



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 20-03-2021 r.

ADAM BODNAR

VII.612.2.2021.MAW

**Pan
Piotr Schab SSO
Rzecznik Dyscyplinarny
Sędziów Sądów Powszechnych
Krajowa Rada Sądownictwa
ePUAP**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w dniu 6 listopada 2020 roku *Consultative Council Of European Judges (CCEJ)* wydała opinię Nr 23 (2020) dotyczącą roli stowarzyszeń sędziowskich w ochronie niezależności i niezawisłości sędziów. Mając na względzie wskazany dokument, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO) w celu zagwarantowania ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w działalności Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, uprzejmie przekazuję informację o standardach ochrony praw człowieka w tym zakresie, wraz z wnioskiem o ich wykorzystanie i stosowanie w podejmowanych działaniach.

Ustrojodawca w sposób szczególny zawęził szeroko rozumianą wolność zrzeszania się sędziów przez wskazanie w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, że sędziowie nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ograniczenie to motywowane jest koniecznością ochrony prawa jednostki do sądu. Jak wskazuje sędzia SN, prezes Izby Cywilnej SN, były Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, D. Zawistowski, „niezależność sądów i niezawisłość sędziów są ściśle powiązane z prawem do sądu, a ich gwarancje ustrojowe mają służebną rolę wobec przysługującego każdej osobie

prawa do rozpatrzenia jej sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, prawa wysłownego w art. 45 Konstytucji”¹. Tym samym sędziom na zasadach analogicznych do obywateli przysługuje wolność zrzeszania się zagwarantowana w art. 58 Konstytucji RP oraz w art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, o ile członkostwo w danej organizacji można pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich w opinii nr 3 wskazała także, że istotne jest zbadanie, jak sędziowie funkcjonują w społeczeństwie: „system sędziowski może funkcjonować prawidłowo tylko wtedy, gdy sędziowie nie są odizolowani od społeczeństwa, w którym żyją [...]. Jako obywatele sędziowie korzystają z podstawowych praw i wolności chronionych w szczególności przez Europejską Konwencję Praw Człowieka (wolność opinii, wolność religijna itp.) [...]. Takie działania mogą jednak zagrozić ich bezstronności, a czasem nawet niezależności. Należy zatem zachować rozsądną równowagę między stopniem, w jakim sędziowie mogą być zaangażowani w społeczeństwo, a potrzebą bycia i postrzegania ich jako niezależnych i bezstronnych w wykonywaniu ich obowiązków”².

Odnosząc się do wolności zrzeszania się sędziów, należy wskazać, że bezsporny wydaje się zakaz przynależności sędziów do partii politycznych. Warto także podkreślić, że sędziowie nie mogą obejmować mandatu poselskiego, co zostało wprost określone w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP. Standard ten wprost podkreśliły także Komisja Wenecka oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie m.in. w opinii dotyczącej zmiany Konstytucji Gruzji³. Istnieje zatem konsensus regionalny co do potrzeby ograniczenia udziału sędziów w partyjnych działaniach politycznych. W niektórych państwach regulacja ta jest szersza i każdy rodzaj udziału w polityce sędziów jest zabroniony, z wyjątkiem głosowania w wyborach (m.in. Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua). Państwo ma bowiem prawo do regulowania lub ograniczania tych praw, jednakże ograniczanie ich nie może być uznaniowe,

¹ D. Zawistowski, *Wystąpienie otwierające* [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa 2016, s. 14.

² Thum. własne. *Opinia nr 3 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCEJ) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy w związku z zasadami i regulacjami dotyczącymi profesjonalnego postępowania sędziów, w szczególności etyki, niegodnego zachowania i bezstronności* (listopad 2002 r.), Strasbourg 2002, Rada Europy, dostępna na <https://rm.coe.int/168070098d>, pkt 27.

³ Zob. Joint Opinion on a Proposal for a Constitutional Law on the Changes and Amendments to the Constitution of Georgia by Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2005)003, § 104, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)003-e).

a wszelkie ograniczenia należy interpretować w sposób zawężający. Zakazu udziału sędziów w czynnościach o charakterze politycznym nie należy interpretować szeroko, a w sposób uniemożliwiający sędziom podejmowanie niektórych dyskusji o charakterze politycznym⁴.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁵ wprowadziła regulacje mające bezpośredni wpływ na wolność zrzeszania się sędziów oraz ich prawo do prywatności. Na jej mocy nałożono na sędziów sądów powszechnych (na podstawie art. 88a Prawa o ustroju sądów powszechnych⁶), administracyjnych (art. 8 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych⁷), wojskowych (art. 70 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych⁸), sędziów Sądu Najwyższego (art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym⁹) oraz prokuratorów (art. 103a Prawa o prokuraturze¹⁰) obowiązek złożenia oświadczeń o przynależności do wszelkiego rodzaju zrzeszeń¹¹. Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Oświadczenia te sędziowie mieli obowiązek złożyć w terminie 30 dni od objęcia urzędu, wystąpienia okoliczności podlegających ujawnieniu bądź od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 14 marca 2020 r.

Obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej, a zatem udostępniania wskazanych oświadczeń na szeroką skalę w Internecie, stanowi głęboką ingerencję nie tylko w wolność zrzeszania się sędziów, ale również w ich prywatność. Jak w opinii dla Marszałka Senatu RP wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich, celem takiej regulacji „nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności w odniesieniu do sędziów, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów”¹². Ponownie warto przywołać Opinię nr 3 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, która wskazała, że sędziom co do zasady powinna przysługiwać wolność

⁴ Zob. wyrok ETPC 28396/95, *Wille przeciwko Liechtensteinowi*.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 190.

⁶ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (obecnie Dz.U. poz. 365 ze zm.).

⁷ Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.).

⁸ Ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2216 ze zm.).

⁹ Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.).

¹¹ Zob. szerzej: M. Wilczyńska, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle tzw. ustawy kagańcowej*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka*. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, Warszawa 2020, s. 351-368.

¹² Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu w sprawie ustaw sądowych z dnia 20 grudnia 2019 r., nr pisma RPO: VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW, data: 8.01.2020 r., s. 34–35, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20ws.%20ustaw%20s%C4%85dowych%20z%2020%20grudnia%202019%20r.%20%2C%208%20stycznia%202020.pdf>

angażowania się w pozazawodowe aktywności zgodnie z ich własnym wyborem¹³. Jeżeli uznamy jednak, że celem wprowadzonej regulacji była faktyczna ochrona apolityczności sędziów, którzy mogliby zaangażować się w niedającą się pogodzić z wykonywanym zawodem aktywnością publiczną, wprowadzone rozwiązanie również wydaje się nieadekwatne. Publikacja oświadczenia nie prowadzi do automatycznej weryfikacji działalności sędziego lub stowarzyszenia pod kątem zgodności z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Ciekawym rekomendowanym przez Radę rozwiązaniem w tym zakresie, które nie zostało niestety rozważone przez ustawodawcę, jest „ustanowienie w sądownictwie co najmniej jednego organu lub osób pełniących rolę doradczą, dostępnych dla sędziów, ilekroć mają oni wątpliwości co do tego, czy dane działanie w sferze prywatnej jest zgodne z ich statusem sędziego”¹⁴, Organ taki mógłby działać prewencyjnie, a jego skuteczność, mając na względzie wysoką etykę sędziów, mogłaby być dużo wyższa.

Obowiązek jawności oświadczeń może prowadzić do wywołania efektu mrożącego, przynajmniej w dwóch wymiarach. Po pierwsze, sędziowie będą powstrzymywać się od działania w niektórych organizacjach z obawy, że strony postępowania w sprawach, w których orzekają, mogą posądzić ich o brak niezależności. Można łatwo wyobrazić sobie sędziego orzekającego w sprawie sporu o istnienie członkostwa w lokalnym kole łowieckim, będącego członkiem Polskiego Związku Łowieckiego, który zostanie posądzony o stronnictwo, chociaż nie występują przyczyny do wyłączenia się z orzekania. Ta kwestia wydaje się jednak zgoła mniej problematyczna w porównaniu z **efektem mrożącym, który może wpłynąć na aktywność sędziów związaną z obroną porządku konstytucyjnego, demokracji lub wymiaru sprawiedliwości**. Od kilku lat stowarzyszenia sędziowskie są stałymi uczestnikami debaty w tym zakresie, a ich głos niejednokrotnie odgrywał kluczową rolę, np. przez uwzględnienie go przez instytucje międzynarodowe, takie jak Komisja Wenecka. Głos ten ma tak istotne znaczenie również dlatego, że stowarzyszenia te zrzeszają tak wielu przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Potencjalnym więc skutkiem wprowadzonej regulacji może być odchodzenie niektórych sędziów ze stowarzyszenia w obawie przed utożsamieniem ich personalnie ze stanowiskiem organizacji lub możliwym pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej za działania podejmowane przez nie

¹³ Opinia nr 3..., para. 27 *in fine*.

