



VII.510.64.2020.PKR

Pan
Michał Lasota
Zastępca Rzecznika
Dyscyplinarnego Sędziów Sądów
Powszechnych
Krajowa Rada Sądownictwa
ePUAP

Wielce Szanowny Panie Rzeczniku,

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę dotyczącą wszczęcia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych czynności wyjaśniających i wezwania do złożenia pisemnych wyjaśnień sędziów Sądu Okręgowego w Olsztynie - Jacka Barczewskiego, Agnieszki Żegarskiej, Ewy Dobrzyńskiej-Murawki, Dorota Ciejek, Krystyny Skiepmo, Mirosława Wieczorkiewicza, Pawła Juszcyszyna i Bożeny Charukiewicz. Zastrzeżenia Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego wzbudziły czynności podjęte przez tych sędziów w ramach wykonywanych czynności orzeczniczych, a mianowicie: zasiadanie w składzie Sądu Okręgowego i uczestniczenie w wydaniu postanowień w sprawach odwoławczych, w treści których zakwestionowana została skuteczność powołania sędziego, jak i istnienie stosunku służbowego sędziego. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zwrócił się także do Pani Prezes Sądu Okręgowego w Olsztynie z prośbą o rozważenie zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych siedmiorga z ww. sędziów. Z uwagi na powyższe pozwalam sobie przedstawić Panu Rzecznikowi następujące uwagi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisane powyżej stanowisko i działania Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych mogą, w sposób przekraczający zasadę niezawisłości sędziów, ingerować w sprawowanie władzy sędziowskiej poprzez wywołanie u sędziów obawy poniesienia negatywnych konsekwencji za podejmowanie działań mających na celu wyjaśnienie wszystkich okoliczności, także

procesowych, koniecznych do rozstrzygnięcia spraw, co stanowi konieczny element pełnej realizacji prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W doktrynie wskazuje się, że na niezawisłość składają się następujące elementy: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; wewnętrzna niezależność sędziego. Co istotne, zasada niezawisłości wiąże się z konstytucyjną rolą sędziów jako gospodarzy postępowań sądowych, jaką jest realizacja wspomnianego wyżej prawa do sądu, a więc, zgodnie z treścią art. 45 Konstytucji RP, „zapewnienie sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powołani do stania na straży tego prawa są w szczególności sędziowie orzekający w ramach kontroli instancyjnej oraz innych środków zaskarżenia, w tym np. sędziowie orzekający w drugiej instancji, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Za działania w celu zabezpieczenia realizacji tego prawa sędziowie, wypełniając swój prawny obowiązek, nie powinni być pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W przedmiotowej sprawie należy mieć również na uwadze wyrok wydany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Agrokomplex przeciwko Ukrainie* (skarga nr 23465/03). W skardze do Trybunału spółka „Agrokompleks”, z powołaniem się na art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zarzuciła nadmierną długość oraz brak rzetelności postępowania upadłościowego, twierdząc, że sądy nie były niezawisłe ani bezstronne z powodu wywieranej przez zainteresowane władze silnej presji politycznej.

Po zbadaniu sprawy Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że obowiązek zapewnienia przez państwo, aby proces toczył się przed sądem niezawisłym i bezstronnym, nie ogranicza się do samego sądownictwa. Wynika z niego również obowiązek władzy wykonawczej, ustawodawcy oraz wszystkich innych władz państwowych każdego szczebla, poszanowania i podporządkowania się wyrokom i innym decyzjom sądów, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają. Poszanowanie przez państwo autorytetu sądów jest więc nieodzownym

warunkiem publicznego zaufania do nich oraz – w kategoriach bardziej ogólnych – do rządów prawa. Trybunał podkreślił, że nie wystarczają do tego konstytucyjne gwarancje niezawisłości i bezstronności sądownictwa. Muszą one bowiem być poza tym skutecznie wpisane w codzienne postawy i praktyki organów administracji.

Należy mieć również na uwadze, iż 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. Komisja wskazała, że nowy system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji prawnych chroniących sędziów krajowych przed kontrolą polityczną¹. Komisja zwróciła uwagę, iż 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: 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 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).

¹ Komunikat prasowy KE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_6033, data ostatniego dostępu: 18.11.2019 r.

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 stosowanie prawa UE i jest niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów².

Uprawnienie do skierowania pytania prawnego wynika wprost z art. 390 § 1 zd. 1 ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.), stanowiącego *że jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy*. Jeżeli sędziowie podczas rozpoznawania sprawy powzięli wątpliwość co do wyboru Krajowej Rady Sądownictwa i okoliczność ta pozostaje w związku z rozpoznawana przez nich sprawą, to brak jest podstaw by uznać, że nie mogą skorzystać z kompetencji przyznanych im przez ustawodawcę (por. w tym zakresie też pytania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2019 r. – sygn. akt I NO 75/19, chociaż zostaną one rozpoznane z naruszeniem fundamentalnej zasady *nemo iudex in causa sua*).

Rzecznicy dyscyplinarni wzywając sędziów do złożenia wyjaśnień, w związku ze skierowaniem przez nich pytania prawnego do Sądu Najwyższego, wkraczają w niezawisłość sędziowską, co stanowi poważne naruszenie zasad konstytucyjnych, w tym samodzielności jurysdykcyjnej sądu i może być postrzegane jako próba wpływu na czynności urzędowe sądu.

² Komunikat Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/poland/news/200439_pl

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że postanowienia wydane przez Sędziów Sądu Okręgowego w Olsztynie jest realizacją wynikających z prawa europejskiego zobowiązań sądu krajowego do zapewnienia rzeczywistej i efektywnej ochrony sądowej praw obywateli, zgodnie z treścią orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. (w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18). W wyroku tym orzeczono, 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.

We wspomnianym wyżej wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE przypomniał przy tym także, że na podstawie art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej wymóg niezależności sądów wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawa mają fundamentalne znaczenie jako gwarancje ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności wartości państwa prawnego. W orzeczeniu podkreślono także, że zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Co się tyczy ponadto art. 2 i 19 Traktatu o Unii Europejskiej, należy przypomnieć, że art. 19, w którym skonkretyzowano zasadę państwa

prawnego wyrażoną w art. 2, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa (orzeczenie w sprawie C-619/18 *Komisja/Polska - Niezależność Sądu Najwyższego*).

Na kanwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. (w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18), 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 SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS 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).

Trzeba także mieć na uwadze uchwałę składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. BSA I-4110-1/20, w której Sąd Najwyższy dokonał rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego w przedmiocie nienależytej obsady sądu w poszczególnych procedurach. Skoro Sąd Najwyższy dostrzegł potrzebę wyjaśnienia tej kwestii, to tym bardziej należy uznać, iż wątpliwości Sądu Okręgowego w Olsztynie, kierującego pytania prawne w tym przedmiocie były całkowicie zasadne.

Biorąc pod uwagę wymogi stawiane przez normy polskiego prawa konstytucyjnego, w szczególności określone prawo do sądu oraz zasadę niezawisłości sędziów, o której mowa w art. 175 Konstytucji RP, oraz przewidziane prawem europejskim zobowiązania związane z zapewnieniem obywatelom skutecznej ochrony sądowej ich praw oraz z poszanowaniem zasady praworządności, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że sędziowie mają prawo podejmować, w ramach prowadzonych

postępowań sądowych, wszelkie środki niezbędne dla ustalenia, czy wymogi te są w nich spełniane, oraz dla zapewnienia ich ostatecznej realizacji, o ile tylko pojawią się uzasadnione okolicznościami wątpliwości co do niezawisłości sędziów, którzy orzekali wcześniej w przedłożonej im sprawie.

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 2020 r. poz. 627; dalej jako: 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.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/