



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 04-08-2020 r.

Adam Bodnar

VII.510.99.2020.PKR

**Pan
Przemysław Radzik
Zastępca Rzecznika
Dyscyplinarnego Sędziów
Sądów Powszechnych
Krajowa Rada Sądownictwa
ePUAP**

Szanowny Panie Rzeczniku,

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę dotyczącą wszczęcia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko łącznie 14 sędziom – członków Stałego Prezydium Forum Współpracy Sędziów. Z komunikatu opublikowanego na stronie rzecznik.gov.pl¹ wynika, że sędziom zarzuca się popełnienie przewinienia dyscyplinarnego z art. 107 § 1 pkt 1 i 5 ustawy z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.; dalej jako: p.u.s.p, polegającego na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa – art. 88a § 1 p.u.s.p w ten sposób, że będąc zobowiązanym do złożenia w trybie określonym w art. 88a § 1 p.u.s.p w zw. z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), pisemnego oświadczenia, odmówili podania w nim danych i informacji dotyczących ich przynależności do zrzeszeń i stowarzyszeń, zatajając fakt członkostwa w zrzeszeniu *Forum Współpracy Sędziów* i w jego organie o nazwie *Stale Prezydium* oraz zataili okres członkostwa w tych strukturach, przez co, w ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, dopuścili się również uchybienia godności urzędu poprzez

¹ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 22 lipca 2020 r. <http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/07/KomunikatFWS.pdf>

nierespektowanie ustawowych obowiązków postępowania zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim, w tym, w szczególności, obowiązku stania na straży prawa i kierowania się zasadami godności i uczciwości w służbie i poza nią, to jest zachowań przynoszących ujmę godności sędziego i naruszających zasady etyki zawodowej, określone w § 2, § 5 ust. 2 i § 16 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych. Z uwagi na powyższe pozwałam sobie przedstawić Panu Rzecznikowi następujące uwagi.

Na wstępie, pragnę przypomnieć, iż zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich², środowiska prawnicze³ i organizacje pozarządowe⁴, a także Komisja Wenecka⁵, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy⁶ przedstawili wiele uwag krytycznych do ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Wolność zrzeszania się sędziów została w sposób szczególny ograniczona konstytucyjnie poprzez art. 178 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W pozostałych aspektach sędziowie i prokuratorzy korzystają z ochrony analogicznej do pozostałych obywateli, gwarantowanej art. 58 Konstytucji RP i art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Jak wskazuje w Opinii nr 3 Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, sędziom co do zasady powinna przysługiwać wolność angażowania się w pozazawodowe aktywności zgodnie z ich własnym wyborem⁷. Rada rekomenduje, w przypadku wystąpienia ewentualnych konfliktów „ustanowienie w sądownictwie co najmniej jednego organu lub

² VII.510.176.2019.

³ Opinia SN o ustawie o <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=540846EA076B449AC12584D30044939A>; opinia NRA: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=6B49D779FBC8AC63C12584D60053E858>; opinia KIRP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=46D685A39596C65BC12584DA002A1911>

⁴ Wspólne oświadczenie organizacji pozarządowych w sprawie tzw. „ustawy kagańcowej” i postępującego upolityczniania sądów, <https://obywatelerp.org/wspolne-oswiadczenie-organizacji-pozarzadowych-w-sprawie-tzw-ustawy-kagancowej-i-postepujacego-upolityczniania-sadow/>, data ostatniego dostępu 11.05.2020r.

⁵ Poland- Urgent Joint Opinion on the amendments to the Law on organisation on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and other Laws, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)002-e), data ostatniego dostępu 11.05.2020r.

⁶ The Commissioner calls on the Polish Senate to reject bill which further curtails judges' and prosecutors' independence and freedom of expression, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-calls-on-the-polish-senate-to-reject-bill-which-further-curtails-judges-and-prosecutors-independence-and-freedom-of-expression>, data ostatniego dostępu 11.05.2020 r.

⁷ Opinia nr 3 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy w związku z zasadami i regułami dotyczącymi profesjonalnego postępowania sędziów, w szczególności etyki, niegodnego zachowania i bezstronności (listopad 2002 r.), *in fine* para 27.

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”⁸.

Zasady ogólne dotyczące członkostwa sędziów w różnych organizacjach zostały sprecyzowane z Zasadach z Bangalore⁹. Sędzia może być członkiem związku zawodowego lub organizacji non-profit. Nie byłoby jednak właściwe, aby sędzia był członkiem jakiegokolwiek organizacji dyskryminującej ze względu na rasę, religię, płeć, pochodzenie narodowe, pochodzenie etniczne lub orientację seksualną, ponieważ takie członkostwo mogłoby wywoływać wrażenie, że nie jest on/ona bezstronny¹⁰.

Należy podkreślić, że stowarzyszenia sędziowskie realizują cele publiczne, zaś przynależność do nich objęta jest ochroną danych osobowych¹¹. Obowiązujący w tym zakresie standard ochrony został określony przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który uznał, że żądanie przez pracodawcę podania przez związek zbiorczej listy pracowników korzystających z ochrony związkowej jest niezgodne z ustawą o ochronie danych osobowych¹². Ponieważ stowarzyszenia sędziowskie pełnią funkcje zrzeszeniowe podobne pod pewnymi względami do funkcji wypełnianych przez związki zawodowe to fakt przynależności do tego typu stowarzyszeń jest objęty ochroną danych osobowych na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U UE L. 119.1 ze sprost.)

Europejski standard ochrony w tym zakresie nie powinien także jednak niższy niż ustanowiony przez Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka. W sprawie *López Lone et al. przeciwko Hondurasowi* Trybunał Amerykański zauważył, że zwolnienie trzech sędziów w wyniku ich udziału w publicznych protestach przeciwko zamachowi stanu doprowadziło do naruszenia ich prawa do stowarzyszania się (członkostwo w Stowarzyszeniu Sędziów na rzecz Demokracji). W rezultacie Trybunał ten stwierdził nieuzasadnione ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się wnioskodawców. W wyroku

⁸ Tamże, para 28.

⁹ Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct (UNODC/Judicial Integrity Group, 2007), paras 127, 135, 167–168 i 176.

¹⁰ Independence of judges and lawyers: report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Rada Praw Człowieka ONZ, 29.04.2019r., A/HRC/41/48, para. 60.

¹¹ Zob. Ł. Piebiak, *Stowarzyszenia i związki zawodowe sędziów*, IUSTITIA 4(14)/2013.

¹² Decyzja GIODO z 13 stycznia 2009 r., DOLiS/DEC-21/09

López Lone et al. przeciwko Hondurasowi Trybunał Amerykański podkreślił, że w sytuacji kryzysów demokratycznych sędziowie mają nie tylko prawo, ale także obowiązek wypowiedzania się na rzecz przywrócenia porządku demokratycznego, samodzielnie i we współpracy z innymi sędziami, oraz że normy, które normalnie ograniczały prawo sędziów do uczestnictwa w polityce nie mają zastosowania do ich działań w obronie praworządności¹³.

Wskazać także trzeba, iż obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, i ich upubliczniania w kontekście naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych będzie przedmiotem badania w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył bowiem do WSA decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych nr DS.523.1470.2020.AZ.I z dnia 6 kwietnia 2020 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego prowadzonego z urzędu w sprawie dotyczącej naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w związku z realizacją obowiązku składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, i ich upubliczniania¹⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż decyzja PUODO narusza, m.in. przepis rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO), przepisy Konstytucji RP, przepisy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Należy mieć również na uwadze, że wątpliwości co do zgodności uregulowań dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów z prawem unijnym powzięła Komisja Europejska. Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce (sprawa C-719/20). Komisja wskazała, że nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji prawnych

¹³ López Lone et al. przeciwko Hondurasowi, wyrok z dnia 5 października 2015, paras, 158, 153, 160.

¹⁴ RPO zaskarżył do sądu umorzenie przez PUODO sprawy oświadczeń sędziów i prokuratorów o przynależności do zrzeszeń, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaskarzynyl-do-sadu-umorzenie-przez-puodo-sprawy-oswiadczen-sedziow-i-prokuratorow>

chroniących sędziów krajowych przed kontrolą polityczną¹⁵. Komisja zwróciła uwagę, że polskie prawo umożliwia objęcie sędziów sądów powszechnych czynnościami i procedurami dyscyplinarnymi oraz nakładanie na nich kar dyscyplinarnych z uwagi na treść wydanych przez nich orzeczeń, w tym w związku z przysługującym im na mocy art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) prawem do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości UE z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Komisja podkreśliła także, że nie zapewnia się sędziom ochrony przed kontrolą polityczną, co podważa zasadę niezawisłości sędziów. W przedmiotowej sprawie TSUE w dniu 8 kwietnia 2020 r. wydał postanowienie w sprawie środków tymczasowych, w którym Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C 791/19, do:

1) zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), ze zmianami, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów oraz

2) powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (*Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego*, C 585/18, C 624/18 i C 625/18, EU:C:2019:982).

Należy również zwrócić uwagę, iż w dniu 29 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z uchwaleniem z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Komisja Europejska zwróciła uwagę, że nowa ustawa rozszerza pojęcie przewinienia dyscyplinarnego i tym samym zwiększa liczbę przypadków, w których treść orzeczenia sądowego może być uznana za przewinienie dyscyplinarne. W ocenie Komisji system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych. Komisja zauważyła także, że ustawa uniemożliwia polskim sądom ocenę, w kontekście zawisłej przed nimi sprawy, umocowania innych sędziów do orzekania, co zaburza skuteczne

¹⁵ Komunikat prasowy KE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_6033, data ostatniego dostępu: 18.11.2019 r.

stosowanie prawa UE i jest niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów¹⁶.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązek składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń oraz ich upublicznienie może wywołać efekt mrozący, który narusza chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo do zrzeszania się sędziów i prokuratorów. Ponadto, wprowadzone rozwiązania ustawowe nie spełniają testu proporcjonalności oraz nie można ich uznać za niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), przekazuję Panu Rzecznikowi niniejsze uwagi z nadzieją, że przedstawione przeze mnie kwestie zostaną wzięte przez Pana Rzecznika pod rozwagę. Jednocześnie zwracam się do Pana Rzecznika z prośbą o przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyjaśnień w tej sprawie.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/poland/news/200439_pl