¹⁴ Opinia nr 3..., para. 28 *in fine*.

w ramach ochrony porządku prawnego. Kluczowa jest w tym względzie tak istotna chęć sędziów do zachowania apolityczności. Niezależnie bowiem od prezentowanych poglądów, chcąc zachować maksimum niezależności, sędziowie mogą zdecydować się wystąpić z organizacji, by chronić nie tylko siebie i swoją prywatność, ale także obywateli, w których sprawach orzekają. W obecnej sytuacji politycznej może bowiem okazać się, że przynależność sędziego do organizacji krytykującej władzę spowoduje wzmożoną aktywność po stronie organów władz publicznych będących stroną postępowania. Regulacja ta potencjalnie więc może osłabić także same organizacje, jeśli okaże się, że wpłynie ona na liczbę ich członków. Należy podkreślić, że rozważania te są czystko teoretyczne, a większość sędziów w Polsce nie poddaje się tego rodzaju naciskom, niemniej nie są one nieprawdopodobne – chroniąc swoją prywatność, sędziowie mogą zdecydować się na ograniczenie swoich działań społecznych, szczególnie jeśli będą one niezgodne z polityką rządu.

W kontekście powołanej na wstępie niniejszego pisma opinii CCEJ szczególnie rozważyć należy obowiązek informowania o przynależności do stowarzyszeń sędziowskich. Stowarzyszenia sędziowskie pełnią funkcje *quasi* związków zawodowych, a tym samym ochrona danych osobowych ich członków powinna być analogiczna. Tymczasem zgodnie ze stanowiskiem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych: „żądanie przez pracodawcę podania przez związek zawodowy zbiorczej listy pracowników korzystających z ochrony związkowej jest niezgodne z ustawą o ochronie danych osobowych (zob. decyzja GIODO z dnia 13 stycznia 2009 r., DOLiS/DEC-21/09)”. Zdaniem Rzecznika opinia organu ochrony danych osobowych zachowuje swoją aktualność także obecnie, zatem informacje o przynależności do stowarzyszeń sędziowskich są objęte ochroną danych osobowych na gruncie RODO.

Logiczną konsekwencją roli sędziów jest wskazanie w wielu regulacjach europejskich i statutach stowarzyszeń sędziowskich dwóch nadrzędnych celów działalności stowarzyszeń sędziowskich: 1) ustanowienie i obrona niezawisłości sądownictwa; 2) wspieranie i doskonalenie praworządności. Oba cele sprzyjają efektywnemu korzystaniu z podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd, o którym mowa w art. 6 EKPC. Opierając się na wyżej wymienionych ważnych aspektach stowarzyszeń sędziów i ich znaczeniu dla wspierania podstawowych wartości systemów

wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, CCEJ uważa za wysoce pożądane, aby w każdym systemie wymiaru sprawiedliwości istniało przynajmniej jedno takie zrzeszenie sędziów.

W celu zagwarantowania rzetelnej ochrony niezależności niezawisłości sędziów i sądów stowarzyszenia sędziów powinny prowadzić dialog z Krajową Radą Sądownictwa, która ma szczególne zadania w tym zakresie. Zgodnie z opinią CCEJ takie kontakty powinny opierać się na otwartości, wzajemnym szacunku dla ról pełnionych przez obie organizacje, ich jurysdykcji oraz chęci wysłuchania swoich argumentów. Stowarzyszenia sędziów nie powinny ingerować w decyzje dotyczące kariery, ale mogą monitorować, czy kompetentni aktorzy postępują zgodnie z właściwą procedurą i stosują właściwe kryteria. Zadania Krajowej Rady Sądownictwa pokrywają się z nadrzędnymi celami stowarzyszeń sędziowskich. Zdaniem CCEJ wielokrotnie dojść może do zgodności poglądów, ale mimo to stowarzyszenia sędziowskie i Rady Sądownictwa mogą mieć odmienne opinie. W takich sytuacjach powinna mieć miejsce otwarta wymiana opinii.

