały **sądy dyscyplinarne mieszczące się przy każdym z 11 sądów apelacyjnych** w Polsce. W razie wniesienia odwołania od wydanego przez „lokalny” sąd dyscyplinarny wyroku, w II instancji sprawę rozpoznawał natomiast Sąd Najwyższy.

Struktura systemu sądownictwa dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych uległa modyfikacji wraz z wejściem w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym²², która zaczęła obowiązywać 3 kwietnia 2018 r. Przewidywała ona m.in. utworzenie w Sądzie Najwyższym nowej izby – **Izby Dyscyplinarnej**, do właściwości której przekazane zostały m.in. sprawy dyscyplinarne sędziów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych.

Zgodnie z nowym modelem sądownictwa dyscyplinarnego sędziów, sądami dyscyplinarnymi I instancji pozostały sądy apelacyjne. Wprowadzona została jednak właściwość Izby Dyscyplinarnej również w I instancji, gdy chodziło np. o delikty dyscyplinarne wyczerpujące jednocześnie znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz w przypadku deliktu dyscyplinarnego wprowadzonego ustawą kagańcową, polegającego na kwestionowaniu stosunku służbowego innego sędziego, skuteczności jego

21 Art. 109b p.u.s.p.

22 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

powołania lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim jednak Izbie Dyscyplinarnej powierzona została funkcja sądu II instancji w sprawach dyscyplinarnych.

Nowa izba została uformowana w całości z osób powołanych przy udziale nowej Krajowej Rady Sądownictwa, co przełożyło się na liczne wątpliwości prawne co do statusu powołanych przez nią sędziów oraz legalności działania Izby (zob. Orzecznictwo krajowe i międzynarodowe dotyczące Izby Dyscyplinarnej i systemu dyscyplinarnego). Ponadto, m.in. z uwagi na daleko posuniętą odrębność organizacyjną Izby Dyscyplinarnej w ramach Sądu Najwyższego, wskazywano, że miała ona charakter sądu wyjątkowego, którego funkcjonowanie jest w świetle Konstytucji dopuszczalne wyłącznie w czasie wojny²³. Istotnym i budzącym kontrowersje *novum* w zakresie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej była również obecność w jej składach (zarówno I- jak i II-instancyjnych) ławników, a więc sędziów niezawodowych. W rezultacie, Izba Dyscyplinarna orzekała w podstawowym składzie 2 sędziów i 1 ławnika.

W obliczu coraz bogatszego orzecznictwa sądów krajowych²⁴ i międzynarodowych (TSUE i ETPCz)²⁵ kwestionującego niezależność Izby Dyscyplinarnej oraz w związku z przyjęciem Krajowego Planu Odbudowy i ujętych w nich kamieni milowych, czyli warunków, od których zależy wypłacenie Polsce kolejnych transz wsparcia finansowego, polskie władze zdecydowały o jej rozwiązaniu.

15 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa likwidująca Izbę Dyscyplinarną SN²⁶, a jednocześnie powołująca w jej miejsce **Izbę Odpowiedzialności Zawodowej** o podobnym zakresie kompetencji. Procedura wyłaniania 33 kandydatów do jej obsadzenia odbyła

23 W. Wróbel, [Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP](#), *Palestra*, 1-2/2019.

24 Zob. uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.

25 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz p. Polsce, skarga nr 43447/19.

26 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

się w drodze losowania 9 sierpnia 2022 r.²⁷, a 18 września 2022 r. Prezydent RP powołał 11 osób z tego grona do pełnienia funkcji sędziego Izby Odpowiedzialności Zawodowej²⁸. Spośród nich, 6 osób zostało nominowanych przez Krajową Radę Sądownictwa wyłonioną na mocy znowelizowanych w 2017 r. przepisów. Jak sygnalizowała m.in. HFPC²⁹, ze względu na samą procedurę wyznaczania sędziów izby, w tym wymóg uzyskania przez Prezydenta kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i udział w niej osób powołanych przez KRS w obecnym kształcie, nowa izba będzie dotknięta tymi samymi wadami, co jej poprzedniczka.

W grudniu 2022 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw³⁰. Jego głównym założeniem jest przekazanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych.

Należy wskazać, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego została również wyposażona w inne kompetencje istotne z punktu widzenia statusu sędziów sądów powszechnych. Po pierwsze, IDSN powierzone zostało rozpoznawanie spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i asesorów sądowych podejrzanych o popełnienie przestępstwa (tj. spraw o uchylenie immunitetu)³¹. Po drugie, do IDSN należało decydowanie o zawieszeniu w czynnościach służbowych sędziów, wobec których podejmowała ona uchwałę o uchyleniu immunitetu lub wobec których wszczęto postępowanie dyscyplinarne³² (wraz z obniżeniem uposażenia o 25-50%), jak również decydowania o dalszym trwaniu przerwy w wykonywaniu czynności przez sędziego zastosowanej przez prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości³³. Powyższe kompetencje przejęła obecnie Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN. Izba

27 [Gazetaprawna.pl, Zakończyło się losowanie sędziów do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN \[LISTA NAZWISK\]](https://gazetaprawna.pl/zakończyło-się-losowanie-sędziów-do-izby-odpowiedzialności-zawodowej-sn/lista-nazwisk), 9 sierpnia 2022 r.

28 [Gazetaprawna.pl, Duda powołał sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN. Szrot: Prezydent kierował się względami merytorycznymi](https://gazetaprawna.pl/duda-powołał-sędziów-izby-odpowiedzialności-zawodowej-sn), 18 września 2022 r.

29 [Helsińska Fundacja Prawa Człowieka, Nowe pomysły prezydenta na Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – stare problemy z praworządnością](https://helsinska.org.pl/nowe-pomysly-prezydenta-na-izbe-dyscyplinarna-sadu-najwyzszego-stare-problemy-z-praworzadnoscia), 18 marca 2022 r.

30 [Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw](https://sejm.gov.pl/poselski-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw), druk nr 2870.

31 Ustawa o SN, art. 27 par. 1 pkt 1a.

32 Art. 129 par. 1 p.u.s.p.

33 Art. 130 par. 3 p.u.s.p.

Dyscyplinarna SN rozpoznawała ponadto sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych sędziów Sądu Najwyższego oraz przeniesienia tych sędziów w stan spoczynku³⁴.

Sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych składają się z sędziów posiadających co najmniej 10-letni staż orzeczniczy. Do pełnienia funkcji w sądzie dyscyplinarnym na 6-letnią kadencję powołuje ich Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii KRS³⁵. Prezesów sądów dyscyplinarnych powołuje z kolei, na 3-letnią kadencję, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego³⁶.

Sądy dyscyplinarne działające przy sądach apelacyjnych orzekają co do zasady w składach 3-osobowych. Skład sądu dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania, z listy wszystkich sędziów danego sądu, z uwzględnieniem co najmniej jednego sędziego stale orzekającego w sprawach karnych³⁷. Składowi sądu dyscyplinarnego przewodniczy sędzia stale orzekający w sprawach karnych, najstarszy służbą.

Od 15 lipca 2022 r. właściwy miejscowo do rozpoznania sprawy jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem³⁸. Wcześniej sąd ten był wyłączony od rozpoznania sprawy i w każdym wypadku o wyznaczeniu sądu decydował Prezes Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Obecnie jedynie w sprawach dotyczących sędziów sądów apelacyjnych albo okręgowych wyznaczenia dokonuje Izba Odpowiedzialności Zawodowej (d. Izba Dyscyplinarna), niemniej wybór zawężony jest tylko do sądów dyscyplinarnych sąsiadujących z obszarem apelacji, na terenie której pełni służbę sędzia objęty postępowaniem.

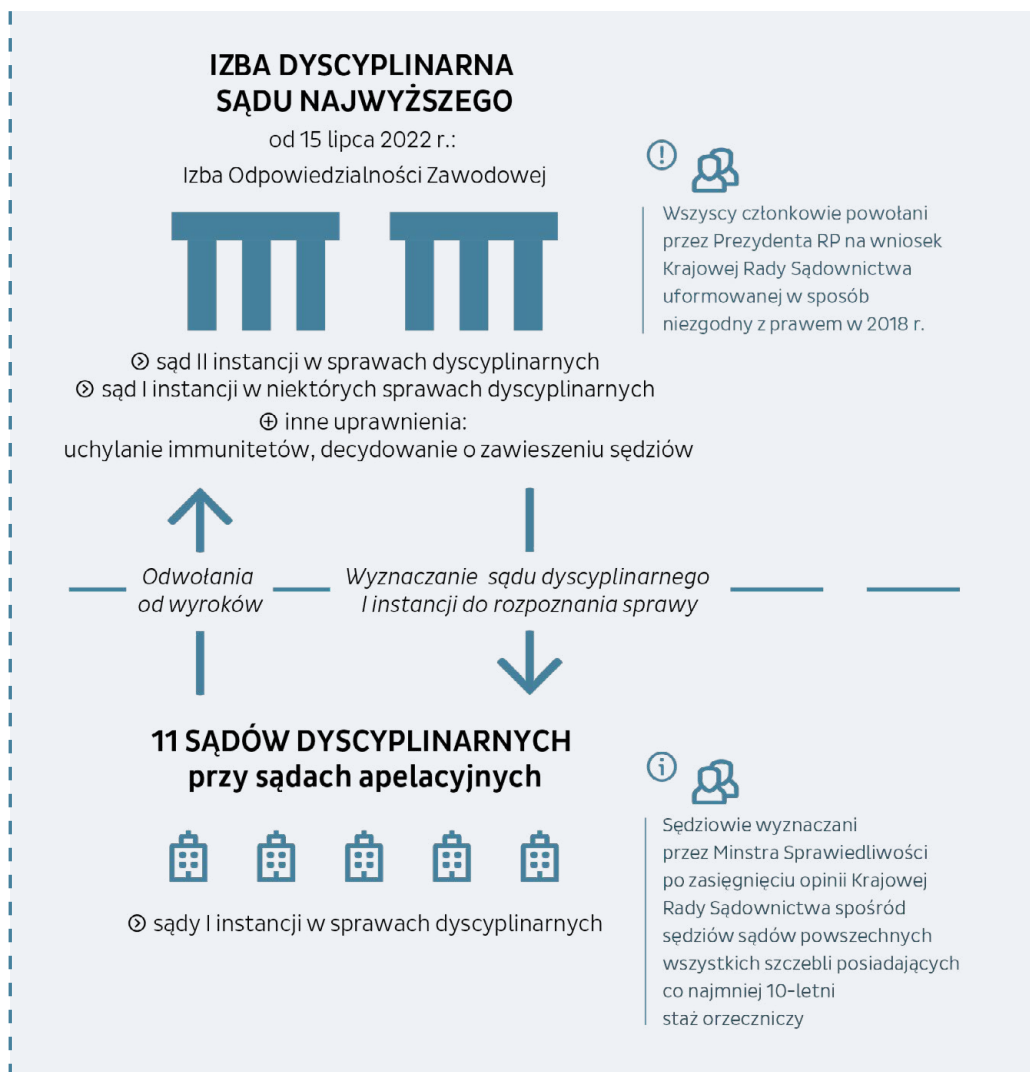
34 Ustawa o SN, art. 27 par. 1 pkt 2-3.

35 Art. 110a p.u.s.p.

36 Art. 110b p.u.s.p.

37 Art. 111 p.u.s.p.

38 Art. 110 par. 3 p.u.s.p.



Schemat 1. Struktura sądów dyscyplinarnych orzekających w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych w Polsce

Rzecznicy dyscyplinarni

W 2018 r. wprowadzone zostały również zmiany dotyczące **oskarżycieli przed sądami dyscyplinarnymi (rzeczników dyscyplinarnych)**. Do 2018 r. w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonowały dwie kategorie oskarżycieli. Do pierwszej z nich zaliczali się rzecznicy dyscyplinarni uprawnieni w sprawach sędziów sądów apelacyjnych, a także prezesów oraz wiceprezesów sądów okręgowych. Wybierani byli oni na czteroletnią kadencję przez Krajową Radę Sądownictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych

i działali przy KRS. Drugą grupę stanowili zastępcy rzecznika dyscyplinarnego, właściwi w sprawach sędziów sądów okręgowych i sędziów sądów rejonowych. Byli oni wybierani na kadencje dwuletnie dla każdej apelacji i dla każdego okręgu przez właściwe zgromadzenia sędziów.

Wraz z wejściem w życie nowelizacji p.u.s.p. w kwietniu 2018 r. utworzona została funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (RDSSP) oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (ZRDSSP)³⁹, powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości na czteroletnią kadencję. Obok nich funkcjonują również zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach apelacyjnych i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych⁴⁰. Pełnią oni również czteroletnią kadencję, z tym, że powoływani są przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych spośród sędziów danego sądu lub sądów okręgowych (w przypadku rzecznika przy sądzie apelacyjnym) danej apelacji sądowej albo rejonowych (w przypadku rzecznika przy sądzie okręgowym) danego okręgu sądowego.



Schemat 2. Oskarżyciele przed sądami dyscyplinarnymi – rzecznicy dyscyplinarni

39 Art. 112 p.u.s.p.

40 Art. 112 par. 6-7 p.u.s.p.

Co do zasady Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwaj zastępcy mogą prowadzić sprawy dyscyplinarne przeciw sędziom sądów apelacyjnych oraz prezesom i wiceprezesom sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. Pozostali rzecznicy dyscyplinarni, w zależności od szczebla, na jakim pełnią funkcję, mogą prowadzić sprawy przeciwko sędziom sądów okręgowych (zastępcy rzecznika dyscyplinarnego przy sądach apelacyjnych) i sędziom rejonowym oraz asesorom (zastępcy rzecznika dyscyplinarnego przy sądach okręgowych).

„Ustawa kagańcowa” wprowadziła jednak **możliwość, by Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwaj Zastępcy podejmowali i prowadzili czynności w każdej sprawie** dotyczącej sędziego. Zmiana ta była wprowadzona w reakcji na praktykę sądów dyscyplinarnych I instancji, zgodnie z którą niektóre postępowania dyscyplinarne były umarzane z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela (czyli pochodzącej od Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a nie jego zastępców na poziomie sądów apelacyjnych lub okręgowych).

Jednym z pierwszych orzeczeń sądów dyscyplinarnych I instancji, mocą którego doszło do umorzenia postępowania ze względu na brak skargi uprawnionego oskarżyciela, było **postanowienie Sądu Dyscyplinarnego przy Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu z 14 stycznia 2020 r. (ASD 2/19)**.

Rozpoznawana sprawa dotyczyła dwóch wypowiedzi zamieszczonych w mediach społecznościowych przez sędzię sądu rejonowego, w których wyraziła ona krytyczne zdanie o kandydaturze byłego prokuratora na stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz o działalności Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie dyscyplinarne zostało w tej sprawie podjęte z własnej inicjatywy przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w sierpniu 2019 r. (a więc przed wejściem w życie „ustawy kagańcowej”). ZRDSSP przedstawił obwinionej zarzut uchybienia godności urzędu.

Sąd dyscyplinarny rozpoczął uzasadnienie od stwierdzenia, że *„warunkiem prowadzenia przed sądem dyscyplinarnym postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego o przewinienie dyscyplinarne jest istnienie skargi zasadniczej pochodzącej od uprawnionego oskarżyciela”* – wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej. W ocenie sądu w tej sprawie wniosek nie pochodził od uprawnionego oskarżyciela, a zatem postępowanie powinno zostać umorzone.

W uzasadnieniu sąd wskazał m.in., że wynikający z ustawy podział kompetencji pomiędzy Rzecznikiem Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępcami działającymi przy sądach apelacyjnych i okręgowych jest jednoznaczny, a kolejne

przepisy, regulujące m.in. wyznaczanie rzecznika według alfabetycznej listy i kolejności wpływu spraw, mają na celu zagwarantowanie, by sposób wyznaczania był jak najbardziej transparentny i wykluczał „jakikolwiek podejrzenia, że za wszczęciem i prowadzeniem określonego postępowania stały jakiegokolwiek względy poza merytorycznymi”.

Ponadto, Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego⁴¹. Powołanie go wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie. Do tej pory jednak Minister Sprawiedliwości nie skorzystał nigdy z powyższego uprawnienia.

Obrońcy

Obwiniony sędzia w postępowaniu dyscyplinarnym może posiadać korzystać z pomocy **obrońcy**. Zgodnie z treścią p.u.s.p., obrońcą z wyboru może być ustanowiony inny sędzia, prokurator, adwokat lub radca prawny⁴². Jeżeli obwiniony nie może brać udziału w postępowaniu z powodu choroby, sąd dyscyplinarny może, na jego wniosek (a w szczególnych wypadkach bez wniosku), ustanowić dla niego obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych. Rozwiązanie to nie gwarantuje jednak, że będzie to osoba posiadająca doświadczenie w sprawach dyscyplinarnych sędziów⁴³.

Mocą nowelizacji, która weszła w życie w lipcu 2022 r., zniesiony został niekorzystny dla obwinionych przepis mówiący o tym, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego⁴⁴.

1.4. Przebieg postępowania dyscyplinarnego i wybrane zagadnienia procesowe

Przebieg postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów regulują przepisy p.u.s.p. W kwestiach nieuregulowanych stosuje się w odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.) oraz Kodeksu karnego (k.k.).

41 Art. 112b p.u.s.p.

42 Art. 113 p.u.s.p.

43 W jednej z monitorowanych spraw przed sądem dyscyplinarnym I instancji występował obrońca z urzędu (adwokat), który w rozmowie z obserwatorem HFPC przyznał, że nie posiada żadnego doświadczenia w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

44 Dawny art. 113a p.u.s.p.

Postępowanie dyscyplinarne składa się z trzech etapów – czynności wyjaśniających, postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym oraz postępowania sądowego.

Gdy chodzi o przebieg postępowania dyscyplinarnego, poprzedza je przeprowadzenie przez rzecznika dyscyplinarnego **czynności wyjaśniających** (odpowiednik postępowania przygotowawczego). Rzecznik może je przeprowadzić na żądanie m.in. Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu, a także z własnej inicjatywy. Czynności te powinny być przeprowadzone w terminie trzydziestu dni od dnia podjęcia pierwszej z nich. W ich trakcie rzecznik dyscyplinarny może wezwać sędziego do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego przedmiotu tych czynności lub odebrać od sędziego oświadczenie ustne. Niezłożenie oświadczenia przez sędziego nie wstrzymuje dalszego biegu postępowania.

Jeżeli po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny formalnie **wszczyna postępowanie dyscyplinarne i sporządza zarzuty dyscyplinarne** na piśmie, które niezwłocznie doręcza się obwinionemu. Doręczając zarzuty, rzecznik dyscyplinarny wzywa obwinionego do przedstawienia na piśmie wyjaśnień i wszystkich wniosków dowodowych w terminie 14 dni, a jednocześnie zwraca się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej (d. Izby Dyscyplinarnej) o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji.

Po upływie 14-dniowego terminu na przedstawienie dowodów i złożenie wyjaśnień rzecznik dyscyplinarny składa **wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej** do wyznaczonego sądu dyscyplinarnego. Wniosek ten pełni znaną z postępowania karnego funkcję aktu oskarżenia. Niezłożenie wyjaśnień przez obwinionego w tym terminie nie wstrzymuje dalszego biegu postępowania.

Rzecznik dyscyplinarny może odmówić wszczęcia postępowania (w razie braku podstaw do jego wszczęcia) albo umorzyć je (gdy wszczęte postępowanie nie dostarczyło podstaw do skierowania sprawy do sądu).

Sąd dyscyplinarny proceduje w formie rozprawy lub posiedzenia. Co do zasady sąd rozpoznaje sprawę na **rozprawie**, chyba że wystarczające jest wyznaczenie **posiedzenia** (ta ostatnia możliwość stanowi *novum*, wprowadzone w 2018 r.). W każdym przypadku

rozpoznanie sprawy powinno nastąpić w ciągu 30 dni od wpływu wniosku rzecznika dyscyplinarnego.

Jeśli chodzi o udział obwinionego w rozprawie lub posiedzeniu, to zgodnie z wprowadzonym w 2018 r. rozwiązaniem jego nieusprawiedliwione niestawiennictwo nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, jeżeli został prawidłowo zawiadomiony o terminie⁴⁵. Ponadto, z uwagi na stosowany odpowiednio przepis k.p.k. dotyczący **zdalnego udziału** prokuratora w rozprawach i posiedzeniach sądowych, pojawiła się w tym zakresie nierównowaga pozycji rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego. O ile zatem rzecznik dyscyplinarny, do którego stosuje się wprost uprawnienie prokuratora, na swoje żądanie może uczestniczyć w rozprawie czy posiedzeniu za pomocą środków transmisji obrazu i dźwięku, k.p.k. daje taką możliwość oskarżonym wyłącznie, jeśli są pozbawieni wolności⁴⁶. Problem ten był sygnalizowany przez sędziów w obserwowanych postępowaniach (zob. Część II).

W **postępowaniu dowodowym**, przepisy p.u.s.p. (w obowiązującym od 15 lipca 2022 r. brzmieniu) skróciły w sposób niekorzystny dla obwinionych termin do składania wniosków dowodowych z 14 dni do zaledwie 7 dni od dnia otrzymania wezwania na rozprawę⁴⁷. Mocą nowelizacji, która weszła w życie w kwietniu 2018 r., wprowadzona została także możliwość wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym dowodów pozyskanych w postępowaniu karnym, w tym za pomocą kontroli operacyjnej⁴⁸. Z uwagi na nieodokreślone przesłanki stosowania takiej kontroli, jak również iluzoryczny nadzór sądów nad jej stosowaniem, możliwość tę należy ocenić jako potencjalne zagrożenie dla gwarancji procesowych obwinionych sędziów w postępowaniu dyscyplinarnym.

Bardzo istotną cechą postępowania przed sądami dyscyplinarnymi od początku obowiązywania p.u.s.p. jest jego **jawność**⁴⁹, rozumiana jako możliwość udziału w nim publiczności (w tym np. obserwatorów z ramienia organizacji pozarządowych). Sąd dyscyplinarny może wyłączyć jawność postępowania wyłącznie ze względu na wskazane enumeratywnie w p.u.s.p. okoliczności, m.in. moralność, bezpieczeństwo państwa czy ochronę życia

45 Art. 115a par. 1 p.u.s.p.

46 Kodeks postępowania karnego, art. 374 par. 3-4.

47 Art. 115 par. 2 p.u.s.p.

48 Art. 115c p.u.s.p.

49 Art. 116 p.u.s.p.

prywatnego stron. Nawet w wypadku wyłączenia jawności sentencja orzeczenia ogłaszana jest publicznie.

Zasadniczą formą zakończenia postępowania dyscyplinarnego w I instancji jest **wyrok**, mocą którego sąd skazuje albo uniewinnia obwinionego.

Od wyroku oraz innych rozstrzygnięć sądu I instancji zamykających drogę do wydania wyroku przysługuje **odwołanie**. Może je złożyć w terminie 30 dni od doręczenia orzeczenia sam obwiniony, jak również rzecznik dyscyplinarny, Krajowa Rada Sądownictwa i Minister Sprawiedliwości. Odwołanie powinno być rozpoznane w przeciągu dwóch miesięcy.

W postępowaniu odwoławczym (na co zwracali uwagę sędziowie obwinieni w obserwowanych przez nas sprawach – zob. część II) nie obowiązuje przepis Kodeksu postępowania karnego statuujący tzw. **regułę** *ne peius*⁵⁰. Przewiduje ona, że w postępowaniu karnym sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie, lecz musi uchylić wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Na gruncie postępowania dyscyplinarnego oznacza to, że w przypadku wniesienia co najmniej jednego odwołania na niekorzyść obwinionego od wyroku uniewinniającego sądu I instancji, nie ma przeszkód, by sąd II instancji od razu ukarał obwinionego. Powoduje to sytuację, w której obwinieni sędziowie pozbawieni są istotnej gwarancji procesowej przysługującej oskarżonym w postępowaniu karnym.

Od orzeczeń sądu dyscyplinarnego II instancji nie przysługuje kasacja. Wyjątek stanowi wyrok sądu odwoławczego, mocą którego wymierzono karę dyscyplinarną pomimo wydanego wcześniej przez sąd I instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie. W takim wypadku przysługuje **odwołanie do innego składu sądu II instancji**, tj. do innego składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej (d. Izby Dyscyplinarnej). Rozwiązanie to nie gwarantuje jednak obwinionemu, że jego sprawa zostanie rozpoznana przez inny organ, a zatem również sytuuje go w pozycji mniej korzystnej od oskarżonego w postępowaniu karnym, gdzie od orzeczenia sądu II instancji (sądu okręgowego albo apelacyjnego) przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego (Izby Karnej).

50 Art. 121 par. 3 p.u.s.p. w zw. z art. 454 par. 1 k.p.k.

2. Praktyka stosowania przepisów o postępowaniach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych

2.1. Liczba postępowań dyscyplinarnych wszczynanych z inicjatywy RDSSP i ZRDSSP w latach 2018-2022

Zgodnie z informacjami udostępnionymi przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych na wniosek HFPC⁵¹, w okresie od 4 czerwca 2018 r. do 3 czerwca 2022 r. (tj. od dnia rozpoczęcia 4-letniej kadencji RDSSP do dnia jej zakończenia) Rzecznik i jego dwaj Zastępcy:

- ◆ podjęli czynności wyjaśniające w 251 sprawach;
- ◆ wszczęli postępowania dyscyplinarne w 127 sprawach;
- ◆ skierowali do sądów dyscyplinarnych 38 wniosków o rozpoznanie sprawy.

Rezultatem skierowania do sądów dyscyplinarnych (sądów I instancji przy sądach apelacyjnych oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) wniosków o rozpoznanie sprawy w tym okresie było natomiast wydanie:

- ◆ 2 nieprawomocnych wyroków skazujących;
- ◆ 3 nieprawomocnych wyroków uniewinniających;
- ◆ 1 nieprawomocnego wyroku częściowo skazującego i częściowo uniewinniającego;
- ◆ 7 nieprawomocnych postanowień o umorzeniu postępowania.

Jak wyjaśnił jednocześnie Rzecznik, brak prawomocnych orzeczeń sądów dyscyplinarnych w omawianym okresie stanowi efekt „blisko trzyletniej” przerwy w procedowaniu spraw przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego⁵².

Jednocześnie brak jest danych dotyczących liczby spraw, w których czynności wyjaśniające i postępowania dyscyplinarne podejmowali w analogicznym okresie rzecznicy dyscyplinarni

51 Odpowiedź Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych na wniosek HFPC o udostępnienie informacji publicznej, 13 czerwca 2022 r.

52 Wpływ na bieg toczących się przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego postępowań miało niewątpliwie postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 kwietnia 2020 r. o zastosowaniu środka tymczasowego. Na mocy postanowienia Polska została zobowiązana do zawieszenia stosowania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji oraz do wstrzymania przekazania spraw zawisłych przed nią do rozpoznania. Środek tymczasowy obowiązywał do dnia wydania w sprawie ostatecznego wyroku przez TSUE, tj. do 15 lipca 2021 r.

działający przy sądach apelacyjnych i okręgowych, jak również liczby orzeczeń wydanych w tym okresie przez sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w sprawach z ich wniosku.

2.2. Postępowania dyscyplinarne jako forma presji wobec sędziów sądów powszechnych

Od 2018 r. postępowania dyscyplinarne identyfikowane są jako jedna z form presji wywieranej na sędziów sądów powszechnych w Polsce.⁵³

Jak wynika z raportu HFPC „Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości”⁵⁴, wobec ponad połowy biorących w nim udział sędziów sformułowano groźby wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, wezwano ich do złożenia wyjaśnień przed rzecznikami dyscyplinarnymi lub toczy się przeciwko nim postępowanie dyscyplinarne. Uczestnicy badania zgodnie wskazywali, że praktyka stosowania postępowań dyscyplinarnych znacznie pogorszyła się na przestrzeni roku od wejścia w życie znowelizowanych przepisów.

Postępowania dyscyplinarne wszczynane były wobec sędziów w ostatnich latach w związku z szeregiem powodów. Na pierwszy plan w praktyce wysuwają się trzy grupy postępowań: te związane z wypowiedziami publicznymi (działalnością publiczną) sędziów, wynikające z ich działalności orzeczniczej oraz spowodowane przynależnością do stowarzyszeń.

Postępowania dyscyplinarne związane z wypowiedziami publicznymi sędziów

Od 2018 r.⁵⁵ widoczna jest tendencja do wykorzystywania postępowań dyscyplinarnych w celu ograniczania swobody wypowiedzi sędziów. Dotyczy to wypowiedzi o charakterze

53 Zob. np. Amnesty International, *Polska: Wolne sądy, wolni ludzie. Sędziowie bronią swojej niezawisłości*, Komitet Obrony Sprawiedliwości, *Państwo, które karze*, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezależności sędziów i prawników, *Report of Special Rapporteur Diego García-Sayán on his mission to Poland from 23 to 27 Oct. 2017*, American Bar Association, *The Case of Judge Alina Czubieniak: Threats to Judicial Independence in Poland through the Use of Judicial Disciplinary Procedures*

54 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 2022.

55 *Odpowiedź Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych na zapytanie red. D. Woźnickiej* (Radio ZET), 22 listopada 2018 r. (dostęp: 13.12.2022).

publicznym, w szczególności prasowych oraz publikowanych przez sędziów w mediach społecznościowych, które wyrażają krytykę wprowadzanych w sądownictwie zmian lub mają na celu obronę praworządności.

Przykładem sędziego, wobec którego wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne w związku z jego wypowiedzią prasową, jest **sędzia Waldemar Żurek**⁵⁶. W 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych poinformował o wszczęciu wobec niego postępowania i przedstawieniu mu zarzutów dyscyplinarnych w związku z udzielonym portalowi Prawo.pl wywiadem⁵⁷, w którym m.in. wskazywał on na niezgodne z prawem funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz nielegalność powołania jednego z sędziów do Sądu Najwyższego. Zdaniem Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego sędzia Żurek miał w ten sposób uchybić godności urzędu.

W tym samym komunikacie Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego poinformował o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec **sędzi Olipii Barańskiej-Małuszek**. Zdaniem Zastępcy Rzecznika, umieszczając w mediach społecznościowych krytyczny wpis odnoszący się do zgłoszenia kandydatury do Izby Dyscyplinarnej SN przez prokuratora, którego czynności doprowadziły w przeszłości do uznania naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez Polskę, sędzia również uchybiła godności urzędu.

Innym przykładem ograniczania wolności wypowiedzi jest seria postępowań dyscyplinarnych wszczętych w sierpniu 2020 r. w reakcji na **list 1278 polskich sędziów** (w tym blisko 1200 sędziów sądów powszechnych) **do dyrektor Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie**⁵⁸. W liście wyrażone zostały obawy co do zmian w prawie regulujących zbliżające się wybory prezydenckie, które miały odbyć się korespondencyjnie w warunkach stanu epidemii COVID-19 w maju 2020 r. Sygnatariusze zwrócili również uwagę na wadliwość prawną procesu powołania członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego, która stwierdza ważność

56 [Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom niestosującym się do nakazu powściągliwego korzystania z mediów społecznościowych](#), 28 sierpnia 2019 r. (dostęp: 13.12.2022).

57 K. Sobczak, [Sędzia Żurek: Kamil Zaradkiewicz chce zafundować obywatelom chaos w sądach](#), 4 lipca 2019 r.

58 Forum Współpracy Sędziów, [Pismo sędziów polskich do OBWE w sprawie wyborów prezydenckich](#), 28 kwietnia 2020 r. (dostęp: 13.12.2022).

wyborów oraz zaapelowali do OBWE o objęcie monitoringiem przebiegu wyborów. W związku z listem rzecznik dyscyplinarny przy Sądzie Okręgowym w Piotrkowie Trybunalskim przedstawił grupie 16 sędziów zarzuty dyscyplinarne, odnoszące się m.in. do kwestionowania legalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, tj. nowego typu przewinienia dyscyplinarnego dodanego mocą „ustawy kagańcowej”⁵⁹. Natomiast Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych rozesłał do wszystkich rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach okręgowych i apelacyjnych w Polsce pismo z zapytaniem, czy wszczęli już postępowania wyjaśniające wobec sygnatariuszy listu w swoich okręgach, domagając się przesłania kopii odpowiednich decyzji lub uzasadnienia powodów braku wszczęcia takiego postępowania.

Postępowania dyscyplinarne związane z działalnością orzeczniczą sędziów

Od 2018 r. rzecznicy dyscyplinarni wszczynali również postępowania dyscyplinarne w związku z treścią wydawanych przez sędziów orzeczeń⁶⁰.

Jedno z najbardziej emblematicznych postępowań dyscyplinarnych związanych z treścią decyzji procesowej dotyczy **sędziego Pawła Juszczyzyna**, sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie.

20 listopada 2019 r. sędzia Juszczyzyn rozpoznawał apelację od wyroku sądu rejonowego, w składzie którego zasiadał sędzia powołany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym jej kształcie. Mając na uwadze wydane dzień wcześniej przez TSUE orzeczenie⁶¹, w którym sformułowane zostały kryteria oceny niezależności KRS, sędzia

59 M. Jatoszewski, [To już obłęd. Rzecznik dyscyplinarny Ziobry chce ścigania na raz 1278 sędziów z całej Polski!](#), OKO.press, 19 sierpnia 2020 r.

60 Inną, jeszcze bardziej dotkliwą formą działań represyjnych podejmowanych wobec sędziów w związku z ich działalnością orzeczniczą stanowi wszczynanie przez prokuraturę postępowań karnych i związane z tym kierowanie wniosków do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu) sędziego. W listopadzie 2020 r. IDSN prawomocnie uchyliła immunitet sędziemu Igorowi Tulei z Sądu Okręgowego w Warszawie w związku z zamiarem przedstawienia mu przez Prokuraturę Krajową zarzutów ujawnienia tajemnicy postępowania przygotowawczego. Zdaniem prokuratury, sędzia Igor Tuleya miał dopuścić się przestępstwa poprzez zezwolenie na obecność mediów podczas wygłaszania ustnych motywów postanowienia w sprawie wzbudzającej społeczne zainteresowanie i dotyczącej polityków większości rządzącej.

61 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

Juszczyszyn wydał postanowienie nakazujące szefowi Kancelarii Sejmu przedstawienie m.in. wykazów obywateli i wykazów sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz oświadczeń obywateli lub sędziów o wycofaniu poparcia dla tych kandydatów i przesłanie tych dokumentów do sądu pod rygorem grzywny. 28 listopada 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych poinformował o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Pawła Juszczyszyna⁶². Zdaniem Zastępcy Rzecznika poprzez wydanie postanowienia sędzia przekroczył swoje uprawnienia, jak również przyznał sobie kompetencję do oceny prawidłowości, w tym legalności, wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz wykonywania prerogatywy powoływania sędziów przez Prezydenta RP, a w rezultacie dopuścił się uchybienia godności urzędu.

Sędzia Juszczyszyn został ponadto odwołany z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości i przeniesiony do orzekania w sądzie rejonowym, a prezes jego macierzystego sądu zawiesił go w obowiązkach służbowych na maksymalny, leżący w jego gestii, okres jednego miesiąca. Następnie, w lutym 2020 r., Izba Dyscyplinarna SN orzekła o bezterminowym (do czasu rozpoznania zarzutów dyscyplinarnych) zawieszeniu sędziego Pawła Juszczyszyna oraz zmniejszeniu jego wynagrodzenia o 40%⁶³.

Sędzia Paweł Juszczyszyn pozostawał zawieszony w wykonywaniu funkcji przez ponad dwa lata. Dopiero w maju 2022 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła postanowienie o zawieszeniu sędziego⁶⁴. Sędzia Juszczyszyn powrócił do wykonywania obowiązków, jednak decyzją prezesa sądu został przeniesiony do innego wydziału w sądzie⁶⁵.

Inny przykład postępowania dyscyplinarnego wszczętego w związku z treścią wydanego orzeczenia dotyczył **sędzi Aliny Czubieniak**. Rozpoznając w 2016 r. odwołanie od postanowienia sądu I instancji o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wobec mężczyzny podejrzanego o przestępstwo seksualne, uchyliła ona to postanowienie, wskutek czego

62 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, [Komunikat w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko Pawłowi J., sędziemu Sądu Rejonowego w Olsztynie](#), 28 listopada 2019 r.

63 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II DO 1/20.

64 Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2022 r., sygn. akt I DO 13/22.

65 [Gazetaprawna.pl, Sędzia Juszczyszyn: nie zgadzam się z przeniesieniem do innego wydziału i wyśłaniem na urlop](#), 1 czerwca 2022 r.

mężczyzna na krótki czas odzyskał wolność. Sędzia uzasadniła swoją decyzję tym, że podczas przesłuchania w prokuraturze i posiedzenia aresztowego podejrzany nie posiadał ustanowionego obrońcy, a zachodziło uzasadnione podejrzenie, że jest on osobą z niepełnosprawnością intelektualną i nie potrafi czytać – a zatem powinien posiadać obrońcę wyznaczonego z urzędu. Postępowanie dyscyplinarne wobec sędzi zostało wszczęte na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w którego ocenie dopuściła się ona oczywistego i rażącego naruszenia prawa. W styczniu 2018 r. sąd dyscyplinarny I instancji uniewinnił sędzię Czubieniak od zarzutu, jednak Minister Sprawiedliwości zaskarżył wyrok do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Uznając, że miał miejsce delikt dyscyplinarny, IDSN wymierzyła początkowo sędzi Alinie Czubieniak karę upomnienia, ale na skutek odwołania do innego składu wyrok ten został częściowo zmieniony (m.in. poprzez odstąpienie od wymierzenia kary)⁶⁶.

Jako przykład prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w związku z wydawanymi przez sędziów orzeczeniami należy również wskazać czynności wyjaśniające wszczęte wobec **sędziów Ewy Maciejewskiej i Igora Tulei** we wrześniu 2018 r., które dotyczyły skierowania przez nich pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W ocenie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, poprzez wydanie postanowień o skierowaniu pytań prejudycjalnych wbrew treści przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sędziowie mogli spowodować „naruszenie właściwego toku postępowań”, a tym samym uchybić godności sędziiego⁶⁷.

Postępowania dyscyplinarne związane z przynależnością sędziów do stowarzyszeń

Praktyka stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej po 14 lutego 2020 r. wskazuje także na ograniczanie wolności zrzeszania się sędziów.

Tzw. ustawa kagańcowa, która weszła w życie 14 lutego 2020 r., nałożyła na sędziów obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach, w tym stowarzyszeniach,

66 Gazetaprawna.pl, [Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego częściowo utrzymała wyrok ws. sędzi Aliny Czubieniak](#), 21 listopada 2019 r.

67 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, [Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w przedmiocie postępowań wyjaśniających z udziałem sędziów Ewy Maciejewskiej i Igora Tulei, w związku ze skierowaniem pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej](#), 17 grudnia 2018 r. (dostęp: 19.12.2022).

wraz ze wskazaniem pełnionej w nich funkcji⁶⁸. Obowiązek ten jest egzekwowany przez rzeczników dyscyplinarnych.

Przykładowo, w lipcu 2020 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wszczął postępowania dyscyplinarne wobec **14 sędziów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych**⁶⁹. Sędziowie ci mieli nie dopełnić obowiązku złożenia prezesom swoich sądów oświadczenia o przynależności do Forum Współpracy Sędziów – niesformalizowanej platformy porozumienia i współpracy sędziów w Polsce⁷⁰. Zdaniem rzecznika dyscyplinarnego, dopuścili się oni tym samym deliktów dyscyplinarnych polegających na oczywistej i rażącej obrazie prawa, a jednocześnie uchybili godności urzędu.

3. Orzecznictwo krajowe i międzynarodowe dotyczące Izby Dyscyplinarnej i systemu dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych

Od 2016 r. większość rządząca przyjęła **ponad 25 nowelizacji dotyczących ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce**. Jedną z najważniejszych zmian dotyczyła sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, organu powołanego do stania na straży niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów. W jej wyniku od 2018 r. Sejm wybiera 15 sędziów-członków (spośród 25 wszystkich członków) KRS, podczas gdy wcześniej wybór ten dokonywany był przez środowisko sędziowskie. Takie ukształtowanie Krajowej Rady Sądownictwa od samego początku budziło liczne, poważne zastrzeżenia formułowane z perspektywy zgodności z polską Konstytucją oraz prawem europejskim i międzynarodowym.

Pomimo rosnących wątpliwości co do powołania KRS i jej funkcjonowania, kontynuowała ona swoje prace, powołując ok. 2000 sędziów w ciągu czterech lat⁷¹. Wśród tych sędziów były osoby powoływane do sądów powszechnych wszystkich szczebli, jak również do Sądu Najwyższego. KRS w obecnym kształcie uczestniczyła m.in. w procedurze powołania

68 Art. 88a p.u.s.p.

69 [Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych](#), lipiec 2022 r. (dostęp: 19.12.2022).

70 Forum Współpracy Sędziów, [Działalność](#) (dostęp: 19.12.2022).

71 Krajowa Rada Sądownictwa, [Informacje o działalności KRS z lat 2018-2021](#) (dostęp: 28.11.2022).

wszystkich sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej SN, a obecnie uczestniczy w tej procedurze w odniesieniu do sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości były przedmiotem **wielu orzeczeń sądów międzynarodowych i krajowych**. W przełomowych wyrokach (takich jak np. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r.⁷², uchwała trzech Izb Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2020 r.⁷³ i kolejnych orzeczeniach ETPC, w tym np. Reczkowicz przeciwko Polsce⁷⁴) międzynarodowe trybunały i Sąd Najwyższy wskazywały na systemowe deficyty wprowadzonej reformy wymiaru sprawiedliwości, które koncentrują się przede wszystkim na kwestiach związanych z ukształtowaniem Krajowej Rady Sądownictwa, funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i rozszerzającymi się kompetencjami Ministra Sprawiedliwości nad wymiarem sprawiedliwości. Żaden z tych wyroków nie został jednak w pełni wykonany przez większość rządzącą.

3.1. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (*A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*), sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18

Wyrok zapadł w sprawie pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy w sierpniu i wrześniu 2018 roku rozpatrywał odwołania trzech sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek emerytalny w rozumieniu nowych przepisów, od niekorzystnych dla nich decyzji o przejściu w stan spoczynku. W wyniku zmian w prawie ich odwołania miały być rozpoznane przez Izbę Dyscyplinarną SN. Do skierowania pytań skłoniło Sąd Najwyższy wejście w życie głębokich zmian w polskim systemie sądownictwa, obejmujących m.in. procedurę wyboru sędziów-kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, obniżenie wieku emerytalnego sędziów SN oraz strukturę samego SN. Jedno z pytań dotyczyło tego, czy Izba Dyscyplinarna SN, uformowana w procedurze

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

73 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20.

74 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19.

z udziałem KRS w jej nowym kształcie, stanowi niezależny sąd w rozumieniu prawa UE, który może rozpoznać sprawy odwołań sędziów.

W wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE nie przesądził o tym, czy Izba Dyscyplinarna oraz KRS są niezależnymi organami, pozostawiając tę kwestię ocenie Sądu Najwyższego. W celu dokonania tej oceny TSUE sformułował jednak **szereg kryteriów, które – jego zdaniem – są kluczowe dla zagwarantowania niezależności zarówno KRS, jak i Izby Dyscyplinarnej.**

W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa Trybunał wskazał po pierwsze fakt, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu. Po drugie, TSUE podniósł okoliczność, że 15 jej członków obecnie jest desygnowanych przez parlament, co powoduje znaczące zwiększenie liczby członków KRS wybranych przez siły polityczne. Po trzecie, TSUE zwrócił uwagę na sygnalizowane nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie.

Gdy chodzi o **kryteria niezależności Izby Dyscyplinarnej SN**, TSUE wskazał w pierwszej kolejności na **wysoki stopień autonomii**, w jaki została wyposażona ta izba. Ponadto zastrzeżenia TSUE wzbudził **sposób wyboru sędziów** orzekających w Izbie Dyscyplinarnej z uwagi na procedurę z udziałem KRS w jej obecnym kształcie, jak również na wyłączną kompetencję Izby Dyscyplinarnej do rozpoznawania spraw pracowniczych i emerytalnych sędziów Sądu Najwyższego. W rezultacie, gdyby Sąd Najwyższy ocenił, że w świetle kryteriów zaprezentowanych w wyroku TSUE Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego sądu, może on pominąć nowe przepisy kierujące sprawy emerytalne sędziów SN do Izby Dyscyplinarnej i przekazać sprawę do rozpoznania izbie uprzednio uprawnionej do tego (tj. Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych).

Wykonanie wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. przez sądy krajowe

5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) rozpoznał jedno z odwołań, o których mowa wyżej. Sąd Najwyższy orzekł, że wykładnia zawarta w wyroku TSUE z listopada 2019 r. wiąże każdy sąd oraz organ władzy państwowej w Polsce. Jako że wyrok TSUE wyznacza jednoznaczny i precyzyjny standard oceny niezawisłości

i bezstronności sądu, obowiązujący we wszystkich państwach UE, sąd ma obowiązek z urzędu badać jego spełnienie w każdej rozpoznawanej przez siebie sprawie. Wykonując ten obowiązek, SN stwierdził, że KRS w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, natomiast **Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego „nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego”⁷⁵.**

20 stycznia 2020 r. podjęta została z kolei **uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego**. Sąd Najwyższy stwierdził w niej, że KRS „nie jest organem niezależnym, lecz działa jako organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej”⁷⁶. Sąd Najwyższy odniósł się także do wpływu na ważność postępowania, jaki może wywierać udział w orzekaniu sędziów powołanych z udziałem nowej KRS. **W odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sąd Najwyższy uznał, że każde postępowanie toczące się przed tą izbą, niezależnie od tego, czy to przed, czy po podjęciu uchwały, jest nieważne.**

Postępowania przed TSUE dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

15 lipca 2021 r. TSUE wydał **wyrok w sprawie ze skargi Komisji Europejskiej dotyczącej systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów**⁷⁷. TSUE uznał m.in, że Izba Dyscyplinarna nie daje w pełni rękami niezawisłości i bezstronności. TSUE orzekł, że powoływanie sędziów Izby Dyscyplinarnej w dużej mierze zależy od Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie, a jej niezależność może wzbudzać uzasadnione wątpliwości.

Wyrok został częściowo wykonany nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym i innych ustaw z 9 czerwca 2022 r.⁷⁸ Najważniejszą zmianą wprowadzoną mocą tej nowelizacji było zniesienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i utworzenie w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej (IOZ). W skład IOZ, obok prawidłowo powołanych sędziów, nadal wchodzi jednak osoby powołane przez Prezydenta w procedurze z udziałem

75 [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r.](#), sygn. akt III PO 7/18 (dostęp: 19.12.2022).

76 [Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.](#), sygn. akt BSA I-4110-1/20 (dostęp: 19.12.2022).

77 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19.

78 [Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw](#) (Dz.U. 2022 poz. 159).

KRS w obecnym kształcie (zob. Część I). Wprowadzona nowelizacją zmiana nie gwarantuje zatem, że postępowania dyscyplinarne przed IOZ będą toczyły się przed niezależnym sądem, w którym orzekać będą niezawisli i bezstronni sędziowie. W zakresie, w jakim nowelizacja ustala obiektywne kryterium właściwości miejscowej sądu I instancji, znosząc dyskrecjonalne uprawnienie IOZ do wyznaczania tego sądu, zagwarantowane zostało natomiast, że część postępowań w I instancji będzie toczyła się z zachowaniem standardu sądu ustanowionego ustawą, wynikającego z wyroku TSUE⁷⁹.

Poprzez wyraźne wyłączenie z katalogu deliktów dyscyplinarnych sytuacji wystąpienia przez sędziego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym⁸⁰, nowelizacja zrealizowała w całości wymóg TSUE, by kierowanie takich wniosków nie mogło stanowić podstawy odpowiedzialności sędziów. Można traktować tę zmianę również jako wypełnienie, w bardzo niewielkim zakresie, zalecenia, by treść orzeczeń sądowych nie mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne. Nowelizacja nie wpłynęła przy tym natomiast na dalsze obowiązywanie nowych typów deliktów dyscyplinarnych wprowadzonych „ustawą kagańcową”.

Ustawa nowelizująca z czerwca 2022 r., zgodnie z wyrokiem TSUE, usunęła możliwość ponownego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w tej samej sprawie przez specjalnego rzecznika dyscyplinarnego wyznaczonego przez Ministra Sprawiedliwości⁸¹. Ustawa zrealizowała wyrok również w zakresie uchylecia przepisu, zgodnie z którym czynności związane z wyznaczeniem obrońcy nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego⁸² oraz przepisu umożliwiającego prowadzenie postępowania pod usprawiedliwioną nieobecność obwinionego lub jego obrońcy⁸³.

79 Znowelizowany art. 110 § 3 p.u.s.p. stanowi, że właściwy miejscowo do rozpoznania sprawy w I instancji jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Nie dotyczy to jednak spraw sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych, w których wyznaczenia sądu dokonuje Izba Odpowiedzialności Zawodowej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Zalecenie płynące z wyroku TSUE zostało zatem zrealizowane wyłącznie w odniesieniu do sędziów sądów rejonowych.

80 Znowelizowany art. 107 § 3 pkt 2 p.u.s.p.: „Nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

81 Znowelizowany art. 112b 5 p.u.s.p.

82 Uchylony art. 113a p.u.s.p.

83 Uchylony art. 115a § 3 p.u.s.p.

Ponadto, w kwietniu 2020 r. Komisja Europejska wszczęła wobec Polski kolejną procedurę naruszenia prawa UE, tym razem w odniesieniu do zmian wprowadzonych przez ustawę kagańcową. Postępowanie dotyczy trzech kluczowych problemów polegających na uniemożliwieniu polskim sądom oceny wymogów niezawisłości sędziowskiej i kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych, przyznaniu Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłącznej kompetencji do orzekania w kwestiach niezależności sądów oraz rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów poprzez ocenę przez sąd wymogów niezależności sędziowskiej. W ramach tego postępowania, w lipcu 2021 r. TSUE wydał postanowienie zobowiązujące polskie władze do zawieszenia stosowania przepisów zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu⁸⁴.

Polski rząd nie wykonał decyzji o zabezpieczeniu (m.in. Izba Dyscyplinarna kontynuowała swoją działalność), a Komisja Europejska zwróciła się do TSUE z wnioskiem o nałożenie na Polskę kar pieniężnych w związku z działalnością Izby Dyscyplinarnej i tym samym niewykonaniem zabezpieczenia TSUE z lipca 2021 roku. W październiku 2021 r. TSUE nałożył na Polskę karę w wysokości jednego miliona euro dziennie⁸⁵.

Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) – sprawa *Reczkowicz p. Polsce*

W sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* Europejski Trybunał Praw Człowieka badał, czy prawo skarżącej, wykonującej wprawdzie zawód adwokata, a nie sędziego, do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd ustanowiony ustawą zostało naruszone poprzez to, że skargę kasacyjną w jej sprawie dyscyplinarnej rozpoznawała Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Oprócz orzekania jako sąd II instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów, Izba Dyscyplinarna (obecnie Izba Odpowiedzialności Zawodowej) rozpoznaje skargi kasacyjne od orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach przedstawicieli innych zawodów prawniczych.

W wyroku z lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że w istocie rozpoznanie sprawy skarżącej przez Izbę Dyscyplinarną prowadziło do naruszenia jej

84 Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R.

85 Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R.

prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny sąd ustanowiony ustawą⁸⁶. Oceniając status Izby Dyscyplinarnej, ETPCz w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na sam sposób wyboru sędziów Izby Dyscyplinarnej przez Krajową Radę Sądownictwa, w tym także sposób wyłonienia sędziów-członków KRS przez Sejm. W ocenie ETPCz władze krajowe miały nadmierny wpływ na proces wyboru sędziów.

W tym zakresie ETPCz odniósł się do diametralnie różnych ocen zmian w KRS w orzecznictwach Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego – o ile Sąd Najwyższy uznał, że obecny model KRS jest wadliwy, a te wady mają wpływ na właściwy proces powoływania sędziów, o tyle w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone w KRS zmiany były zgodne z Konstytucją. Chociaż ETPCz nie podejmował się oceny przyjętych zmian w świetle ich zgodności z Konstytucją, o tyle odniósł się szeroko do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. ETPCz wskazał, że TK, uznając wprowadzone zmiany za zgodne z Konstytucją, odszedł od wcześniejszej linii orzeczniczej Trybunału, że to sędziowie-członkowie KRS powinni być wybierani przez sędziów i pominął przy tym szeroki katalog zasad, na jakich opiera się orzecznictwo ETPCz i Konwencja, takich jak zasady prawa czy podział władzy.

ETPCz uznał, że **suma naruszeń prawa w związku z powołaniem Izby Dyscyplinarnej powoduje, że nie może być ona uznana za sąd ustanowiony ustawą**, a co za tym idzie nie ma konieczności dalszej oceny, czy naruszono także prawo do niezależnego i bezstronnego sądu.

W opinii ekspertów, wyrok w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce powoduje, że *„każda osoba, w której sprawie zapadnie niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie Izby Dyscyplinarnej, będzie mogła skutecznie dowodzić przed ETPCz, że padła ofiarą naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą”*⁸⁷.

86 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19.

87 M. Szwed, *ETPCz: Izba Dyscyplinarna narusza Europejską konwencję praw człowieka [ANALIZA WYROKU]*, OKO.press, 30 lipca 2021 r.

Część II.

PODSUMOWANIE WYNIKÓW OBSERWACJI POSTĘPOWAŃ DYSCYPLINARNYCH

1. Wstęp i uwagi metodologiczne

Przedmiotem monitoringu, na podstawie którego przygotowano zostało następnie niniejsze opracowanie, było 12 indywidualnych spraw dyscyplinarnych toczących się przeciwko sędziom sądów powszechnych, które weszły w stadium postępowania sądowego.

Zasadnicza część monitoringu odbyła się pomiędzy 9 marca 2022 r. a 29 czerwca 2022 r. i polegała na osobistej obserwacji posiedzeń przez obserwatorów HFPC. W przypadku jednej ze spraw dodatkowa obserwacja miała miejsce 28 lipca 2022 r. Gdy chodzi natomiast o sprawy, w których terminy odroczone wyznaczone były na okres od sierpnia do grudnia 2022 r. monitorowanie ich przebiegu było ograniczone do śledzenia informacji o ich wyniku w mediach lub na stronie internetowej sądu.

Obserwacją objęte były postępowania toczące się przed czterema sądami dyscyplinarnymi I instancji (sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w Białymstoku, Krakowie, Łodzi i Wrocławiu). W dwóch przypadkach (sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w Gdańsku i Szczecinie), mimo udania się obserwatora na miejsce, monitoring nie doszedł do skutku z powodu zdjęcia terminu z wokandy. Ponadto, cztery z obserwowanych spraw toczyły się przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – sądem dyscyplinarnym II instancji.

Zasadniczym kryterium doboru spraw do obserwacji było to, że w 2022 r. weszły lub znajdowały się one w fazie postępowania sądowego przez sądem I lub II instancji. Wobec

ogłoszonego już w lutym 2022 r. prezydenckiego projektu zmian dotyczących systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, punktem granicznym prowadzenia obserwacji miała być likwidacja Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (która nastąpiła 15 lipca 2022 r.).

Mając na uwadze konieczność zapewnienia obiektywnie zróżnicowanego katalogu spraw i możliwie największej ich liczby, podstawową metodą identyfikacji postępowań do monitoringu było regularne wysyłanie wiadomości e-mail z prośbą o podanie terminarza (sądy I instancji) oraz systematyczne śledzenie wokandy zamieszczonej na stronie internetowej sądu (IDSN i niektóre sądy I instancji).

Ponadto, istotny był z punktu widzenia projektu taki dobór postępowań, który zapewniałby obserwację zarówno spraw z potencjalnym elementem presji politycznej, jak i spraw pozbawionych tej motywacji. W tym celu, z jednej strony, na podstawie informacji medialnych lub pochodzących od stowarzyszeń sędziowskich czy organizacji pozarządowych identyfikowane były sprawy wzbudzające podejrzenia co do ich politycznej motywacji, z drugiej zaś strony – niektóre ze spraw były dobierane losowo, bez żadnych informacji o przedmiocie postępowania.

Metodologia projektu opierała się przede wszystkim na osobistym udziale w rozprawach i posiedzeniach (w charakterze publiczności) jednego z członków zespołu badawczego – autorów raportu lub jednego z 4 obserwatorów. Następnie, na podstawie informacji zebranych podczas rozprawy, obserwatorzy i obserwatorzyki sporządzali szczegółowe raporty częściowe według przygotowanego wcześniej formularza. W oparciu o raporty częściowe obserwatorów z kolei przygotowana została Część II raportu końcowego, poświęcona analizie monitoringu postępowań.

Ponadto, podczas przygotowywania pozostałych części raportu końcowego, autorzy posługiwali się również innymi źródłami informacji. Wśród nich należy wymienić orzecznictwo sądów dyscyplinarnych, udostępnione przez strony postępowań lub dostępne publicznie oraz orzeczenia sądów krajowych (SN) i europejskich (TSUE, ETPCz). Niektóre informacje zostały udostępnione autorom na wniosek przez uprawnione organy (np. przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych).

2. Analiza poszczególnych spraw dyscyplinarnych: zarzuty, sądy dyscyplinarne, strony postępowań

2.1. Rodzaje czynów stanowiących podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzeczników dyscyplinarnych

Podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w obserwowanych 12 sprawach stanowiły rozmaite czyny przypisywane obwinionym sędziom. Wśród nich można wyróżnić zarówno sprawy dyscyplinarne z elementem potencjalnych represji politycznych wymierzonych w sędziów, jak również pospolite sprawy dyscyplinarne nie posiadające takiego przymiotu. Należy tu również zwrócić uwagę na kwalifikację prawną zarzuczanych sędziom czynów.

Gdy chodzi o **sprawy, w których prowadzenie postępowania dyscyplinarnego mogło stanowić formę presji wywieranej na danego sędziego** w związku z jego działalnością w sferze publicznej czy wypowiedziami, zidentyfikowane zostały w toku monitoringu 4 takie postępowania. W jednej ze spraw (II DOW 22/22, IDSN) obwinioną była sędzia, która utrzymała w mocy orzeczenie sądu niższej instancji o odmowie wszczęcia postępowania o wykroczenie wobec uczestników happeningu mającego miejsce w 2018 r. Osoby te ubrały znajdujące się w miejscu publicznym rzeźby w koszulki z napisem wzywającym Prezydenta RP do przestrzegania Konstytucji, w związku z czym Policja wniosła o ich ukaranie za popełnienie wykroczenia. Wcześniej, z okazji stulecia odzyskania niepodległości przez Polskę, sędzia rozpoznająca sprawę w II instancji sfotografowała się z grupą innych sędziów na pamiątkowym zdjęciu w koszulce z napisem „Konstytucja”. W ocenie rzecznika dyscyplinarnego zachowanie obwinionej naruszyło stawiane sędziom wymogi bezstronności i obiektywizmu.

W kolejnej ze spraw (ASD 3/21, SD w Białymstoku) delikt dyscyplinarny miał polegać na przyjęciu przez sędzię z rąk ówczesnego prezydenta miasta (należącego do największej partii opozycyjnej w Polsce) nagrody pieniężnej w związku z jej działalnością na rzecz obrony niezależności sądownictwa w Polsce. W momencie przyjmowania nagrody wobec prezydenta miasta w sądzie, w którym orzeka obwiniona (ale w innym jego wydziale), toczyło się postępowanie karne. Mimo że prezydent nie miał wpływu na skład kapituły

konkursowej ani jej decyzję, a jedynie wręczał nagrodę, sama nagrodzona zaś niezwłocznie przekazała środki pieniężne na cele charytatywne, również w tym przypadku rzecznik dyscyplinarny dopatrywał się naruszenia standardów bezstronności. O politycznej motywacji stojącej za postępowaniem dyscyplinarnym w tej sprawie może świadczyć treść komunikatu RDSSP opublikowanego po jego wszczęciu, w którym mowa była o przyjęciu przez sędzię „*gratyfikacji finansowej*” z rąk oskarżonego prezydenta miasta (sędzia zażądała od rzecznika sprostowania tego komunikatu)⁸⁸.

Element presji politycznej obecny mógł być również w postępowaniu dyscyplinarnym wobec innego sędziego, związanym z jego wpisem w mediach społecznościowych (ASD 1/21, SD we Wrocławiu). W opublikowanym pod nazwiskiem, adresowanym do Prezydenta RP wpisie obwiniony nazwał głowę państwa „*złym człowiekiem, marnym prezydentem, ziejącym nienawiścią w imię swoich doraźnych i partyjnych, politycznych celów*” i zarzucił mu „*szkodzenie Polsce*”. Wpis miał stanowić odpowiedź na wcześniejsze słowa Prezydenta RP o roli Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁸⁹, mającej „*wyeliminować czarne owce*” ze środowiska sędziowskiego.

Poza 3 powyższymi sprawami, potencjalne motywacje polityczne mogą leżeć u podstaw jeszcze jednego postępowania (II DOW 26/22, IDSN). Delikt dyscyplinarny miał w nim wynikać z braku wyłączenia się (mimo że przepisy p.u.s.p. nie statuuje takiego obowiązku) przez sędzię od udziału w głosowaniu nad kandydaturami na wolne stanowiska sędziowskie w sądzie okręgowym, przeprowadzonym w celu przedstawienia tych kandydatur Krajowej Radzie Sądownictwa. Podczas głosowania opiniowana była m.in. jej własna kandydatura. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może być traktowane w tym przypadku jako element szerszych działań wymierzonych w tę sędzię. Kandydatura obwinionej, poparta 67 na 72 głosy zgromadzenia sędziów apelacji i jednoznacznie pozytywnymi opiniami sędziów-wizytatorów, została bowiem odrzucona przez KRS (obrażającą już w nowym, wybranym w dużej mierze przez Sejm składzie), a rekomendację uzyskali sędziowie zaopiniowani negatywnie podczas zgromadzenia⁹⁰. Wcześniej w tym

88 M. Jatoszewski, [Ścigana sędzia ostrzega rzecznika dyscyplinarnego: sprostowanie insynuacji albo będzie proces](#), OKO.press, 7 czerwca 2019 r.

89 TVN24.pl, [„Nie będą nam tutaj w obcych językach narzucali, jaki ustrój mamy mieć w Polsce”](#), 17 stycznia 2020 r.

90 E. Maciejewska, [Co zrobiła KRS i co to dla nas oznacza?](#), Forum Współpracy Sędziów, 14 października 2018 r. (dostęp: 19.12.2022).

samym roku sędzia została odwołana z funkcji prezesa sądu rejonowego przez Ministra Sprawiedliwości, co spotkało się ze zdecydowaną reakcją m.in. ze strony stowarzyszenia Iustitia⁹¹.

W każdej z powyższych 4 spraw z potencjalnym elementem presji politycznej zachowania sędziów zakwalifikowane zostały przez rzecznika dyscyplinarnego jako delikt dyscyplinarny polegający na uchybieniu godności urzędu (art. 107 § 1 pkt 5 p.u.s.p.).

Odmienne kształtował się natomiast katalog zachowań, na podstawie których wszczęte zostały postępowania dyscyplinarne **w sprawach zidentyfikowanych jako pozbawione elementu potencjalnych represji**. Wśród 8 spraw dotyczących „pospolitych” deliktów dyscyplinarnych można wyróżnić następujące kategorie czynów:

- ◆ przekroczenie maksymalnego terminu zatrzymania podejrzanego w wyniku rozpoczęcia przez sędzię posiedzenia, podczas którego podejmowana była decyzja o tymczasowym aresztowaniu, z 15-minutowym opóźnieniem po upływie konstytucyjnego terminu nakazującego zwolnienie zatrzymanej osoby (II DOW 45/21, IDSN);
- ◆ przekroczenie ustawowego terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku – 2 sprawy (ASD 4/21, SD w Białymstoku i ASD 5/21, SD w Łodzi);
- ◆ niezapłacenie dwóch mandatów karnych nałożonych na sędzię w związku z popełnionymi wykroczeniami (ASD 2/22, SD w Łodzi);
- ◆ prowadzenie samochodu w stanie po użyciu alkoholu, tj. wykroczenia (ASD 1/20, SD w Krakowie);
- ◆ przewlekłość w prowadzonych postępowaniach (ASD 9/17, SD w Krakowie);
- ◆ popełnienie wykroczenia drogowego, tj. wyprzedzania innego pojazdu w niedozwolonym miejscu (ASD 1/22, SD w Łodzi);
- ◆ niewłaściwe wykonywanie funkcji przewodniczącego wydziału cywilnego (II DOW 16/22, IDSN).

Jako że większość ze spraw należących do drugiej kategorii wiązała się z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, głównie prawa procesowego karnego lub cywilnego, poszczególne czyny zostały zakwalifikowane przez rzeczników dyscyplinarnych jako

91 lustitia.pl, Uchwały Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Łódzkiego z dnia 26.02.2018 r. (dostęp: 18.12.2022).

oczywista i rażąca obraza przepisów prawa (art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p.). Jedynie w przypadku dwóch spraw dotyczących popełnienia wykroczenia oraz w odniesieniu do niezapłacenia mandatów rzecznicy zarzucili obwinionym uchybienie godności urzędu (art. 107 § 1 pkt 5 p.u.s.p.).

2.2. Sądy dyscyplinarne, przed którymi toczyły się postępowania. Rzecznicy dyscyplinarni, obrońcy, obecność stron i innych uczestników

Postępowania będące przedmiotem monitoringu toczyły się zarówno przed sądami dyscyplinarnymi I instancji, jak i sądem dyscyplinarnym II instancji – Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Zdecydowana większość spraw (8) była rozpoznawana przez sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych, natomiast tylko 4 sprawy weszły w stadium postępowania odwoławczego przed IDSN.

W przypadku 5 spośród 12 obserwowanych spraw postępowanie dyscyplinarne zostało zainicjowane (wszczęte) przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (RDSSP) i jego Zastępców (ZRDSSP). W grupie tej znalazły się wszystkie sprawy zidentyfikowane jako mające element presji politycznej oraz jedna sprawa dotycząca popełnienia wykroczenia (prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu). W 2 postępowaniach potencjalnie motywowanych politycznie (II DOW 22/22 i II DOW 26/22), które weszły w stadium odwoławcze przed IDSN, Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, poza samym zainicjowaniem sprawy, występowali również w roli skarżących korzystne dla obwinionych rozstrzygnięcia sądu I instancji (co istotne, w tych samych sprawach skarżącymi na niekorzyść obwinionych byli także Minister Sprawiedliwości i Krajowa Rada Sądownictwa).

W pozostałych 7 sprawach dyscyplinarnych (z których żadna nie wykazywała znamion politycznej motywacji) funkcję oskarżyciela wykonywali rzecznicy dyscyplinarni działający przy sądach okręgowych lub apelacyjnych.

Gdy chodzi o udział rzeczników dyscyplinarnych w rozprawach i posiedzeniach, byli oni obecni w 8 z 12 przypadków, z czego (w 4 przypadkach) rzecznicy dyscyplinarni skorzystali z przysługującego im uprawnienia do uczestnictwa w rozprawie w sposób zdalny.

Rzecznicy dyscyplinarni działający przy sądach okręgowych i apelacyjnych brali udział we wszystkich sprawach, w których wykonywali funkcję oskarżycieli przed sądami I instancji. Natomiast Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych brali udział w 3 z 6 postępowań, w których byli oskarżycielami lub zaskarżyli orzeczenie sądu I instancji do IDSN. Ponadto, spośród spraw zidentyfikowanych jako motywowane politycznie ZRDSSP uczestniczyli wyłącznie w tych toczących się przed IDSN. Jedyna sprawa tocząca się przed sądem I instancji, w jakiej uczestniczył ZRDSSP, dotyczyła prowadzenia przez sędzię pojazdu po użyciu alkoholu (ASD 1/20, SD w Krakowie).

W dwóch rozprawach toczących się przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego uczestniczyli, poza ZRDSSP, przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa (w charakterze skarżących).

Sędziowie obwinieni w większości z monitorowanych spraw korzystali z pomocy obrońców – innych sędziów lub adwokatów. Jedyne w przypadku 3 spraw, nie motywowanych politycznie, sędziowie bronili się przed zarzutem osobiście lub jeszcze nie ustanowili obrońcy z uwagi na wczesny etap postępowania sądowego, a w przypadku jednej sprawy przed IDSN (II DOW 16/22) ze względu na nieobecność żadnej ze stron nie jest jasne, czy obrońca został w ogóle ustanowiony. Co do zasady obwinieni korzystali z pomocy obrońców z wyboru, natomiast w jednym przypadku (ASD 1/20, SD w Krakowie) sąd dyscyplinarny wyznaczył obrońcę z urzędu z uwagi na zaawansowany wiek obwinionej, jej sytuację życiową i wynikający z tego brak stawiennictwa podczas czynności wyjaśniających przed rzecznikiem dyscyplinarnym.

Za wyjątkiem jednego postępowania przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (II DOW 26/22) i jednego postępowania przed sądem I instancji, ustanowieni w sprawach dyscyplinarnych obrońcy uczestniczyli w wyznaczonych rozprawach i posiedzeniach. W przypadku pierwszego z wymienionych postępowań, które miało charakter potencjalnie polityczny, nieobecność trojga obrońców (sędziów i adwokata) oraz samej obwinionej mogła wynikać z nieuznawania przez nich IDSN za organ spełniający standardy niezależnego sądu.

Sami obwinieni sędziowie uczestniczyli osobiście w połowie z obserwowanych rozpraw i posiedzeń. W dwóch przypadkach spraw motywowanych politycznie niestawiennictwo

obwinionych mogło mieć związek z nieuznawaniem przez nich Izby Dyscyplinarnej SN. W trzech sprawach nieobecni sędziowie byli reprezentowani przez swoich obrońców, natomiast w pozostałych trzech sprawach nie stawiał się ani obwiniony ani żaden z jego obrońców. W jednej ze spraw (ASD 4/21, SD w Białymstoku) nieobecna z przyczyn zdrowotnych obwiniona, która nie ustanowiła obrońcy, złożyła wniosek o rozpoznanie sprawy pod jej nieobecność i odczytanie jej wyjaśnień złożonych na piśmie.

3. Przebieg postępowań dyscyplinarnych – kluczowe obserwacje

3.1. Wnioski o wyłączenie sędziów: kwestionowanie obiektywizmu członków składu orzekającego i legitymacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

W przypadku czterech z obserwowanych postępowań **rzecznicy dyscyplinarni lub obwinieni (bądź ich obrońcy) wnioskowali o wyłączenie sędziów – członków składów orzekających** w ich sprawach dyscyplinarnych. Wnioski te składane były w oparciu o okoliczności, które – w ocenie ich autorów – miały świadczyć o braku obiektywizmu tych sędziów (przede wszystkim wnioski ZRDSSP) lub ich wadliwym powołaniu (wnioski obwinionych w postępowaniu przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego).

Przykładowo, w sprawie dotyczącej wpisu sędziego w mediach społecznościowych (ASD 1/21, SD we Wrocławiu) Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oparł swój wniosek o wyłączenie jednego z członków składu orzekającego na fakcie przynależności tego sędziego do stowarzyszenia, którego członkiem był również obwiniony. Podobnie uzasadniał swój wniosek sędzia obwiniony w innej ze spraw – twierdził on, że członkowie składu orzekającego nie będą bezstronni, gdyż należą do stowarzyszeń sędziowskich, które wyrażały w przeszłości krytyczne opinie o działalności obwinionego.

Z kolei w sprawie dotyczącej odmowy wszczęcia postępowania wobec uczestników happeningu (II DOW 22/22) o wyłączenie każdego z członków składu orzekającego w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wnioskowali obrońcy obwinionej. Powoływali się przy tym na nieprawidłowości dotyczące powołania tych sędziów, wynikające z udziału

w procedurze nominacyjnej KRS w jej niezgodnym z prawem składzie uformowanym w 2018 r. Wobec niemożności zebrania składu odpowiedniego do rozpoznania wniosku postępowanie dyscyplinarne zostało w tej sprawie odroczone bezterminowo.

W sprawie dotyczącej przekroczenia terminu zatrzymania osoby (II DOW 45/21) uczestnicy postępowania zajęli podczas rozprawy stanowisko dotyczące zgodności z prawem funkcjonowania IDSŃ. O ile obwiniona wyraziła pełne zaufanie do osób zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej i nie sprzeciwiła się rozpoznaniu przez Izbę jej sprawy, rzecznik dyscyplinarny (działający przy sądzie okręgowym) wskazał, że – jakkolwiek to od wyłącznej decyzji IDSŃ zależy, czy rozpozna sprawę – powinna jednak „wziąć pod uwagę dobro Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ponadto, w trakcie rozprawy w innej sprawie (ASD 3/21, SD w Białymstoku) oświadczenie o tym, że żaden z członków składu orzekającego nie został powołany ani nie awansował w okresie funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie, złożył w imieniu swoim i innych sędziów przewodniczący składu.

Żaden z wniosków o wyłączenie sędziów złożonych w toku obserwowanych postępowań nie okazał się skuteczny. Jeden z sądów dyscyplinarnych I instancji, rozpoznając wniosek ZRDSSP o wyłączenie wszystkich członków składu orzekającego z uwagi na przynależność do określonego stowarzyszenia sędziowskiego (co miałyby mieć wpływ na ich bezstronność), zwrócił uwagę, że odroczenie rozprawy w celu rozpoznania wniosku i dalsze przedłużenie postępowania stanowić by mogło przejaw dalszego szykanowania obwinionej (ASD 3/21, SD w Białymstoku).

3.2. Kwestionowanie legitymacji RDSSP i ZRDSSP do wszczynania postępowań dyscyplinarnych

W kilku ze spraw objętych monitoringiem **obwinieni sędziowie wnioskowali o umorzenie postępowania z przyczyn formalnoprawnych – z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela.** Obwinieni kwestionowali tym samym kompetencję RDSSP i jego Zastępców do wszczynania i prowadzenia postępowania w każdej sprawie przeciwko sędziemu sądu powszechnego w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie

„ustawy kagańcowej”, tj. 14 lutego 2020 r. (zob. Część I. Zmiany w prawie – rzecznicy dyscyplinarni).

Taki wniosek został złożony m.in. w postępowaniu dotyczącym wpisu sędziego w mediach społecznościowych (ASD 1/21, SD we Wrocławiu). W tej sprawie sąd dyscyplinarny umorzył jednak postępowanie z przyczyn merytorycznych (braku znamion deliktu dyscyplinarnego), więc kwestia kompetencji ZRDSSP nie została wzięta pod uwagę. O umorzenie postępowania ze względu na brak uprawnienia do wszczęcia postępowania po stronie ZRDSSP wnioskowali również obrońcy sędzi obwinionej o przyjęcie nagrody z rąk prezydenta miasta (ASD 3/21, SD w Białymstoku). Ze względu jednak na uniewinnienie sędzi od zarzutu przez sąd I instancji, podobnie jak we wcześniejszej sprawie, rozpoznanie wniosku stało się bezprzedmiotowe i sąd nie wypowiedział się co do kompetencji ZRDSSP.

O kwestii kompetencji RDSSP i jego Zastępców do podejmowania postępowań w każdej sprawie dyscyplinarnej wypowiedziała się natomiast Izba Dyscyplinarna SN w jednej z obserwowanych spraw (II DOW 26/22). Uchylając postanowienie sądu I instancji o umorzeniu postępowania ze względu na brak skargi uprawnionego oskarżyciela, IDSN wskazała, że uprawnienie to przysługiwało RDSSP i ZRDSSP również przed 14 lutego 2020 r. IDSN argumentowała, że skoro RDSSP mógł w obowiązującym wcześniej stanie prawnym przejmować prowadzenie postępowania od rzeczników działających przy sądzie okręgowym lub apelacyjnym, to tym bardziej mógł podejmować je samodzielnie (rozumowanie *a maiori ad minus*). Ponadto, zdaniem IDSN, nie byłaby logiczną sytuacja, w której zastępcom RDSSP działającym przy sądach okręgowych i apelacyjnych byłoby wolno więcej niż RDSSP i ZRDSSP. Izba Dyscyplinarna podkreśliła również, że w wyniku nowelizacji doszło jedynie do doprecyzowania kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych istniejących przed 14 lutego 2020 r., a nie do ich poszerzenia.

3.3. Jawność postępowania

Jawność postępowań dyscyplinarnych można rozpatrywać w dwóch aspektach: wewnętrznym i zewnętrznym. Pierwszy z nich wiąże się najogólniej z prawem stron postępowania do informacji o samym postępowaniu (np. informacji o zarzucie, dostępie do akt postępowania czy umożliwieniem udziału w rozprawach i posiedzeniach). Drugi aspekt jawności

z kolei wyraża się w możliwości udziału publiczności, w tym obserwatorów z ramienia organizacji pozarządowych, w rozprawach i posiedzeniach sądowych.

Monitoring 12 postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych nie dostarczył informacji o żadnych istotnych problemach związanych z jawnością tych postępowań w aspekcie wewnętrznym.

Gdy chodzi natomiast o aspekt zewnętrzny jawności monitorowanych postępowań dyscyplinarnych, **w 11 przypadkach sprawy rozpoznawane były na rozprawach i posiedzeniach jawnych, a zatem udział w nich obserwatora HFPC nie był w żaden sposób ograniczony.** Jedynie w jednej sprawie – postępowaniu dotyczącym sędzi obwinionej w związku z odmową wszczęcia postępowania wobec uczestników happeningu, toczącym się przed IDSN (II DOW 22/22) – przewodniczący składu orzekającego poinformował obserwatora HFPC na początku posiedzenia, że ma ono niejawną charakter i zobowiązał do opuszczenia sali. obrońcy obwinionej w tej sprawie bezskutecznie wnioskowali o wyrażenie zgody na udział publiczności i przedstawicieli mediów w posiedzeniu.

Bieżąca analiza wokandy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dokonywana w celu identyfikacji spraw do lipca 2022 r. wskazywała, że **w przeważającej większości sprawy dyscyplinarne rozpoznawane przez IDSN jako sąd I instancji były kierowane na posiedzenia niejawnie**, a zatem udział w nich obserwatora HFPC był z góry wyłączony. Z informacji uzyskanych od rzecznika prasowego IDSN⁹² wynika, że niejawną charakter posiedzeń mógł być związany z ich organizacyjnym charakterem, jako pierwszymi posiedzeniami w danej sprawie. Taki sposób procedowania nie znajduje jednak wyraźnego oparcia w przepisach prawa i stoi w sprzeczności z jawnym, co do zasady, charakterem postępowań dyscyplinarnych sędziów. Ponadto, na co wskazuje obserwowana praktyka sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych, pełna jawność była zagwarantowana również w przypadku rozpoznawania sprawy na posiedzeniu (np. przed SD we Wrocławiu, ASD 1/21, czy przed SD w Łodzi, ASD 2/22), a zatem podobnie powinny postępować składy orzekające w IDSN. W nielicznych wypadkach, gdy sprawa pierwszinstancyjna była kierowana na rozprawę lub posiedzenie jawne, IDSN informowała następnie o zdjęciu jej z wokandy (stało się tak np. w przypadku rozpraw, podczas których

92 Informacja ustna udzielona obserwatorowi HFPC przez rzecznika prasowego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w dniu 29 czerwca 2022 r.

miało nastąpić merytoryczne rozpoznanie sprawy I DSK 1/21, wyznaczonych na 17 lutego 2022 r., 27 kwietnia 2022 r. i 28 kwietnia 2022 r., czy też sprawy z 26 kwietnia 2022 r., I DSK 9/21 oraz z 26 maja 2022 r., I DSK 5/22).

Ponadto, w jednym z sądów dyscyplinarnych I instancji (Sąd Apelacyjny w Poznaniu) przez większą część okresu objętego monitoringiem obowiązywało zarządzenie prezesa, wydane w związku z trwającą pandemią COVID-19, które ograniczało prawo wstępu na rozprawy i posiedzenia wyłącznie do stron i osób wezwanych. Uniemożliwiło to obserwację co najmniej 3 spraw dyscyplinarnych wyznaczonych w tym okresie przed tym sądem.

Z jawnością zewnętrzną postępowań wiąże się ogólniejszy problem dostępu do informacji o sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych. W szczególności dotyczy on dostępu do wokand sądów dyscyplinarnych oraz dostępu do treści orzeczeń sądów dyscyplinarnych.

Jedynie 3 z 11 sądów dyscyplinarnych I instancji zamieszczają aktualne informacje o toczących się sprawach dyscyplinarnych sędziów na swojej stronie internetowej w formie terminarza rozpraw i posiedzeń (SD w Białymstoku⁹³, SD w Łodzi⁹⁴) lub uwzględniają je w swej elektronicznej wokandzie (SD w Krakowie⁹⁵). W przypadku pozostałych 8 sądów dyscyplinarnych I instancji uzyskanie informacji o sprawach i wyznaczonych terminach wiąże się każdorazowo z koniecznością kontaktu z sekretariatem sądu. Również informacje o sprawach toczących się przed Izbą Dyscyplinarną (obecnie Izbą Odpowiedzialności Zawodowej) są publikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego⁹⁶, przy czym w tym przypadku zakres zamieszczanej informacji jest nieco szerszy. Poza sygnaturą sprawy, datą i godziną, numerem sali i nazwiskami członków składu orzekającego informacja obejmuje również wskazanie inicjałów sędziego, którego sprawa dotyczy i zwięzły jej opis, a także wskazuje na jawny lub niejawny charakter posiedzenia. Wskazanie to jednak nie zawsze odpowiada rzeczywistości, co widoczne było w opisanej wcześniej sprawie,

93 SA w Białymstoku, [Terminarz spraw wyznaczonych w Sądzie Dyscyplinarnym przy Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku](#) (dostęp: 30.11.2022).

94 SA w Łodzi, [Terminarz spraw wyznaczonych w Sądzie Dyscyplinarnym przy Sądzie Apelacyjnym w Łodzi](#) (dostęp: 30.11.2022).

95 SA w Krakowie, [Wokanda](#) (dostęp: 30.11.2022).

96 Sąd Najwyższy, [e-Wokanda i wykaz posiedzeń](#) (dostęp: 30.11.2022).

w której obserwator HFPC został poproszony o opuszczenie sali w związku z niejawnym procedowaniem (wbrew informacji na wokandzie).

Gdy chodzi o **dostęp do treści orzeczeń sądów dyscyplinarnych**, należy wskazać, że orzeczenia te, co do zasady, nie podlegają publikacji i mogą być udostępniane osobom niebędącym stronami wyłącznie w drodze wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wyjątek od tej zasady stanowią jedynie prawomocne wyroki skazujące sądów dyscyplinarnych I instancji, tj. wyroki utrzymane w mocy lub nie zaskarżone skutecznie do sądu odwoławczego, publikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego⁹⁷. Publikacji podlega w tym przypadku wyłącznie sentencja wyroku, obejmująca m.in informację o zarzucanym czynie i wymierzonej karze dyscyplinarnej, natomiast nie jest jawne uzasadnienie wyroku (a zatem nie jest możliwe odtworzenie argumentacji sądu dyscyplinarnego).

Ponadto, niektóre orzeczenia wydane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego dostępne są w bazie orzecznictwa Sądu Najwyższego i komercyjnych systemach informacji prawnej (np. LEX). Są one udostępniane w różnym zakresie – niektóre wraz z uzasadnieniem (np. w obserwowanych sprawach II DOW 26/22, II DOW 45/21), w przypadku innych zaś publiczna jest tylko sentencja (np. w sprawie II DOW 16/22).

3.4. Czas trwania postępowań dyscyplinarnych

Analiza przebiegu postępowań dyscyplinarnych, które w okresie objętym obserwacją zakończyły się (tj. sześciu spraw, w których zapadło orzeczenie sądu dyscyplinarnego I lub II instancji) pozwala na poczynienie pewnych obserwacji co do czasu ich trwania.

Ze względu na dostępność treści decyzji procesowych lub informacji medialnych na najpełniejszą ocenę pozwalają postępowania prowadzone przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców. W czterech prowadzonych przez nich postępowaniach od dnia przedstawienia obwinionym zarzutów, a więc formalnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, do dnia wydania orzeczenia przez sąd dyscyplinarny I instancji upłynęło co najmniej 16 miesięcy (odpowiednio 16, 19, 23 i nawet 39 miesięcy). W innej ze spraw, prowadzonej przez rzecznika dyscyplinarnego przy sądzie

97 Sąd Najwyższy, [Prawomocne wyroki skazujące sądu dyscyplinarnego \(art. 109 a usp\)](#) (dostęp: 30.11.2022).

okręgowym, orzeczenie sądu dyscyplinarnego I instancji zapadło po ok. 15 miesiącach od daty popełnienia czynu będącego przedmiotem postępowania (nie jest dostępna data przedstawienia zarzutów).

Czas trwania postępowań należy ocenić w świetle określonego w przepisach p.u.s.p. 30-dniowego terminu na rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej w I instancji. Wprawdzie termin ten biegnie dopiero od dnia wpłynięcia do właściwego sądu wniosku rzecznika dyscyplinarnego o rozpoznanie sprawy, nie zaś od przedstawienia zarzutów, ale już samo przedstawienie zarzutów obliguje rzecznika do niezwłocznego wystąpienia do Izby Dyscyplinarnej (obecnie: Izby Odpowiedzialności Zawodowej) o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego I instancji (z czego wynikać powinna niewielka odległość czasowa pomiędzy przedstawieniem zarzutów a wystąpieniem z wnioskiem o rozpoznanie sprawy do wyznaczonego sądu). Jedynie w dwóch z obserwowanych spraw znana jest dokładna data wystąpienia z wnioskiem o rozpoznanie sprawy do sądu przez rzecznika dyscyplinarnego – w tych sprawach okres pomiędzy wystąpieniem z wnioskiem a wydaniem wyroku przez sąd I instancji wyniósł, odpowiednio, 8 miesięcy i 15 miesięcy. Ponadto, w trzech innych sprawach analiza ich sygnatur pozwala z całą pewnością stwierdzić, że od wpłynięcia do sądu do wydania orzeczenia w I instancji minęły co najmniej 3 miesiące. Wynoszący 30 dni termin na wydanie wyroku, o którym mówi p.u.s.p., został zatem znacznie przekroczony w przypadku pięciu postępowań.

Należy ponadto zauważyć, że w sześciu obserwowanych sprawach, toczących się przed sądami od co najmniej 4 miesięcy, nie zapadło w chwili przygotowywania niniejszego raportu nawet orzeczenie sądu dyscyplinarnego I instancji. Dotyczy to m.in. postępowania prowadzonego przez sąd dyscyplinarny od 2017 r. w sprawie deliktów, które miały miejsce w latach 2014-2015 (sprawa została odroczone bezterminowo) czy postępowania toczącego się przed innym sądem od 2020 r. (o czyn z roku 2019).

Ustawowy termin do rozpoznania sprawy, który wynosi w tym przypadku 2 miesiące od dnia wpłynięcia odwołania, nie został również zachowany w żadnej z trzech spraw, w których orzekała jako sąd II instancji Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.. W jednej z obserwowanych spraw obwiniony oczekiwał na prawomocne orozpoznanie swojej sprawy dyscyplinarnej ponad 2 lata (26 miesięcy) od dnia zaskarżenia wyroku sądu I instancji przez rzecznika dyscyplinarnego, w innej zaś okres ten wyniósł 20 miesięcy. W trzeciej

ze spraw zakończonych orzeczeniem Izby Dyscyplinarnej pomiędzy wydaniem wyroku przez sąd I instancji a rozpoznaniem odwołania od niego upłynął niemal rok.

Wymaga wreszcie wskazania, że p.u.s.p. obliguje również rzeczników dyscyplinarnych do zachowywania rygorów czasowych podczas prowadzenia czynności wyjaśniających, poprzedzających przedstawienie zarzutów i wszczęcie właściwego postępowania dyscyplinarnego. Dostępne dane w zakresie dwóch postępowań, prowadzonych przez RDSSP i jego dwóch Zastępców, pozwalają na stwierdzenie, że 30-dniowy termin także w ich przypadku nie został zachowany. W jednej ze spraw, mimo wszczęcia postępowania wyjaśniającego w styczniu 2020 r., zarzuty dyscyplinarne zostały przedstawione dopiero w lipcu 2020 r. (zaś wniosek o rozpoznanie sprawy do sądu został skierowany w marcu 2021 r.). W innej sprawie rozpoczęte w marcu 2019 r. czynności wyjaśniające trwały trzy miesiące, natomiast wniosek do sądu trafił dopiero w 2021 r.

3.5. Inne kwestie z zakresu gwarancji procesowych obwinionych ujawnione w toku obserwacji

Monitoring postępowań toczących się przed sądami I instancji nie wykazał żadnych znaczących problemów w zakresie postępowania dowodowego. W obserwowanych sprawach obwinieni sędziowie i ich obrońcy mogli swobodnie składać wnioski dowodowe, które w większości były uwzględniane (np. w sprawie ASD 5/21 przed SD w Łodzi, gdzie sąd oddalił tylko jeden z kilkudziesięciu wniosków dowodowych obwinionego).

Najczęściej przeprowadzanymi dowodami były dowody z dokumentów, z zeznań świadków i z opinii biegłego. Przykładowo, w sprawie ASD 1/22 (SD w Łodzi) na wniosek obwinionego przesłuchanych zostało trzech świadków i odtworzony film z monitoringu, a w sprawie ASD 1/20 (SD w Krakowie) wykorzystano m.in. opinię biegłego toksykologa. W obserwowanych postępowaniach obwinieni nie zgłaszali zastrzeżeń dotyczących obowiązujących terminów do składania wniosków dowodowych.

W monitorowanych postępowaniach **obwinieni sędziowie mieli również możliwość nieskrępowanego składania wyjaśnień, gwarantującą prawidłową realizację ich prawa do obrony.** Mogli to czynić osobiście, stawiając się na rozprawie lub przesyłając swoje stanowisko na piśmie. W jednej ze spraw (ASD 9/17, SD w Krakowie) przewodniczący

składu orzekającego pozwalał obwinionemu na swobodną i pełną wypowiedź, mimo że wyjaśniane kwestie były już wielokrotnie poruszane podczas wcześniejszych rozpraw, a obwiniony często przedstawiał własne, negatywne opinie na temat pracy swojego sądu i przewodniczącego wydziału.

Należy podkreślić, że w żadnej z obserwowanych spraw rozprawa ani posiedzenie nie odbyły się w sytuacji, w której nie byłby obecny co najmniej obrońca obwinionego sędziego, a sędzia ten wnioskowałby o odroczenie rozprawy z powodu usprawiedliwionej przyczyny.

W dwóch sprawach (ASD 2/22 i ASD 5/21, SD w Łodzi) obwinieni przyznali, że **konieczność dojazdu na rozprawę do odległego od ich miejsca zamieszkania sądu** rodzi w nich chęć dobrowolnego poddania się karze w najniższym wymiarze, mimo niezgadzania się z zarzutem co do zasady. Taka postawa może stanowić przejaw zrzeczenia się prawa do obrony wymuszonego do pewnego stopnia obowiązującymi przed 15 lipca 2022 r. przepisami, które pozwalały na dowolne wyznaczanie sądu dyscyplinarnego I instancji.

Dodatkowo, w kilku sprawach obwinieni wskazywali na uciążliwość związaną z **brakiem możliwości uczestnictwa jako obwinieni w rozprawach dyscyplinarnych w sposób zdalny**. W jednej ze spraw (ASD 1/20, SD w Krakowie) obwiniona, argumentując to swoim wiekiem i koniecznością sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny, wnioskowała o umożliwienie jej złożenia ustnych wyjaśnień w jednym z dwóch zaproponowanych sądów położonych niedaleko jej miejsca zamieszkania (sąd nie uwzględnił jej wniosku).

Ponadto, w jednej ze spraw (ASD 1/22, SD w Łodzi) obwiniony wskazał, że zarzucony mu czyn dotyczy innego zdarzenia, niż pamiętał. Przyznał on, że dopuścił się wykroczenia drogowego – wyprzedzania w niedozwolonym miejscu, przy czym wskazał, że chodziło mu o wyprzedzenie innego pojazdu. Tymczasem, jak dowiedział się po obejrzeniu nagrania, zarzut przedstawiony przez rzecznika dyscyplinarnego odnosił się do innego zdarzenia drogowego. Tym samym obwiniony zajął stanowisko, że zarzucono mu czyn, którego nie popełnił i w rezultacie nie przyznał się do niego.

4. Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych

6 z 12 obserwowanych postępowań zakończyło się rozstrzygnięciem sądu: w 3 sprawach orzeczenie wydane zostało przez sąd dyscyplinarny I instancji i w 3 sprawach przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.

W pozostałych sprawach postępowanie toczy się wciąż przez sądem I instancji (5 spraw) lub Izbą Odpowiedzialności Zawodowej (sprawa II DOW 22/22, obecnie II ZOW 40/22).

Sądy dyscyplinarne I instancji wydały 1 wyrok skazujący (ASD 4/21, SD w Białymstoku) i **1 wyrok uniewinniający** (ASD 3/21, SD w Białymstoku). Ponadto, w jednym przypadku (ASD 1/21, SD we Wrocławiu) sąd dyscyplinarny I instancji zdecydował o **umorzeniu postępowania** z uwagi na brak znamion deliktu dyscyplinarnego. Wyrok uniewinniający i postanowienie o umorzeniu postępowania zostały wydane w sprawach zakwalifikowanych jako motywowane politycznie.

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego z kolei orzekła w **jednym przypadku o uchyleniu wyroku** sądu I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a ponadto **utrzymała w mocy jeden wyrok skazujący** sądu I instancji i **zmieniła jeden wyrok skazujący** sądu I instancji w zakresie kary. Decyzja o uchyleniu wyroku dotyczyła korzystnego dla obwinionej rozstrzygnięcia sądu I instancji (umarzającego postępowanie dyscyplinarne) w sprawie z elementem potencjalnej motywacji politycznej. Pozostałe dwa orzeczenia zapadły w sprawach pozbawionych takiego elementu, przy czym zmiana kary polegała na jej zaostrzeniu.

Na podstawie obserwacji można zatem stwierdzić, że sądy I instancji w monitorowanych sprawach orzekały w łagodniejszy sposób wobec sędziów obwinionych o delikty dyscyplinarne w postępowaniach, które mogły być motywowane politycznie, przy jednoczesnym braku pobłażliwości w sprawach pospolitych deliktów (np. skazanie obwinionego o opóźnienie w sporządzaniu uzasadnień, ASD 4/21). W orzeczeniach Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego natomiast widoczna jest generalna tendencja do surowszego traktowania wszystkich przypadków deliktów dyscyplinarnych, przejawiająca się uchylaniem korzystnych dla sędziów rozstrzygnięć lub zaostrzaniem kar.

W przypadku jedyne go wyroku skazującego sądu I instancji wymierzoną karą było upomnienie (najłagodniejsza z kar dyscyplinarnych). Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego z kolei w jednym przypadku zastrzyła karę dyscyplinarną poprzez jej zmianę z upomnienia na nagane, a w drugim utrzymała w mocy wyrok skazujący, w którym sąd odstąpił od wymierzenia kary.

Przykłady orzeczeń sądów I instancji

Sprawa ASD 1/21 (SD we Wrocławiu) – postanowienie z dnia 20 czerwca 2022 r.

W sprawie tej sąd dyscyplinarny I instancji postanowił o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, który opublikował wpis krytykujący Prezydenta RP w mediach społecznościowych.

Sąd dyscyplinarny stwierdził m.in., że obwiniony sędzia działał w ramach dozwolonej krytyki, a ocena jego działania powinna zależeć od określonej sytuacji i kontekstu, w jakich krytyka ta została uczyniona.

Sąd podkreślił, że na gruncie art. 10 ust. 2 EKPC istnieje mała swoboda wprowadzania ograniczeń w odniesieniu do politycznych wypowiedzi bądź debaty nad zagadnieniami interesu publicznego, a ponadto granice dopuszczalnej krytyki wobec polityka są szersze niż w odniesieniu do osoby prywatnej. Istotne jest również, zdaniem sądu, by krytyka stanowiła część debaty, a nie była wyłącznie nieuzasadnionym atakiem osobistym.

W ocenie sądu wypowiedź obwinionego mieściła się w ramach dyskursu publicznego, nie miała obraźliwego charakteru ani nie odnosiła się do sfery prywatnej czy rodzinnej, a zatem podlegała ochronie.

Sąd wskazał także, że wypowiedź sędziego nie miała charakteru politycznego, lecz ściśle zawodowy, bowiem nie odnosiła się do programu politycznego partii, a stanowiła odpowiedź na wcześniejsze słowa Prezydenta o sędziach i wymiarze sprawiedliwości.

Sąd dyscyplinarny podkreślił, że wyrażanie przez sędziów zdania na tematy publiczne, w sposób incydentalny i bez angażowania się politycznego, stanowi wyraz zatroskania o sprawy państwa, „*nawet jeżeli oceny dokonywane przez sędziego są nieuprawnione*”.

Sprawa ASD 3/21 (SD w Białymstoku) – wyrok z dnia 5 września 2022 r.

Sąd dyscyplinarny uniewinnił sędzię obwinioną o uchybienie godności sędziego poprzez przyjęcie nagrody z rąk prezydenta miasta.

Sąd dyscyplinarny wskazał na brak przepisu, który zakazywałby przyjmowania przez sędziów jakichkolwiek nagród. Sąd podkreślił, że obwiniona sędzia, przyjmując nagrodę z rąk prezydenta miasta, nie naruszyła zasad etyki zawodowej ani nie znalazła się w konflikcie interesów, a zatem w sprawie nie doszło do uchybienia godności urzędu.

W ocenie sądu obwiniona zachowała się w sposób transparentny i modelowy, bowiem zatrzymała jedynie przyjętą w ramach nagrody odznakę, a przyznane jej środki finansowe przekazała w całości na cele charytatywne.

Przykłady orzeczeń Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

Sprawa II DOW 26/22 – wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r.

W sprawie tej IDSN uchyliła wyrok sądu I instancji umarzający postępowanie wobec sędzi, której przewinienie dyscyplinarne miało dotyczyć niewyłączenia się z głosowania nad kandydaturami na wolne stanowiska sędziowskie. Powodem umorzenia postępowania był brak kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych do podejmowania postępowania dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów rejonowych przed 14 lutego 2022 r. (zob. Część I – rzecznicy dyscyplinarni).

Jak m.in. wskazała IDSN, skoro Rzecznik Dyscyplinarny był uprawniony przed datą wejścia w życie „ustawy kagańcowej” do przejęcia dowolnej sprawy dyscyplinarnej od zastępcy rzecznika działającego przy sądzie okręgowym oraz wystąpienia w tej sprawie w charakterze oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym, to tym bardziej był uprawniony do samodzielnego przeprowadzenia czynności (w tym wszczęcia postępowania i skierowania wniosku o rozpoznanie sprawy do sądu dyscyplinarnego).

Sprawa II DOW 45/21 – wyrok z dnia 9 marca 2022 r.

IDSN utrzymała w mocy wyrok skazujący sądu dyscyplinarnego I instancji w sprawie dotyczącej przekroczenia o 15 minut maksymalnego czasu zatrzymania osoby, wobec której w sądzie toczyło się postępowanie o zastosowanie tymczasowego aresztowania.

Izba Dyscyplinarna wzięła pod uwagę jako okoliczność łagodzącą to, że działanie obwinionej było nieumyślne i „wynikało w znacznej mierze z przepracowania i przemęczenia spowodowanego liczbą obowiązków jakie na siebie przyjęła”.

Jak zauważyła jednak IDSN, w sprawie doszło do bezprawnego pozbawienia obywatela wolności, co „*wywołuje niekorzystne skutki nie tylko dla niego, ale godzi w interes*

wymiaru sprawiedliwości”. Gwarantowana na gruncie Konstytucji i EKPC wolność osobista jest zaś, obok życia, jego najistotniejszym dobrem, które musi być chronione w sposób absolutnie pryncypialny.

Sprawa II DOW 16/22 – wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r.

W sprawie, która dotyczyła niewłaściwego wykonywania funkcji przewodniczącego wydziału, Izba Dyscyplinarna postanowiła o zmianie wyroku skazującego sądu I instancji w zakresie kary.

Uzasadniając zaostrenie kary z upomnienia na naganę, IDSN wskazała, że kierowała się adekwatnością kary do czynu. Spowodowane przez obwinionego opóźnienia w rozpoznawanych sprawach miały bowiem negatywne skutki dla stron postępowań, czego wymierzona pierwotnie kara nie odzwierciedlała.

Część III.

Wnioski i rekomendacje

1. Wnioski

1. **Postępowania dyscyplinarne toczące się po 2018 r. w Polsce nie gwarantują standardów rzetelnego procesu w zakresie prawa do sądu.** Z licznych orzeczeń sądów krajowych i europejskich wynika, że istniejąca do 15 lipca 2022 r. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełniała kryteriów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, co rzutowało na pozbawienie stron postępowań toczących się przed nią prawa do sądu. Z uwagi na obowiązujący model, w którym prezes Izby Dyscyplinarnej wyznaczał sąd I instancji właściwy do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej, dotknięte wadliwością były nie tylko postępowania toczące się przed IDSN, ale również przed sądami dyscyplinarnymi przy sądach apelacyjnych (co potwierdził wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19).
2. **Praktyka stosowania przepisów o postępowaniach dyscyplinarnych wskazuje na wszczynanie niektórych z nich w sprawach motywowanych politycznie.** Spośród 12 obserwowanych spraw, w przypadku 4 zidentyfikowane zostało niebezpieczeństwo potencjalnej motywacji politycznej leżącej u podstaw ich wszczęcia. Charakterystyczne było zaangażowanie ze strony Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców na etapie przedstawiania zarzutów lub zaskarżenia (tu wraz z Ministrem Sprawiedliwości i Krajową Radą Sądownictwa) korzystnego dla obwinionych wyroku w tych czterech sprawach.
3. **System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych cechuje się niską wydajnością.** Jak wynika z danych liczbowych udostępnionych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, w ciągu kadencji 2018-2022 do sądów dyscyplinarnych skierował 38 wniosków o ukaranie, na podstawie

których sądy te wydały 13 nieprawomocnych orzeczeń (w tym 7 o umorzeniu postępowania). Ponadto, wyznaczone rozprawy i posiedzenia stosunkowo często są zdejmowane z wokandy (zwłaszcza w przypadku IDSN), co przyczynia się do wydłużenia postępowań.

4. **Czas trwania postępowań dyscyplinarnych jest nadmiernie długi.** Czas od przedstawienia zarzutów, tj. formalnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, do chwili wydania wyroku przez sąd I instancji w przypadku trzech z obserwowanych spraw wyniósł, odpowiednio, co najmniej 5 lat, ponad 3 lata i blisko 2 lata. W przypadku pozostałych spraw postępowania trwały około kilkunastu miesięcy. Tak długi czas trwania postępowań stoi w sprzeczności z terminami przewidzianymi prawem oraz może stanowić dodatkową represję wobec sędziów, zwłaszcza w sprawach motywowanych politycznie. Z drugiej strony, czas trwania postępowań dyscyplinarnych stanowi przejaw ogólnego problemu polskiego wymiaru sprawiedliwości, jakim jest przewlekłość postępowań.
5. **W praktyce nie jest w pełni realizowana jawność postępowań dyscyplinarnych.** O ile możliwość udziału publiczności jest gwarantowana przed sądami dyscyplinarnymi I instancji, monitoring ujawnił problemy występujące w tym zakresie w Izbie Dyscyplinarnej SN (np. nieuzasadnione kierowanie spraw na posiedzenia niejawne, gdzie udział publiczności jest wyłączony). Ponadto, dostępność wokand sądów I instancji jest ograniczona (tylko trzy sądy apelacyjne publikują je na swoich stronach internetowych). Mocno utrudniony jest dostęp do treści orzeczeń – ograniczony w wypadku IDSN, a praktycznie niemożliwy w zakresie sądów dyscyplinarnych I instancji.
6. **Przepisy procesowe sytuują obwinionych sędziów w niekorzystnej pozycji.** W postępowaniu dyscyplinarnym nie stosuje się określonych przepisów gwarancyjnych obowiązujących na gruncie procedury karnej. W rezultacie możliwe jest np. skazanie obwinionego uniewinnionego od zarzutu przez sąd II instancji lub prowadzenie rozprawy pod jego nieobecność w szerszym zakresie. Obowiązujące w okresie monitoringu przepisy stanowiły ponadto o dowolności w wyznaczaniu sądu dyscyplinarnego I instancji, co niekiedy przekładało się na konieczność dojazdu do odległego miejsca przez obwinionego. Niekorzystne położenie pogłębiane jest przez

brak możliwości skorzystania w odniesieniu do sędziego obwinionego w sprawie dyscyplinarnej z możliwości udziału zdalnego w rozprawie, podczas gdy prawo takie przysługuje rzecznikowi dyscyplinarnemu.

7. **Realizacja najważniejszych uprawnień procesowych obwinionych sędziów była zapewniona.** Pomimo istnienia uwarunkowań prawnych wpływających niekorzystnie na pozycję obwinionych sędziów, realizacja przez nich najważniejszych praw procesowych, w tym prawa do obrony, nie została zidentyfikowana jako zagrożona w toku monitoringu. Sędziowie mogli uczestniczyć w rozprawach i posiedzeniach, korzystać z pomocy obrońców z wyboru lub z urzędu, składać wnioski dowodowe i swobodnie wypowiadać się w trakcie rozpraw.

2. Przyszły kształt systemu dyscyplinarnego w świetle zaleceń instytucji UE

W świetle przytoczonego wcześniej orzecznictwa sądów międzynarodowych i krajowych obowiązujący obecnie w Polsce system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych nie gwarantuje, że postępowanie toczyć się będzie z poszanowaniem prawa do rzetelnego procesu oraz skutecznej ochrony sądowej. System ten wymaga więc reformy, która będzie uwzględniała rekomendacje płynące w szczególności z instytucji UE. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługują wskazówki zawarte w wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r. (dotyczącym systemu dyscyplinarnego sędziów)⁹⁸ oraz tzw. kamienie milowe określone w decyzji wykonawczej Rady UE w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski⁹⁹.

2.1. Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. – standardy postępowania dyscyplinarnego

W wyroku z 15 lipca 2021 r. TSUE podkreślił przede wszystkim konieczność zagwarantowania, że każde postępowanie dyscyplinarne toczyć się będzie **przed niezależnym sądem, w którym orzekać będą niezawisli i bezstronni sędziowie**. TSUE wskazał, że

98 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 2021 r., sprawa C-791/19.](#)

99 [Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM\(2022\) 268 final, 1 czerwca 2022 r.](#)

w celu zapewnienia niezawisłości sędziowie powinni być m.in. chronieni przed możliwością ingerencji i nacisków z zewnątrz – zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich.

Odnosząc się do samego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, Trybunał zaznaczył, że przepisy prawa powinny zawierać **niezbędne gwarancje przyjęte w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych**. W tym kontekście TSUE wskazał jako szczególnie istotne przepisy określające przewinienia dyscyplinarne i grożące za nie kary oraz przepisy regulujące prawa procesowe obwinionych (przede wszystkim prawo do obrony). Trybunał podkreślił również, że w postępowaniu dyscyplinarnym konieczne jest zapewnienie prawa do sądowej kontroli wydanego w I instancji orzeczenia przez organ, który sam spełnia kryterium niezależności.

Zasadnicze znaczenie, w ocenie TSUE, ma to, by popełnienie przez sędziego ewentualnego błędu w zakresie wykładni lub stosowania przepisów prawa nie mogło samo w sobie prowadzić do pociągnięcia tego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. **Przypadki odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść wydanego orzeczenia powinny być zatem ograniczone do absolutnego minimum** (np. celowych czy najbardziej rażących błędów), by niezawisłość sędziowska nie była narażona. Przepisy powinny zaś precyzyjnie i jasno określać zachowania, z którymi wiąże się odpowiedzialność dyscyplinarna. Ponadto, nie jest dopuszczalne wprowadzenie przepisów, z których wynikałoby, że sędziowie mogą być narażeni na **postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE**. Sama perspektywa wszczęcia postępowania w tym przypadku mogłaby bowiem negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów tego uprawnienia, a więc naruszyć ich niezawisłość.

Również dla zachowania niezawisłości sędziów oraz uniknięcia wszelkiego ryzyka wykorzystywania obowiązującego wobec nich systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia kontroli politycznej ich orzeczeń istotne jest, zdaniem TSUE, by przepisy regulujące postępowania dyscyplinarne umożliwiały **rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie**. Przepisy proceduralne z kolei powinny gwarantować obwinionym sędziom prawo do bycia skutecznie wysłuchanym przez sąd dyscyplinarny i do skorzystania ze skutecznej obrony przed tym sądem.

Wreszcie, jak zauważył TSUE, postępowanie sądowe w sprawach dyscyplinarnych sędziów powinno być dostosowane do charakteru tej odpowiedzialności. Kluczowa jest tu gwarancja, by nie naruszyć publicznego zaufania do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej, które – zdaniem Trybunału – leży u podstaw istnienia demokratycznego państwa prawnego.

2.2. Decyzja Rady w sprawie KPO – kamienie milowe

Z kolei w decyzji Rady UE z 1 czerwca 2022 r. dotyczącej zatwierdzenia planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (Krajowego Planu Odbudowy, KPO) sformułowane zostały tzw. kamienie milowe, do spełnienia których zobowiązane są władze krajowe. Gdy chodzi o obszar sądownictwa, decyzja wskazuje, że celem KPO powinno być **zwiększenie niezależności i bezstronności sądów**, jak również **poprawa sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego** w sprawach dyscyplinarnych i odnoszących się do immunitetu sędziowskiego. Sędziowie ci powinni zostać przywrócenii do orzekania poprzez przeprowadzone niezwłocznie przez nową Izbę (działającą od 15 lipca 2022 r. Izbę Odpowiedzialności Zawodowej) ponowne i pozytywne rozpoznanie ich spraw.

W ramach szczegółowych zaleceń mających na celu zwiększenie niezależności i bezstronności sądów, Rada wskazała następujące zadania dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych:

- ◆ przekazanie kompetencji do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów **innej izbie Sądu Najwyższego, spełniającej wymogi niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą;**
- ◆ wykluczenie możliwości pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wystąpienie z **pytaniem prejudycjalnym do TSUE** oraz ustalenie, że treść orzeczeń wydawanych przez sędziów nie może stanowić podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego;
- ◆ wprowadzenie możliwości przeprowadzenia postępowania sądowego mającego na celu **weryfikację spełnienia kryteriów niezawisłości, bezstronności i prawidłowości powołania przez danego sędziego** – co samo w sobie nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego;

- ◆ zapewnienie, że sprawy dyscyplinarne sędziów będą rozpoznawane **w rozsądnym terminie**;
- ◆ **uściślenie przepisów**, aby wynikało z nich jasno, który sąd dyscyplinarny I instancji powinien rozpoznać sprawę;
- ◆ **wzmocnienie prawa do obrony** (zapewnienie rozsądnego terminu wyznaczenia obrońcy i czasu na merytoryczne przygotowanie się do wykonywania funkcji, wprowadzenie zawieszenia postępowania w razie usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub obrońcy).

Gdy chodzi z kolei o poprawę sytuacji sędziów, wobec których w sprawie dyscyplinarnej lub immunitetowej uchwałę podjęła Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, Rada wskazała przede wszystkim na konieczność zapewnienia **możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie ich sprawy przez niezależny i bezstronny sąd powołany na podstawie ustawy**. Decyzja Rady określiła przy tym maksymalne terminy rozpoznania takich spraw, a także postanowiła o przekazaniu toczących się przed IDSN postępowań wzmiankowanemu sądowi, który miałby zastąpić Izbę Dyscyplinarną (Izbie Odpowiedzialności Zawodowej).

3. Rekomendacje HFPC

Mając na uwadze wnioski płynące z monitoringu postępowań dyscyplinarnych, jak również zalecenia organów krajowych, europejskich i międzynarodowych, HFPC proponuje następujące rekomendacje dotyczące pożądanego kształtu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych:

1. Konieczność zagwarantowania, że sprawy dyscyplinarne sędziów będą rozpoznawane przez **niezależny i bezstronny sąd ustanowiony w sposób zgodny z prawem**, w tym w szczególności: spełnienie warunku prawidłowości powołania sędziów orzekających w sądach dyscyplinarnych I oraz II instancji;
2. Konieczność zagwarantowania, że postępowania dyscyplinarne wobec sędziów będą wszczynane **w oparciu o transparentne, obiektywne kryteria**, w celu ochrony przed wywieraniem presji politycznej – w tym jasne określenie rozdziału uprawnień rzeczników dyscyplinarnych i właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych I instancji.

3. Konieczność **precyzyjnego i jasnego określenia zachowań, które stanowią delikty dyscyplinarne**, w tym:
 - a) eliminacja nowych typów deliktów wprowadzonych mocą „ustawy kagańcowej” oraz nowelizacją z czerwca 2022 r. (odmowa wymiaru sprawiedliwości);
 - b) zagwarantowanie, że treść wydanego przez sędziego orzeczenia nie może stanowić sama w sobie deliktu dyscyplinarnego, za wyjątkiem najcięższych przypadków błędów orzeczniczych.
4. Zagwarantowanie, że **czas trwania postępowań dyscyplinarnych będzie zbliżony do terminów wskazanych w ustawie**, a szybkie wymierzenie sprawiedliwości pozwoli uniknąć dodatkowej represji wobec obwinionego sędziego.
5. Możliwie szerokie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, **zagwarantowanie jawności rozpoznania spraw dyscyplinarnych (rozprawy i jawne posiedzenia) oraz informacji o postępowaniach (publikacja wokand i treści wyroków)**, co umożliwi społeczną kontrolę sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych.
6. **Wzmocnienie pewnych praw procesowych** obwinionych sędziów (m.in. prawa do obrony).

Aneks 1.

Postępowania dyscyplinarne – podsumowanie monitorowanych spraw

Skróty oznaczają:

- ◆ IDSN – Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego
- ◆ SD BIA – Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku
- ◆ SD KRK – Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w Krakowie
- ◆ SD ŁDZ – Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w Łodzi
- ◆ SD WRO – Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu

Objaśnienia

- ◆ * od przedstawienia zarzutów dyscyplinarnych do wydania wyroku przez sąd I instancji/IDSN
- ◆ ** brak danych co do daty dziennej i miesięcznej, przybliżona data roczna na podstawie sygnatury sprawy
- ◆ *** od daty popełnienia czynu
- ◆ **** brak informacji o terminach kolejnych rozpraw/posiedzeń
- ◆ ***** długość samego postępowania przed sądem II instancji

	Sygnatura akt	Sąd dyscyplinarny	Data popełnienia czynu	Data wszczęcia czynności wyjaśniających przez rzecznika dyscyplinarnego	Data przedstawienia zarzutów	Data wniosku do sądu o rozpoznanie sprawy	Wyrok I instancji	Data odwołania	Wyrok II instancji	Łączny czas trwania postępowania*
1.	ASD 1/21	SD WRO	18.01.2020	18.01.2020	23.07.2020	10.03.2021	20.06.2022 Umorzenie postępowania	n/d	n/d	Ok. 23 miesiące
2.	II DOW 22/22 (II ZOW 40/22)	IDSN	listopad 2018	n/d	luty 2019	2019**	2.10.2020: Umorzenie postępowania	n/d	Sprawa w toku – kolejny termin rozprawy: 13.01.2023	Ok. 19 miesięcy
3.	ASD 3/21	SD BIA	9.12.2018	marzec 2019	8.06.2019	2021**	5.09.2022: Uniewinnienie	n/d	n/d	Ok. 39 miesięcy
4.	II DOW 26/22	IDSN	26.06.2018	n/d	18.06.2019	7.02.2020	12.10.2020: Umorzenie postępowania	5-10.11.2020	29.06.2022: Uchylenie wyroku i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania	Ok. 16 miesięcy
5.	II DOW 45/21	IDSN	31.12.2019, 1.01.2020	n/d	n/d	n/d	16.04.2021: Skazanie (bez wymierzenia kary)	n/d	9.03.2022: Utrzymanie w mocy wyroku sądu I instancji	Ok. 15 miesięcy***
6.	ASD 4/21	SD BIA	n/d	n/d	n/d	2021**	16.03.2022: Skazanie (kara upomnienia)	n/d	n/d	n/d
7.	ASD 2/22	SD ŁDZ	n/d	n/d	n/d	2022**	Sprawa w toku****	n/d	n/d	n/d
8.	ASD 1/20	SD KRK	wrzesień 2019	n/d	n/d	2020**	Sprawa w toku****	n/d	n/d	Co najmniej 24 miesiące
9.	ASD 5/21	SD ŁDZ	n/d	n/d	n/d	2021**	Sprawa w toku – odroczone bezterminowo	n/d	n/d	Co najmniej 12 miesięcy
10.	ASD 9/17	SD KRK	2014-2015	n/d	n/d	2017**	Sprawa w toku****	n/d	n/d	Ponad 60 miesięcy
11.	ASD 1/22	SD ŁDZ	lipiec 2021	n/d	n/d	2022**	Sprawa w toku****	n/d	n/d	n/d
12.	II DOW 16/22	IDSN	n/d	n/d	n/d	2019**	2.12.2019 Skazanie: kara upomnienia	10.02.2020	29.06.2022 Zmiana wyroku: kara nagany	Ponad 24 miesiące*****

