



VII.564.56.2018.PKR

**Pan
Przemysław Radzik
Zastępca Rzecznika
Dyscyplinarnego Sędziów
Sądów Powszechnych**

Szanowny Panie Rzeczniku

na podstawie informacji opublikowanych na stronie internetowej Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (rzecznik.gov.pl), **Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę dotyczącą wszczęcia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Sądu Okręgowego w Katowicach – Pana Krystiana Markiewicza¹**. Z treści tego komunikatu wynika, że sędziemu Krystianowi Markiewiczowi przedstawiono 55 zarzutów przewinień dyscyplinarnych polegających na tym, że w dniu 29 maja 2019 r., jako Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, w upublicznych pismach, skierowanych personalnie do prezesów i sędziów sądów dyscyplinarnych, przedstawił manifest polityczny, w którym kwestionując niezależność i legalność działania konstytucyjnego organu państwa – Krajowej Rady Sądownictwa – oraz podważając konstytucyjność i apolityczność Izby Dyscyplinarnej SN, podżegał każdego z nich do popełnienia deliktu dyscyplinarnego polegającego na nierespektowaniu porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej poprzez powstrzymanie się od orzekania oraz zaniechanie przedstawiania odwołań stron i akt spraw dyscyplinarnych Izbie Dyscyplinarnej SN, a w dalszej kolejności do zawieszania postępowań dyscyplinarnych „do czasu wyjaśnienia przez TSUE statusu osób powołanych na urząd sędziego w Izbie Dyscyplinarnej”, przez co m. in. naruszył zasadę apolityczności sędziów.

¹ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 4.12.2019 r., <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2019/12/Komunikat-Krystian-M.pdf>

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane powyżej **działania Pana Rzecznika mogą prowadzić do wywołania wśród sędziów tzw. „efektu mrożącego” polegającego na obawie wydawania orzeczeń będących nie po myśli przedstawicielom władzy wykonawczej.** Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich pozwala sobie przedstawić Panu Rzecznikowi następujące uwagi.

Swoboda wypowiedzi sędziego ograniczana jest z uwagi na obowiązki i status sędziego w polskim systemie prawnym. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają regulacje art. 66 oraz 82 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Przepis art. 66 tej ustawy zobowiązuje sędziego między innymi do zachowania bezstronności. Z treści roty ślubowania sędziowskiego, która zawiera esencję sędziowskiej etyki zawodowej, wynika wzorzec powinnego zachowania sędziego². Przepis art. 82 § 1 p.u.s.p. zobowiązuje wprost sędziego do postępowania zgodnie z tym ślubowaniem, zaś art. 82 § 2 p.u.s.p. stanowi, że sędzia w służbie i poza nią powinien strzec powagi stanowiska i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego i osłabiać zaufanie do jego bezstronności³.

Doktryna i nauka prawa precyzują treść obowiązków normatywnych sędziów, wpływających z przepisów prawa ograniczających ich konstytucyjną swobodę wypowiedzi, gwarantowaną przez art. 54 Konstytucji RP. Niezwykle istotne dla zdekodowania treści tych obowiązków jest orzecznictwo dyscyplinarne Sądu Najwyższego. Zgodnie bowiem z art. 107 § 1 p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu. Przewinieniem dyscyplinarnym są także publiczne wypowiedzi wykraczające poza granice wyznaczone w szczególności przez przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego zawsze rzuca cień na osobę sędziego i jakość wykonywanej przez niego pracy, a tym samym może prowadzić do podważenia w oczach obywateli zaufania do jego osoby. Z art. 107 § 1 p.u.s.p. wynika bowiem, że sędzia

² Por. M. Laskowski, Ustawowe pojęcie „nieskazitelności charakteru”, „Prokuratura i Prawo” 2008/6, s. 50.

³ Por. M. Wróblewski, Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 1/2017, s. 29-34., oraz M.A. Nowicki, „Wprowadzenie nowych przepisów konstytucyjnych oznaczających przedwczesne zakończenie kadencji prezesa Sądu Najwyższego w reakcji na krytykę z jego strony przeprowadzanych reform prawnych Baka przeciwko Węgrom” (wyrok - 23 czerwca 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 20261/12 - przyjęta do rozpatrzenia na wniosek rządu), omówienie dostępne pod adresem internetowym: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/Omowienie_orzeczenia_Baka_przeciwko_Wegroml.pdf, data ostatniego dostępu: 18.10.2018., D. Bychawska-Siniarska, „Ile wolności słowa dla sędziego?”, <http://www.hfhr.pl/ile-wolnosci-slowa-dla-sedziego/>, data ostatniego dostępu: 5.12.2019.

odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności urzędu. Czyn sędziego może w związku z tym zostać uznany za delikt dyscyplinarny tylko wówczas, gdy jest bezprawny w stopniu kwalifikowanym (oczywista i rażąca obraza przepisów prawa) bądź też wówczas, gdy jest rażąco sprzeczny z zasadami etyki zawodowej sędziów.

Zdaniem Sądu Najwyższego uchybienie godności urzędu sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, której strzec zobowiązuje się sędzia składając ślubowanie przed Prezydentem RP, stanowi podstawę do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴. Sąd Najwyższy wskazuje, że z pojęcia godności urzędu sędziego wynika „nie tylko poczucie własnej wartości i dumy ze sprawowania urzędu oraz oczekiwanie szacunku ze strony innych osób, ale wiąże się to z podwyższonymi wymaganiami i ograniczeniami wobec sędziów”⁵. Wymagania etyczne stawiane sędziom, także w zakresie treści, zakresu i formy ich ekspresji i wypowiedzi, są bardzo wysokie i wynikają z wzorców, których podstawą normatywną są takie pojęcia, jak godność urzędu sędziego, niezawisłość sędziego i niezależność sądownictwa, bezstronność w pełnieniu swoich obowiązków oraz nieskazitelność charakteru. Istnieje jednak kategoria publicznych wypowiedzi sędziów, które należy zakwalifikować i potraktować zdecydowanie w inny sposób, przyznając sędziom znaczny margines swobody wypowiedzi, warunkowany potrzebą ochrony interesu publicznego i społecznego w zakresie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP).

Standard prawny w tym zakresie najlepiej oddaje wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 27.05.2014 r. w *sprawie Baka przeciwko Węgrom*⁶. Skarżący w tej sprawie, były prezes węgierskiego Sądu Najwyższego, skrytykował publicznie rządowe reformy systemu sądownictwa. Reakcją rządu było skrócenie kadencji prezesa Andrása Baki. W swoim wyroku ETPC wskazał, że status, z jakiego skarżący korzystał jako prezes Sądu Najwyższego, nie pozbawiał go ochrony art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i

⁴ Wyrok SN z 22.06.2015 r. (SNO 34/15), LEX nr 1747852.

⁵ Wyrok SN z 22.06.2015 r. (SNO 34/15).

⁶ Wyrok ETPC z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12, *Baka przeciwko Węgrom*, LEX nr 2057698. Obszerna i dogłębna analiza wcześniejszego orzecznictwa ETPC zob.: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 361–378.

Podstawowych Wolności⁷ (EKPC), tj. przepisu chroniącego wolność słowa. Trybunał podkreślił, że „zważywszy w szczególności na rosnące znaczenie przypisywane rozdziałowi władz oraz ochronie niezawisłości sądownictwa wszelka ingerencja w wolność wypowiedzi sędziego zajmującego takie stanowisko (...) wymaga szczególnie uważnej kontroli ze strony Trybunału”. ETPC stwierdził, że Węgry naruszyły art. 10 EKPC, skracając kadencję prezesa Baki, i uznał, że takie działanie w istocie było swoistą retorsją za publiczne wypowiedzi sędziego, mogącą wpływać mroząco na debatę, a zwłaszcza na swobodę wypowiedzi środowiska sędziowskiego. Tymczasem ochrona zasady trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa jest niezwykle istotną wartością w demokratycznym państwie prawa, która powinna być objęta szczególną ochroną. Z analizy powyższego orzeczenia ETPC płynie więc wniosek, że znaczenie zakresu swobody wypowiedzi sędziów wykracza poza ścisłe pojęcie korzystania z wolności słowa i zyskuje rangę ustrojową, w kontekście ochrony pozycji wymiaru sprawiedliwości.

W kontekście orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych oraz ETPC uznać należy, że sędziom przysługuje znacznie szersza swoboda wypowiedzi w sprawach dotyczących kondycji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ponieważ kwestie te dotyczą spraw zainteresowania publicznego, a debata na ich temat korzysta z ochrony przewidzianej w art. 10 EKPC. Trybunał uznaje, że nawet jeżeli dyskutowana kwestia ma implikacje polityczne, to fakt ten sam w sobie nie wystarcza, by sędzia nie mógł się wypowiadać w takiej sprawie. W takim zatem przypadku należałoby uznać, że nawet jeśli „sędzia zdradza swoje przekonania” w jakiejś sprawie dotyczącej funkcjonowania sądownictwa, to mieści się to w granicach swobody jego, konwencyjnie chronionej, wolności wypowiedzi.

Warto nadmienić, że również Komisja Wenecka zwróciła uwagę na niepożądany tzw. efekt mrozący (*chilling effect*), kiedy to obawa przed sankcjami dyscyplinarnymi powstrzymuje sędziego od korzystania z prawa do swobody wypowiedzi. Komisja rozważała tę kwestię w przypadku nałożenia sankcji dyscyplinarnej na sędziego za wypowiedzi dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, gdyż wypowiedzi takie traktowano jako mające charakter polityczny. Komisja stwierdziła, że grożąca za nie sankcja

⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

dyscyplinarna jest nieproporcjonalna. Wprawdzie sędzia musi ważyć swoje ewentualne zaangażowanie publiczne i unikać wypowiedzi lub zachowań wiążących się ze sferą polityki. Niemniej to podejście doznaje wyjątku w sytuacji wypowiedzania się o sprawach, „które są politycznie kontrowersyjne”, a które bezpośrednio wpływają na działalność sądów, niezależność sądownictwa, administrację systemem sądownictwa lub integralność osobistą sędziego⁸.

Zaniepokojenie z powodu wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów za ich publiczne wypowiedzi dotyczące reform sądownictwa wyraziła również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy - Pani Dunja Mijatović⁹. W raporcie opublikowanym po odbyciu wizyty w Polsce podkreśliła, że postępowania dyscyplinarne nie mogą być wykorzystywane do uciszania krytyki lub ograniczania niezależności sądów. Komisarz przypomniała, że sędziom i prokuratorom przysługuje prawo do wyrażania własnych opinii w sprawach będących przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, w tym na temat reform wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, w sposób proporcjonalny, oraz że przysługująca im swoboda wypowiedzi musi być zagwarantowana. W szczególności zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wszelkie ingerencje w obszar wolności słowa sędziego muszą podlegać ścisłej kontroli z uwagi na rosnące znaczenie zasady trójpodziału władz i gwarancji niezawisłości sędziów.

Z przedstawionej analizy płynie wniosek, iż wolność ekspresji sędziego powinna być wykładana w taki sposób, aby zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy prawnymi obowiązkami i ograniczeniami sędziów, wynikającymi z Prawa o ustroju sądów powszechnych, a potrzebą ich uczestnictwa w życiu publicznym i społecznym, zwłaszcza w odniesieniu do spraw mających fundamentalne znaczenie dla niezależności sądów, niezawisłości sędziów i zasady podziału władz. Należy przy tym podkreślić, że przejaw wolności słowa sędziego - ściśle związany i wypływający niejako z jego niezależności - w postaci przedstawiania w uzasadnieniu argumentów przemawiających za słuszością wydawanych przez niego orzeczeń powinien podlegać dodatkowej i wzmożonej ochronie, z uwagi na konstytucyjną zasadę ochrony niezawisłości sędziowskiej.

⁸ Por. Komisja Wenecka, CDL-AD(2014)018, Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic, § 34., za: J. Barcik, op. cit. ..., s. 42-43.

⁹ Por. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Raport z wizyty w Polsce w dniach 11-15 marca 2019 r., s. 12-15, x<https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-poland-from-11-to-15-march-2019-by-dunja-mijato/168094d848>

Trzeba przypomnieć, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Jednocześnie, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, iż wątpliwości co do zgodności uregulowań dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów z prawem unijnym powzięła Komisja Europejska. W dniu 10 października 2019 r. Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce. Komisja wskazała, że nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji prawnych chroniących sędziów krajowych przed kontrolą polityczną, co podważa zasadę niezawisłości sędziów.

Należy także podkreślić iż, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18), wskazał, że zagwarantowane w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawo do skutecznego środka prawnego sprzeciwia się temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Sąd rozpoznający sprawę powinien ocenić, czy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Powyższe elementy mogą bowiem prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach, w społeczeństwie demokratycznym. Rozumowanie to zastosować można do zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego, jeśli wymaga tego w danej sytuacji ochrona zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości jako konieczny warunek realizacji prawa do sądu.

Na kanwie powyższego orzeczenia Sąd Najwyższy rozpoznając odwołanie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie o sygn. III PO 7/18 wydał w dniu 5 grudnia 2019 r. wyrok, w którym uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu

prawa UE, a obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem bezstronnym i niezawisłym oraz wskazał, że wykładnia zawarta w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. wiąże każdy sąd w Polsce, a także każdy organ władzy państwowej. Sąd Najwyższy przypomniał, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym (co zostało przypomniane w pkt 157 wyroku TSUE) oraz, iż prymat prawa Unii skutkuje tym, że każdy organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii (pkt 158 wyroku TSUE), aż do pomijania niezgodnych przepisów prawa krajowego (pkt 160).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane na wstępie niniejszego pisma działania zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa każdego do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy m.in. przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolności wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Państwo, w którym wobec sędziów, którzy w ramach pełnionych funkcji w stowarzyszeniach sędziowskich, wszczynane są postępowania dyscyplinarne za to, że apelują do sędziów krajowych o przestrzeganie praworządności oraz wyrażają publicznie opinię dotyczące reform sądownictwa, nie można uznać za demokratyczne państwo prawa, w którym obywatele mają pewność, że ich proces będzie toczył się bez ingerencji czynników politycznych w czynności orzecznicze sędziego. Nadto, wobec dokonanej przez TSUE interpretacji prawa w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. oraz przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 5 grudnia 2019 r., a także wobec skierowania przez KE skargi przeciwko Polsce do TSUE, istnieją przesłanki do powstrzymania się przez Izbę Dyscyplinarną SN od podejmowania działań.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.; ustawa o Rzeczniku), zwracam się do Pana Rzecznika z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyjaśnień w tej sprawie. Działając na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o Rzeczniku proszę o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Z poważaniem