Zdaniem CCEJ wymóg, aby stowarzyszenia sędziów były niezależnymi i samorządymi organami, jest istotnym elementem, który z jednej strony jest aspektem podstawowego prawa do tworzenia i przystępowania do stowarzyszeń, ale jest też ściśle powiązany z niezawisłością sędziów i sądownictwa oraz zasadą podziału i równowagi władz państwowych. Chociaż stowarzyszeniom sędziów nie są podmiotami konstytucyjnych praw, w praktyce presję i wpływ można wywierać pośrednio na sędziów i wymiar sprawiedliwości, jeżeli wywiera się wpływ na stowarzyszenia sędziów. Jawnym przykładem takiego naruszenia, wskazanym przez CCEJ jest konieczność informowania o przynależności do stowarzyszenia sędziów.

Członkostwo w stowarzyszeniu nie powinno mieć żadnego wpływu na karierę sędziów i nie powinno przynosić żadnych korzyści ani strat. Członkowie nie powinni być zobowiązani do ujawniania swojego członkostwa, przez co mogliby być narażeni na ingerencję w ich prawo do prywatności w odniesieniu do danych wrażliwych. Mając na uwadze, że stowarzyszenia sędziów chronią swoje interesy w tym zakresie, dane członkowskie muszą być traktowane jak dane związków zawodowych, których ujawnienie jest wykluczone. Nawet jeśli przepisy prawa wymagają od sędziów składania oświadczeń, np. majątkowych, w celu

zapobiegania możliwym konfliktom interesów, oświadczenia takie nie mogą obejmować deklaracji członkostwa w stowarzyszeniach sędziowskich, ponieważ nie ma konfliktu interesów między takim członkostwem a wykonywaniem funkcji sędziowskich.

Państwa muszą nie tylko powstrzymać się od stosowania nieuzasadnionych pośrednich ograniczeń prawa do pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się oraz prawa do wolności wypowiedzi, ale muszą także aktywnie chronić te prawa. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić ramy, które umożliwią sędziom swobodne korzystanie z ich prawa do zrzeszania się i w ramach których stowarzyszenia sędziów będą mogły owocnie pracować, aby osiągnąć swoje cele. Stowarzyszenia sędziów i państwa członkowskie powinny prowadzić otwarty i przejrzysty dialog oparty na zaufaniu, dotyczący wszystkich istotnych kwestii dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Politycy powinni powstrzymać się od prób wywierania wpływu na sędziów lub ich stowarzyszenia w celu wspierania interesów polityków partyjnych ani przez groźby, nieuzasadnione oskarżenia, kampanie medialne, ani przez zapewnianie awansów zawodowych lub korzyści funkcjonariuszom lub członkom, ani w inny sposób.

W wyroku z dnia 9 marca 2021 r. wydanym w sprawie Eminagaoglu przeciwko Turcji (skarga nr 76521/12) Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście wolności wypowiedzi uznał, że skarżący jako prezes stowarzyszenia sędziów i prokuratorów miał nie tylko prawo wypowiedzania się na tematy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, ale również miał obowiązek informowania opinii publicznej o wszelkich ważnych kwestiach w tej mierze.

Odnosząc wskazane wątpliwości dotyczące ochrony praw podstawowych i wolności do praktyki funkcjonowania przepisów, należy wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich w ostatnich latach wielokrotnie interweniował w związku postępowaniami dyscyplinarnymi wszczynanymi wobec sędziów, m.in. w związku z ich działalnością orzeczniczą, publicznymi wypowiedziami dotyczącymi reformy wymiaru sprawiedliwości, udziałem w wydarzeniach związanych z edukacją prawną obywateli.¹⁵ Rzecznik prowadzi obecnie szereg postępowań wyjaśniających w sprawie wytoczonych sędziom postępowań dyscyplinarnych zarówno w związku z ich wypowiedziami (na przykład medialne wypowiedzi dotyczące wymiaru

¹⁵ Zob. Pismo RPO do Rzecznika Dyscyplinarnego SSP Piotra Schaba z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie 19 postępowań dyscyplinarnych: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-stan-postepowan-dyscyplinarnych-wobec-sedziow>

sprawiedliwości) jak i pośrednio z ich działalnością w stowarzyszeniach sędziowskich. Dziewięć z tych postępowań dotyczy członków Stowarzyszenia IUSTITIA.

Mając na względzie treść omówionej opinii uprzejmie przekazuję informację o obowiązującym standardzie ochrony praw człowieka w tym zakresie wnioskując jak na wstępie. Proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o realizacji niniejszych zaleceń.

Załącznik 1

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie /