



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 29/03/2019

VII.564.26.2019.KŁ

Pan SSO Piotr Schab
Rzecznik Dyscyplinarny
Sędziów Sądów Powszechnych
Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ul. Rakowiecka 30
02-528 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Rzeczniku,

Na podstawie informacji opublikowanych na stronie internetowej Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę dotyczącą wszczęcia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych czynności wyjaśniających wobec Pani sędzi Aliny Czubieniak. Zastrzeżenia Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego wzbudziły wypowiedzi medialne sędzi Aliny Czubieniak. **W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane powyżej działania Pana Rzecznika mogą prowadzić do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia wolności słowa sędziów.** Z uwagi na powyższe pozwalam sobie przedstawić Panu Rzecznikowi następujące uwagi.

Jak wielokrotnie podkreślałem w moich wystąpieniach 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 2018 r., poz. 23 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 powinienego zachowania sędziego¹. Przepis art. 82 § 1 p.u.s.p. zobowiązuje wprost sędziego do postępowania zgodnie z tym

¹ Por. M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelności charakteru”*, „Prokuratura i Prawo” 2008/6, s. 50.

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 bezstronności². Doktryna i nauka prawa precyzują treść obowiązków normatywnych sędziów, wypływające 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 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 dyscyplinarnej³. 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

² 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_Wegrom1.pdf, data ostatniego dostępu: 18.10.2018., D. Bychawska-Siniarska, „Ile wolności słowa dla sędziego?”, <<http://www.hfhr.pl/ile-wolnosci-slowa-dla-sedziego>>

³ Wyrok SN z 22.06.2015 r. (SNO 34/15), LEX nr 1747852.

i ograniczeniami wobec sędziów”⁴. 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 nieskazitelnosc 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*⁵. 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 Podstawowych Wolności⁶ (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

⁴ Tamże.

⁵ Wyrok ETPC z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12, *Baka przeciwko Węgrom*, LEX nr 2057698. Obszerna analiza wcześniejszego orzecznictwa ETPC zob.: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 361–378.

⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

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 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 sędziego⁷.

W sprawie *Kudeszkina przeciwko Rosji* ETPC⁸ orzekł, że dyscyplinarne zwolnienie sędzi moskiewskiego sądu za publiczne wypowiedzi dotyczące wywierania presji na sędziów przez polityków było naruszeniem art. 10 EKPC. Trybunał wskazał, że wypowiedzi sędzi były elementem publicznej debaty i nawet mimo ich uproszczonego i przejęskrawionego brzmienia odgrywały istotną rolę dla interesu publicznego i jako takie podlegały ochronie. Należy wskazać, że wypowiedzi prasowych sędzi Aliny Czubieniak nie

⁷ 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.

⁸ Wyrok ETPC z 26.02.2009 r., skarga nr 29492/05, *Kudeszkina przeciwko Rosji*.

można sprowadzać do krótkich, przytoczonych w komunikacie Pana Rzecznika fragmentów, ale interpretować w kontekście doniosłości sprawy w jakiej rozstrzygała sędzia Alina Czubieniak dla praw osób z niepełnosprawnościami, nieprawidłowości w działaniach prokuratury („W prokuraturze, podczas przesłuchania 19-latek nie miał obrońcy”) oraz zarzutów dotyczących próby wywierania wpływu na sędziów przez polityków i kształtu postępowania dyscyplinarnego w Sądzie Najwyższym⁹.

Reasumując, z przedstawionej analizy płynie wniosek, iż **wolność ekspresji sędziego powinna być postrzegana 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 oraz ustroju sądownictwa.** Istotna jest więc interpretacja motywów działań sędziego.

W komunikacie wskazano również, że sędzia Alina Czubieniak naruszyła wynikający z § 13 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów zakaz publicznego wyrażania opinii na temat toczącego się lub mającego się toczyć postępowania. Należy jednak zauważyć, że w chwili kiedy ukazał się wywiad postępowanie to zostało już zakończone.

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 2017 r., poz. 2179), zwracam się do Pana Rzecznika z prośbą o przedstawienie, jakie przesłanki przemawiały za podjęciem czynności wyjaśniających w sprawie sędzi Aliny Czubieniak.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

⁹ M. Gałczyńska, *Izba dyscyplinarna SN skazuje sędzię za sprawiedliwy wyrok? "To była tragifarsa"* <[- 5 -](https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/alina-czubieniak-skazana-przez-izbe-dyscyplinarna-sn-na-karc-upomnienia/n1bf22e></p></div><div data-bbox=)

