

Warszawa, 21 lutego 2022 r.

BAS-WAPEiM-329/22

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120.89.2022

Data wpływu 22.02.2022 r.

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu
– czy poselski projekt ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i
szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Ast)**

Poselski projekt ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów zmierza, według jego preambuły do „wzmocnienia ochrony konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, w szczególności dla zapewnienia, że sędziowie nie będą pociągani do odpowiedzialności karnej ani dyscyplinarnej za wydanie określonej treści orzeczenia poza wyjątkowymi przypadkami rażącego naruszenia prawa - wprowadza się poniższe zasady pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej”.

Projekt obejmuje 11 artykułów. Zgodnie z art. 1 projektu, z zastrzeżeniem art. 10, ustawa zawiera przepisy regulujące szczególne zasady odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów oraz asesorów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego. W tym zakresie ustala zasadę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i pociągania ich do odpowiedzialności karnej i następstwa przyjęcia tej zasady dla spraw będących w toku lub zakończonych (art. 2, 7), określa sądy właściwe do orzekania w tej materii, a także ich składy oraz tryb postępowania (art. 3 i 4). Ponadto projekt przewiduje, przy zachowaniu Izby Dyscyplinarnej, obowiązek przekazania spraw w niej prowadzonych do rozpoznania przez Sąd Najwyższy w pełnym składzie (z wyłączeniem jednak Izby Dyscyplinarnej; art. 5, 8, 9). Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia (art. 11 projektu).

Z uzasadnienia projektu poselskiego wynika, że jego celem jest wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 lipca 2021

r. w sprawie Komisja v. Rzeczpospolita Polska (sprawa C-791/19)¹. W związku z tym fragment pktu 137 wyroku został *explicite* włączony do art. 2 projektu. Wyrok ten stanowi rozstrzygnięcie dotyczące naruszenia obowiązku ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej (sądowej) w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, którego podstawą jest art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej odczytywany w związku z art. 47 Karty praw podstawowych UE, a także zasadą ogólną prawa – prawem podstawowym, którym jest uznane w orzecznictwie prawo do sądu.

Biorąc pod uwagę zakres projektowanej regulacji, a także treść wspomnianego wyroku, można przyjąć, że projekt ma na celu wykonanie obowiązku z art. 19 ust. 1 akapit 2 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych UE i zasadą ogólną prawa – prawem do sądu w części dotyczącej odpowiedzialności sędziów za treść wydanego orzeczenia w jego rozumieniu nadanym wyrokiem z dnia 15 lipca 2021 r. Jest to jednak wykonanie niepełne. W szczególności projekt budzi wątpliwości co do zniesienia odpowiedzialności sędziów z tytułu wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości odesłań prejudycjalnych, a także co do statusu sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z uwagi na ich powołanie przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa, która – zdaniem Trybunału – nie spełnia wymogu niezależności.

Projekt ustawy może zostać uznany przez Marszałka Sejmu za projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Opracował:

Prof. dr hab. Cezary Mik

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

¹ ECLI:EU:C:2021:596.

Warszawa, 21 lutego 2022 r.

BAS-WAPEiM-328/22

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120.89.2022

Data wpływu 22.02.2022 r.

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Ast)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów (dalej: poselski projekt ustawy, projekt poselski lub projekt) zmierza, według jego preambuły, do „wzmocnienia ochrony konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej, w szczególności dla zapewnienia, że sędziowie nie będą pociągani do odpowiedzialności karnej ani dyscyplinarnej za wydanie określonej treści orzeczenia poza wyjątkowymi przypadkami rażącego naruszenia prawa – wprowadza się poniższe zasady pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej”.

Projekt obejmuje 11 artykułów, które nie zostały uporządkowane w większe jednostki tekstu prawnego. Do projektu dołączono uzasadnienie. Wynika z niego, że jego celem jest wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 lipca 2021 r. w sprawie Komisja v. Rzeczpospolita Polska (sprawa C-791/19)¹. W związku z tym fragment pktu 137 wyroku został *explicite* włączony do art. 2 projektu.

Zgodnie z art. 1 projektu poselskiego, z zastrzeżeniem art. 10, ustawa ma regulować szczególne zasady odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów

¹ ECLI:EU:C:2021:596.

oraz asesorów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego.

Podstawowe znaczenie dla projektu ma art. 2. Stanowi on, że „Sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyn polegający na wydaniu określonej treści orzeczenia, chyba że do wydania orzeczenia doszło na skutek poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziego, polegających w szczególności na celowym wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań i pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, których przestrzeganie mają zapewnić, na arbitralnym szafowaniu wyroków lub na odmowie wymiaru sprawiedliwości.”

W poselskim projekcie ustawy unormowano również, jakie sądy i w jakim składzie stanowiły będą sądy dyscyplinarne I instancji dla wymienionych kategorii sędziów i asesorów, upoważnione do nakładania sankcji dyscyplinarnych lub wyrażania zgody na pociągnięcie sędziego lub asesora do odpowiedzialności karnej, a także jakie sądy i w jakim składzie będą mogły rozpatrywać odwołania od orzeczeń sądów I instancji (art. 3-4).

Ponadto w projekcie znalazły się przepisy o charakterze przejściowym i końcowym. Przepisy należące do pierwszej kategorii regulują obowiązek przekazania „spraw sędziowskich” przez Prezesa Izby Dyscyplinarnej do Pierwszego Prezesa SN oraz obowiązek tego ostatniego przekazania tych spraw do sądów, o których mowa w art. 3 i 4 (art. 5 i 9). Projekt poselski przewiduje stosowanie do postępowań dyscyplinarnych w nim uregulowanych przepisy ustaw dotyczących poszczególnych rodzajów sądów (art. 6).

W projekcie poselskim przewiduje się także, że „Jeśli sędzia został pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej za czyn związany z wydaniem określonej treści orzeczenia, a nie zachodzą wyjątkowe okoliczności o których mowa w art. 2, postępowanie karne lub dyscyplinarne w odniesieniu do tego czynu umarza się. Jeśli w związku postępowaniem sędzia został zawieszony w pełnieniu funkcji sędziego, Sąd Najwyższy orzeka o niezwłocznym przywróceniu go do tej funkcji przywróceniem wynagrodzenia utraconego w wyniku zawieszenia” (art. 7). Przepis ten ma zatem charakter wykonujący art. 2 projektu.

Wreszcie, zgodnie z art. 8 projektu, ustanawia się możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń karnych lub dyscyplinarnych wydanych w braku przesłanek z art. 2 projektu w terminie 5 lat, licząc wstecz od daty wejścia w życie ustawy. Wniosek o „stwierdzenie nieważności” będzie można wnieść do Sądu Najwyższego w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy. Projekt określa składy właściwe do rozpatrzenia wniosku oraz skutki „unieważnienia orzeczenia”.

Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia (art. 11 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

2.1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska z 15 lipca 2021 r. jako przesłanka przedłożenia projektu ustawy

Jak wynika z uzasadnienia projektowanej ustawy, jej przygotowanie wiąże się m.in. z zamiarem wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska* z 15 lipca 2021 r.² Zgodnie z sentencją tego wyroku,

„a) – Nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 825) w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw];

– dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495) oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 825)];

– przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych [art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495)], a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”; oraz

– nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie tej ustawy), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a wspomnianej ustawy) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności

² Sprawa C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 owej ustawy), a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

b) Dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE”.

2.2. Standard niezawisłości jako zasada i odpowiedzialność dyscyplinarna jako wyjątek

2.2.1. Składniki standardu niezawisłości w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Standard niezawisłości sędziów i niezależności sądów w prawie Unii Europejskiej jest wiązany z zasadami rządów prawa, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest on wywodzony przez Trybunał Sprawiedliwości z obowiązku ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej (sądowej) w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, którego podstawą jest art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywany w związku z art. 47 Karty praw podstawowych UE, a także zasadą ogólną prawa – prawem podstawowym, którym jest uznane w orzecznictwie prawo do sądu.

W rozpatrywanym przypadku istotne jest zrekonstruowanie standardu niezawisłości w powiązaniu z odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną sędziów. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości uznaje m.in., że:

1) niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako integralny element władzy sądenia dotyczą relacji z władzą ustawodawczą i wykonawczą³;

2) wymóg niezawisłości zakłada, że przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W związku z tym normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych UE, w tym prawo do obrony, oraz przewidują

³ Wyroki w sprawach: Repubblika z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19, pkt 54, ECLI:EU:C:2021:311; W.Ż. z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, pkt 127, ECLI:EU:C:2021:79.

możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej⁴;

3) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wywiedziony z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymóg niezawisłości sędziowskiej oznacza również, że obowiązujący sędziów system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie zawierał gwarancje pozwalające na wyłączenie wszelkiego ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako instrumentu politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W związku z tym normy określające przewinienia dyscyplinarne i mające zastosowanie kary, a także normy, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą gwarantującą prawa, o których mowa w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych UE, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, stanowią podstawowe gwarancje zachowania niezależności wymiaru sprawiedliwości⁵.

2.2.2. Standard niezawisłości w wyroku z 15 lipca 2021 r.

Charakterystyka standardu niezawisłości, łącznie z odstępstwami od niego dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, została najpełniej dokonana w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości najpierw zwrócił uwagę na ogólne znaczenie standardu, a następnie rozwinął swoje rozumowanie dotyczące konkretnych elementów standardu niezawisłości i zakresu dopuszczalnych wyjątków.

W kontekście ogólnym Trybunał podkreślił, że „Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej” (pkt 52 i 54). Trybunał dodał też, że „W celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu”. Ponadto Trybunał orzekł, że „Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej

⁴ Wyrok w sprawie Komisja v. Rzeczpospolita Polska z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, pkt 76, ECLI:EU:C:2019:531.

⁵ Wyrok w połączonych sprawach Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i inni z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C 397/19, pkt 19, ECLI:EU:C:2021:393.

ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego” (pkt 57, 58).

W ujęciu bardziej konkretnym Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, co rozumie przez standard niezawisłości i jakie wyjątki od niego uważa za dopuszczalne. Stwierdził on, że:

1) „Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego” (pkt 58);

2) „gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów” (pkt 59);

3) „ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym” (pkt 60);

4) „Jeżeli chodzi dokładniej o przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, wymóg niezawisłości wynikający z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zakłada, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że system ten będzie przewidywał niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia

orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości” (pkt 61);

5) „należy w szczególności mieć na uwadze okoliczność, że sankcje dyscyplinarne mogą mieć poważne konsekwencje dla życia i kariery ukaranych sędziów. Kontrola sądowa, jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka, powinna być zatem dostosowana do dyscyplinarnego charakteru rozpatrywanych orzeczeń. Kiedy państwo wszczyna postępowanie w takiej sprawie, stawką jest bowiem publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej, przy czym w demokratycznym państwie zaufanie to jest gwarantem samego istnienia państwa prawnego” (pkt 83);

6) „organ nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Tego rodzaju wątpliwości mogą bowiem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym” (pkt 86);

7) „konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób niedopuszczający do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani, a także że w tym celu szczególnie ważne jest, by te warunki i zasady pozwalały na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów” (pkt 98);

8) „ochrona owej niezawisłości nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki” (pkt 137);

9) „dla zachowania tej niezawisłości i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć jego celom i mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub wywierania nacisków na sędziów, zasadnicze znaczenie ma to, by okoliczność, że orzeczenie sądowe obarczone jest ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, nie mogła sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej” (pkt 138);

10) „W konsekwencji konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków, takich jak te wskazane w pkt 137 niniejszego wyroku, i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i wykluczenie w ten sposób, w przekonaniu jednostek, wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na takie naciski i ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów” (pkt 139);

11) „W tym celu jest kwestią zasadniczą, żeby zostały ustanowione w szczególności normy, które definiują w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, tak aby zagwarantować niezawisłość stanowiącą integralny element powierzonego im zadania i uniknąć sytuacji, w której sędziowie byliby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia” (pkt 140);

12) „W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, z uwagi na samo ich brzmienie, nie odpowiadają wymogom jasności i precyzji, o których mowa w pkt 140 niniejszego wyroku. Należy bowiem stwierdzić, że wyrażenia „oczywista i rażąca obraza przepisów” oraz „oczywista obraza przepisów”, do których odwołują się, odpowiednio, wspomniane przepisy, nie pozwalają na wykluczenie możliwości pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności wyłącznie z uwagi na jakoby „błędną” treść ich orzeczeń, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że odpowiedzialność ta będzie zawsze ściśle ograniczona do sytuacji absolutnie wyjątkowych, takich jak te, o których mowa w pkt 137 niniejszego wyroku” (pkt 141);

13) „W tym względzie Rzeczpospolita Polska przedstawiła Trybunałowi szczegółowy przegląd orzecznictwa wypracowanego na przestrzeni wielu lat przez Sąd Najwyższy, a dotyczącego różnych elementów składających się na pojęcie „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa” w rozumieniu art. 107 § 1 p.u.s.p. Otóż wydaje się, że w opisanym w ten sposób orzecznictwie krajowym,

którego istnienie i treść nie zostały zakwestionowane przez Komisję, faktycznie przyjęto szczególnie restrykcyjną wykładnię tego pojęcia, odzwierciedlającą wyraźną troskę o zachowanie niezawisłości sędziów” (pkt 143).

14) „Należy jednak przede wszystkim zauważyć, że dwa przepisy, których dotyczy niniejszy zarzut, posługują się częściowo odmiennymi formułami, ponieważ art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym odnosi się bowiem jedynie „oczywistej” obrazie przepisów. Tymczasem pominięcie w tym nowym przepisie przesłanki dotyczącej „rażącego” charakteru obrazu przepisów, ujętej natomiast w art. 107 § 1 p.u.s.p., która to przesłanka jest szczególnie uwzględniana w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przywołanym w pkt 143 niniejszego wyroku, może budzić wątpliwości co do odnośnych zakresów stosowania omawianych przepisów. Ponadto okoliczność, że na podstawie art. 97 §§ 1 i 3 dana izba może, gdy „stwierdzi uchybienie” sędziego, którego orzeczenie jest przedmiotem rozpoznawanej przez nią skargi, i uzna w tym kontekście, że owo „uchybienie” stanowi „oczywistą obrazę przepisów”, bezpośrednio zwrócić się z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej tego sędziego, mogłaby zostać zrozumiana jako sugestia, że sędziowie mogą być pociągani do odpowiedzialności już na tej podstawie, że treść wydawanych przez nich orzeczeń jest jakoby „błędna”, w przypadkach, które nie ograniczają się do sytuacji absolutnie wyjątkowych, o których mowa w pkt 137 niniejszego wyroku” (pkt 144);

15) „zapewnienie, by odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów była obwarowana gwarancjami mającymi na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka zewnętrznych nacisków na treść orzeczeń sądowych, wymaga, by przepisy definiujące zachowania stanowiące przewinienia w ramach systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów były rozpatrywane łącznie z innymi uregulowaniami cechującymi taki system, a w szczególności z przepisami, które powinny przewidywać, że orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych są wydawane lub kontrolowane przez niezawisły i bezstronny sąd” (pkt 146);

16) „w sytuacji gdy przepisy krajowe są przedmiotem rozbieżnych nurtów wykładni sądowej mogących następnie podlegać zastosowaniu, przy czym jedno z tych nurtów pociągają za sobą stosowanie tych przepisów zgodnie z prawem Unii, zaś inne prowadzą do ich stosowania w sposób niezgodny z tym prawem, należy stwierdzić, że przepisy te co najmniej nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby zapewnić ich stosowanie zgodnie z prawem Unii” (pkt 153).

Z przytoczonych ustaleń Trybunału Sprawiedliwości wynika, że postrzega on niezawisłość sędziów jako regułę należącą do samej istoty rządów prawa (art. 2 TUE), natomiast odpowiedzialność karną czy dyscyplinarną jako wyjątek. Jak każdy wyjątek, musi być on sformułowany precyzyjnie i nie może stanowić formuły otwartej. Wyjątki muszą nadawać się do uwzględnienia przez niezawisły sąd dyscyplinarny i nie mogą pozostawiać swobody uznaniowej w ich

stosowaniu, aby nie doprowadziły do rozwiązań arbitralnych, podważających zasadę niezawisłości, jak w przypadku oczywistej obrazy przepisów.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Poselski projekt ustawy może być oceniony pod kątem prawa Unii Europejskiej z dwóch perspektyw – metody regulacji i treści. W pierwszym przypadku chodzi o ustalenie, czy odwzorowanie w projekcie ustawy lub jego przepisie fragmentu uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości stanowi prawidłowy sposób jego wykonania.

3.1. Uwagi dotyczące metody regulacji

W projekcie ustawy art. 2 stanowi odwzorowanie fragmentu uzasadnienia wyroku z 15 lipca 2021 r. (pktu 137). Chociaż jest to tylko jeden z przepisów, dotyczy on kluczowej kwestii, tj. określenia zakresu odpowiedzialności sędziów, a zatem warto poświęcić mu kilka uwag.

W tym kontekście należy podnieść, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2021 r., jak każdy inny jego wyrok, składa się z różnych elementów (art. 87 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości). Z perspektywy jego wykonania znaczenie mają przede wszystkim sentencja, która zawiera rozstrzygnięcie, a także materialna część uzasadnienia, która obejmuje zwięzłe opisanie stanu faktycznego, prezentację argumentacji stron, a zwłaszcza racje uzasadniające sentencję. Wyrok ma charakter prawnie wiążący (art. 260 ust. 1 TfUE). Niemniej tylko jego sentencja, która zawiera rozstrzygnięcie w sprawie, ma charakter normatywny. Tylko ona tworzy normę indywidualną, która wymaga wykonania. Uzasadnienie służy objaśnieniu sentencji, wyjaśnieniu racji, jakie spowodowały przyjęcie określonego rozstrzygnięcia. Nie ma ono charakteru normatywnego, lecz deskryptywny, opisowy. Nie zmienia tego faktu to, że dokonuje się tutaj analizy przepisów pod kątem ich zgodności z prawem unijnym. Niezależnie od stopnia precyzji wypowiedzi sformułowania zawarte w uzasadnieniu nie stanowią matrycy dla rozwiązania normatywnego zmierzającego do wykonania wyroku.

W rozpatrywanym zakresie uzasadnienie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r., w tym jego pkt 137, zawiera racje, a zatem opisuje rozumowanie, jakie doprowadziło Trybunał do wydania wyroku o takiej, a nie innej sentencji. Argumenty te stanowią wypowiedź o charakterze deskryptywnym, a nie normatywnym, chociaż pomagają zrozumieć sentencję, która obejmuje rozstrzygnięcie, a zatem normę indywidualną. Jako wypowiedź deskryptywna nie odpowiada wymogom, jakie stawia się wypowiedziom normatywnym, zwłaszcza takim, które mają mieć zastosowanie generalne (norma generalna) i stanowić wyjątek od reguły uznanej za zasadę (tutaj niezawisłości). Celem uzasadnienia nie jest zatem uregulowanie czy wskazanie stronie sporu, jak

ma dokładnie uregulować materię sporną, lecz wyjaśnienie jakie standardy obowiązują i w jaki sposób je naruszono. Fakt, że w uzasadnieniu kilkakrotnie Trybunał odwołuje się do stwierdzenia zawartego w punkcie 137, nie zmienia tej konkluzji.

O deskryptywności pkt 137 wyroku świadczy nie tylko swobodny prawniczo język tutaj użyty do opisu zakresu przewinień, jakie mogłyby ewentualnie skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną („niewybaczalne zachowania”, „arbitralne szafowanie wyroków”), ale także takie określenia, jak „w sytuacjach absolutnie wyjątkowych”, „na przykład”, „depozytariusze funkcji orzeczniczych”. Świadczą o nim również poprzedzające i następcze punkty wyroku.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy podnosi się, że projektowana ustawa powtarza *in extenso* tezę 137 z uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r., dzięki czemu dochodzi do jednoznacznego zrealizowania wskazań zawartych w tym wyroku. Konkretnie projektodawcy twierdzą, że podkreślony fragment art. 2 ustawy powtarza sformułowania wyroku, „Sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyn polegający na wydaniu określonej treści orzeczenia, chyba że do wydania orzeczenia doszło na skutek poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziego, polegających w szczególności na celowym wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań i pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, których przestrzeganie mają zapewnić, na arbitralnym szafowaniu wyroków lub na odmowie wymiaru sprawiedliwości”.

Tymczasem pkt 137 wyroku z 15 lipca 2021 r. brzmi: „W tym kontekście ochrona owej niezawisłości nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki”.

Należy przy tym zauważyć, że chociaż językiem sprawy był polski, to jednak wyrok wielkiej izby (w takim składzie orzekał Trybunał) nigdy nie jest ustalany i sporządzany w języku polskim, choćby z tego powodu, że językiem

roboczym Trybunału Sprawiedliwości jest, zgodnie z tradycją, język francuski⁶. To z kolei oznacza, że należy spojrzeć na wersję rozważanego fragmentu wyroku w języku francuskim i dokonać jej tłumaczenia:

„Dans ce contexte, la sauvegarde de cette indépendance ne saurait, notamment, avoir pour conséquence d'exclure totalement que la responsabilité disciplinaire d'un juge puisse, dans certains cas tout à fait exceptionnels, se trouver engagée du fait de décisions judiciaires adoptées par celui-ci. En effet, une telle exigence d'indépendance ne vise, à l'évidence, pas à cautionner d'éventuelles conduites graves et totalement inexcusables dans le chef de juges, qui consisteraient, par exemple, à méconnaître délibérément et de mauvaise foi ou du fait de négligences particulièrement graves et grossières les règles de droit national et de l'Union dont ils sont censés assurer le respect, ou à verser dans l'arbitraire ou le déni de justice, alors qu'ils sont appelés, en tant que dépositaires de la fonction de juger, à statuer sur les litiges qui leur sont soumis par des justiciables”⁷.

Zaznaczony fragment można przetłumaczyć następująco : „taki wymóg niezawisłości nie ma oczywiście na celu przyzwolenia na poważne i całkowicie niewybaczalne zachowania sędziów, które polegałyby na przykład na tym, że umyślnie nie przestrzegają w złej wierze przepisów prawa krajowego i unijnego, których przestrzeganie mają zapewniać, lub dopuszczają się szczególnie w odniesieniu do nich [tych przepisów] poważnego i rażącego niedbalstwa, lub dopuszczają się arbitralności lub odmowy wymiaru sprawiedliwości, gdy jako depozytariusze funkcji sądenia mają rozstrzygać spory przedłożone im przez strony sporu”.

Tłumaczenie to pokazuje nieścisłości w tłumaczeniu uzasadnienia wyroku na język polski (mimo że język polski, zgodnie z Regulaminem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości jest jednym z języków autentycznych orzeczenia). W podanym tłumaczeniu pktu 137 unika się takich sformułowań, które mogą rodzić zasadne wątpliwości dotyczące wadliwego, zbyt szerokiego, niejasnego lub nieostrego określenia dopuszczalnych odstępstw od zasady niezawisłości, jak np. „arbitralne szafowanie wyroków” czy „wyjątkowo

⁶ Zob. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/pl/

⁷ Por. też tekst w j. angielskim : “In that context, the safeguarding of that independence cannot, in particular, have the effect of totally excluding the possibility that the disciplinary liability of a judge may, in certain very exceptional cases, be triggered as a result of judicial decisions adopted by that judge. Such a requirement of independence is clearly not intended to support any serious and totally inexcusable forms of conduct on the part of judges, which would consist, for example, in violating deliberately and in bad faith, or as a result of particularly serious and gross negligence, the national and EU law with which they are supposed to ensure compliance, or acting arbitrarily or denying justice when they are called upon, as guardians of the duty of adjudicating, to rule in disputes which are brought before them by individuals”.

poważne i rażące zaniedbania”. Niemniej, nawet wówczas pozostają problemy związane z niedomkniętym katalogiem przyczyn umożliwiających pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności („na przykład” – w tłumaczeniu, ”w szczególności” w projekcie), a także z użyciem określenia „poważne i całkowicie niewybaczalne zachowania sędziów” (tak w oryginale pktu 137 w języku polskim, tłumaczeniu tego punktu z języka francuskiego, jak i w art. 2 projektu). Rozwiązania tego rodzaju nie spełniają wymogów wynikających z konieczności zapewnienia gwarancji niezawisłości sędziów w zakresie związanym z ich odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną.

Z tego powodu należy przyjąć, że fragment pktu 137 wyroku Trybunału Sprawiedliwości nie powinien stanowić bezpośredniej podstawy dla opracowania art. 2 projektu ustawy.

3.2. Co do treści

Według uzasadnienia projektu poselskiego, „Projekt zmierza też do realizacji przez Rzeczpospolitą Polską wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 15 lipca 2021 r. C-791/19 – zgodności polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE”. Uznaje się, że „projektowana ustawa czyni zadość wszystkim wskazaniom TSUE a równocześnie porządkuje zasady odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów w sytuacji potencjalnego konfliktu takiej odpowiedzialności z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej”.

Projektodawcy stwierdzają, że „Intencją proponowanych zmian jest wykonanie orzeczenia TSUE w taki sposób, by odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów nie znajdowała się gestii Izby Dyscyplinarnej”. Wyjaśniają również, że „wyrok TSUE nie podważa kompetencji i bezstronności orzekania Izby Dyscyplinarnej w stosunku do innych niż sędziowie grup zawodowych, takich jak prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni czy notariusze”.

W tym kontekście można przyjąć, że rozwiązania przyjęte w projekcie, w odniesieniu do których wyłącza się kwestię odpowiedzialności sędziów w opisanym zakresie z właściwości Izby Dyscyplinarnej, przy jednoczesnym określeniu sądów i składów sądów, które miałyby orzekać w tej materii, stanowią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

Poza zakresem projektu pozostaje sprawa sędziów, którzy mieliby rozstrzygać o odpowiedzialności dyscyplinarnej, a którzy zostali powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, co do której Trybunał ustalił, że nie jest ona organem niezależnym (pkty 102, 103 wyroku z 15 lipca 2021 r.). Projekt budzi zatem wątpliwości co do pełnego wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r. w zakresie prawidłowości powołania sędziów z uwagi na udział Krajowej Rady Sądownictwa, niespełniającej wymogu niezależności.

W związku z tymi ustaleniami podstawowe znaczenie ma ocena zgodności art. 2 projektu ze standardem niezawisłości sędziów w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Art. 2 formułuje najpierw regułę stanowiącą jedną z kluczowych konsekwencji zasady niezawisłości sędziowskiej. Stwierdza on: „Sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyn polegający na wydaniu określonej treści orzeczenia”. Jest to określenie legislacyjnie niepoprawne⁸. Z tej wady legislacyjnej wynika jednak poważna wątpliwość co do prawidłowości wykonania wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. Z orzeczenia tego wynika bowiem, że Trybunał dostrzegł problem przekroczenia granic w zakresie pociągania sędziów do odpowiedzialności na dwóch poziomach: niedopuszczalnego karania sędziego za treść, jaką sędzia (sąd) zawarł w swoim wyroku⁹, oraz niedopuszczalnego karania sędziego za wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym¹⁰. Tymczasem rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy zdaje się ograniczać ochronę sędziego jedynie do pierwszego z wymienionych przypadków. W konsekwencji, aby zasada niezawisłości była należycie poszanowana, konieczne jest, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej wykluczał możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności zarówno za treść orzeczenia, jak i za skorzystanie z instrumentu prawnego w postaci odesłania prejudycjalnego, gwarantowanego sądom polskim na mocy art. 267 TfUE.

W dalszym ciągu art. 2 ustanawia wyjątki od zasady niezawisłości. W tym względzie postanawia, że o odstępieniu od niezawisłości nie może być mowy, „chyba że do wydania orzeczenia doszło na skutek poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziego, polegających w szczególności na celowym wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań i pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej,

⁸ Wadliwość art. 2 w tym względzie wynika z tego, że nie można odpowiadać za czyn polegający na wydaniu treści orzeczenia, lecz wyłącznie za czyn polegający na wydaniu orzeczenia o określonej treści.

⁹ Zob. pkt 46 i n. wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. Trybunał szereg razy w uzasadnieniu podkreśla, że wymóg niezawisłości wynikający z prawa Unii, a zwłaszcza z art. 19 ust. 1 akapit drugi TfUE, zakłada, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie przewidywał niezbędne gwarancje niedopuszczające do korzystania z niego jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych (pkt 61, 134, 138, 213).

¹⁰ Zob. pkt 215 i n. wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. W punkcie 227 wyroku Trybunał stwierdził: „nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia z odesłaniem lub podjęcia decyzji o jego podtrzymaniu może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia i funkcji, o których mowa w pkt 225 niniejszego wyroku (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 58).”

których przestrzeganie mają zapewnić, na arbitralnym szafowaniu wyroków lub na odmowie wymiaru sprawiedliwości”. Przepis nie jest czytelny pod względem legislacyjnym, a jego uchwalenie w takiej postaci spowodowałoby problemy w stosowaniu.

Trybunał Sprawiedliwości oczekuje, że wyjątki od zasady niepodlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej/sądowo-karnej zostaną określone w sposób jasny, precyzyjny¹¹ i zamknięty (Trybunał mówi konkretnie o absolutnej wyjątkowości wyjątków¹²). Jeżeli przepis krajowy pozwala na ich swobodne uzupełnianie o nowe, nieprzewidziane w nim sytuacje (a tak wynika z art. 2 projektu), gwarancja niezawisłości okazałaby się nieefektywna, pozorną. Innymi słowy katalog wyjątków musi być domknięty, a nie wymieniony „w szczególności”.

Trybunał domaga się również, że podstawy pociągania sędziów do odpowiedzialności zostały sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Tymczasem w proponowanym przepisie używa się sformułowań otwartych, nieostrych, pozwalających na daleko idące uznanie sądu dyscyplinarnego. Dotyczy to takich określeń, jak „niewybaczalne zachowania”, które mają polegać „w szczególności” (a zatem nie tylko) na „poważnych i rażących zaniedbaniach”, czy „arbitralnym szafowaniu wyroków”. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie wskazał, że podstawowe znaczenie ma zapewnienie, aby przepisy dotyczące tych gwarancji wykluczały arbitralność w działaniu sądu dyscyplinarnego lub przyczyniały się do tego, aby nie powstały wątpliwości co do jego niezależności i bezstronności.

4. Konkluzje

Rozwiązania przyjęte w poselskim projekcie ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów, które zakładają wyłączenie kwestii odpowiedzialności sędziów z właściwości Izby Dyscyplinarnej, przy jednoczesnym określeniu sądów i składów sądów, które miałyby orzekać w tej materii, stanowią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 2021 r. Projektowana ustawa nie stanowi jednak pełnego wykonania tego wyroku.

Projekt – w zakresie, w jakim reguluje w art. 2 zasadę niezawisłości sędziów i zakres dopuszczalnej ich odpowiedzialności dyscyplinarnej – może zostać uznany za niezgodny z wymogami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi niezawisłości sędziów i ich odpowiedzialności z tytułu zarzucanych im przestępstw lub przewinień dyscyplinarnych. Projekt w art. 2 nie zamyka katalogu

¹¹ Zob. pkt 140, 153 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r.

¹² Zob. pkt 137, 139, 141, 144 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r.

przypadków odpowiedzialności dyscyplinarnej i sądowo-karnej sędziów i nieprecyzyjnie formułuje sytuacje stanowiące przewinienia dyscyplinarne.

Opracował:

Prof. dr hab. Cezary Mik

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski