

Opinia prawna na temat proponowanej nowej regulacji art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Przedstawiony do zaopiniowania projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje nową redakcję art. 107, określającego podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W tym miejscu należy stwierdzić, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest – w przypadku sędziów – podstawowym rodzajem odpowiedzialności, którego *ratio legis* jest poręczenie zasady odrębności i niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędziowie jako substrat osobowy tzw. trzeciej władzy cieszą się szczególnym rodzajem ochrony prawnej, czego wyrazem jest immunitet sędziowski. Immunitet stwarza gwarancje niezależności i niezawisłości wobec pozostałych władz. Niemniej poszczególne atrybuty władzy sądenia czy też władzy sędziowskiej albo władzy sądowniczej nigdy nie były pomyślane w ten sposób, aby stworzyć komfort nieodpowiedzialności i pełnej samodzielności sędziów jako piastunów tej władzy. W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), w państwie, w którym funkcjonuje zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) i w państwie opartym o zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) zasada odpowiedzialności stanowi warunek *sine qua non*. Odpowiedzialność jest nieodłącznym elementem konstrukcji każdej władzy, zarówno władzy ustawodawczej (odpowiedzialność przed wyborcami), wykonawczej (np. odpowiedzialność polityczna przed parlamentem) czy wreszcie władzy sądowniczej. Nieodpowiedzialność jakiegokolwiek władzy byłaby więc symptomem jej dyskrejonality, a co za tym idzie naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego. Cechą tego ostatniego jest przecież to, że każdy funkcjonariusz władzy publicznej ponosi odpowiedzialność za swoje czyny. Oczywiście te same zasady demokratycznego państwa prawnego dokonują dywersyfikacji odpowiedzialności każdej z rodzajowo wyodrębnionych władz. W efekcie, inne są zasady odpowiedzialności legislacyjny, inne egzekutywy, a jeszcze inne judykacyjny.

Niemniej wspólnym mianownikiem wszystkich władz (podzielonych według klucza Monteskiuszowskiego, jak i każdego innego) jest odpowiedzialność. Brak odpowiedzialności jest wszak zawsze przejawem wyłącznie patologii władzy. Taką patologią jest zarówno brak odpowiedzialności prezydenta (w myśl dobrze znanej koncepcji odpowiedzialności przed Bogiem i historią), jak brak odpowiedzialności sędziego (w myśl źle pojętej niezawisłości sędziowskiej).

Władza sądownicza jako konstytucyjnie odrębna i niezależna (art. 173 Konstytucji RP) jest władzą szczególną, co oznacza m.in. to, że inne muszą być zasady jej odpowiedzialności. Ta specyfika władzy tzw. władzy sądenia wynika przy tym nie tylko z przyjętych reguł jej działania, ale także z samej ontologii tej władzy. Już Platon dowodził, że władza sądenia jest władzą elitarną, władzą w każdym tego słowa znaczeniu wyjątkową, nobliwą i zaszczytną. Właśnie zaszczyt piastowania władzy sądenia sprawia, że na sędziego – jako przedstawiciela elity – nałożone są szczególne rygory odpowiedzialności. Odpowiada on przede wszystkim przed społeczeństwem któremu służy, a którego odbiciem są reguły prawne rządzące tym społeczeństwem, oraz przed własnym sumieniem. Stąd rozstrzygnięcie sędziego winno być zgodne: 1) z porządkiem prawnym, który reguluje zasady współżycia społecznego; 2) z tzw. społecznym poczuciem sprawiedliwości i wreszcie 3) z sumieniem sędziego, który musi mieć zawsze poczucie, że osądził sprawę rzetelnie, uczciwie, nie tylko pod kątem prawnym, ale też moralnym czy etycznym. Dlatego według Platona, ale też i według Monteskiusza, który do dzisiaj pozostaje wręcz podręcznikowym wzorcem ustrojowego umocowania władzy sądowniczej, władza ta to synteza władzy (*power*) i zaufania (*authority*). W efekcie, sędzia jest tak mocny jak mocne jest zaufanie do niego. To ostatnie nie może być zbudowane jeśli przyjmie się *a priori* zasadę nieodpowiedzialności sędziego, jako prostą konsekwencję jego niezawisłości. Sędziowska niezawisłość nie oznacza przecież nieodpowiedzialności, bo gdyby tak było przekształciłaby się w zwykłą dyskrecjonalność i arbitralność, co urągałoby zasadom demokratycznego państwa prawnego.

Racjonalne reguły odpowiedzialności piastunów trzeciej władzy nie mogą być wobec tego postrzegane jako przysłowiowy zamach na niezależność i niezawisłość sędziowską. Wręcz przeciwnie wyważone, dobrze skonstruowane zasady odpowiedzialności budują autorytet sędziego, sprzyjając kreowaniu wizerunku sędziego jako osoby merytorycznej, posiadającej społeczne zaufanie. Reguły sędziowskiej odpowiedzialności, właśnie z uwagi na odrębność i niezależność sądów, to dziś przede wszystkim reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej (korporacyjnej, zawodowej). Według nich sami sędziowie powinni skutecznie egzekwować odpowiedzialność sędziów, nie po to by chronić kolegów, ale po to, by budować zaufanie do

wszystkich sędziów, jako osób profesjonalnych, niezależnych (np. wobec polityków, mediów, środowisk finansowych itp.) i niezawisłych (w klasycznym rozumieniu tego terminu, a więc podlegających władzy prawa, rozumu, doświadczenia i własnego sumienia). Racjonalna odpowiedzialność dyscyplinarna musi być też postrzegana jako detalizacja konstytucyjnego umocowania sędziego. To ostatnie ustanawia szereg rozwiązań gwarantujących „elitarną” pozycję sędziego. Wskazać tu można następujące rozwiązania: 1) zakaz, bez uprzedniej zgody sądu, pociągania sędziego do odpowiedzialności karnej oraz zakaz pozbawienia sędziego wolności, czyli immunitet (art. 181); 2) nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1); 3) stan spoczynku (art. 180 ust. 3); 4) niezawisłość (art. 178 ust. 1); 5) apolityczność (art. 178 ust. 3).

Szczególnym atrybutem sędziego jest jego niezawisłość. Norma konstytucyjna, która ją statuuje wprost postanawia, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1). Wynika z tego, że kluczową wartością niezawisłości jest niepodleganie sędziego wpływom innych czynników (np. polityków, opinii publicznej, mediów, grupom nacisku itp.). W działalności orzeczniczej ma on się kierować prawem (konstytucją i ustawami), doświadczeniem zawodowym i życiowym oraz nakazami sumienia. Niezawisłość nie obejmuje jednak całokształtu możliwych zachowań sędziego. Jej sferą jest tzw. działalność orzecznicza. W innych obszarach niezawisłość zastępują dyrektywy niezależności i odrębności trzeciej władzy. Konkretyzują je inne rozwiązania szczegółowe, np. niepołączalność czy apolityczność. Ta ostatnia oznacza, 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” (art. 178 ust. 3).

Jasną jest sprawą, że normy konstytucyjne adresowane do sędziów, które nakazują określone rodzaje zachowań (np. apolityczność) muszą znajdować swoje usankcjonowanie. W przeciwnym razie byłyby normami pustymi, niezabezpieczonymi przymusem egzekucji. Stąd to właśnie reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny tak umocować sędziego, aby z jednej strony uszanować jego status niezawisłości, z drugiej zaś usankcjonować – jeśli trzeba – zachowania, które wchodzą w konflikt z konstytucyjnymi wyznacznikami pozycji sędziego, które mają postać określonych nakazów i zakazów.

Oceniana nowelizacja wychodzi temu naprzeciw proponując nową redakcję art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Projektodawca przewiduje typizację przewinień dyscyplinarnych, które podlegają reżimowi odpowiedzialności korporacyjnej. Typizacja ta nie ma przy tym charakteru zamkniętego, co należy ocenić jako rozwiązanie poprawne. Jest tak przede wszystkim z tego powodu, że ustawodawca nie jest w stanie

hipotetycznie określić wszelkich zachowań czy innego rodzaju uchybień, które mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej. Odpowiedzialność ta ma bowiem w dużej mierze charakter miękki, łącząc cechy odpowiedzialności co najmniej *quasi*-karnej i etycznej. O ile przy tym w tym pierwszym obszarze możliwe jest wyliczenie enumeratywne czynów i zachowań sankcjonowanych reżimem odpowiedzialności dyscyplinarnej, o tyle w tym drugim obszarze (tj. odpowiedzialności etycznej) odpowiedzialność ma charakter mało konkretny. Akceptując ten pogląd projektodawca sformułował przepisy art. 107 § 1 i wyszedł z założenia, że *expressis verbis* można podać jedynie przykładowy katalog przewinień dyscyplinarnych (co znajduje legislacyjny wyraz w użyciu sformułowania „w szczególności”). Projektodawca zdecydował się wymienić pięć konkretnych przewinień dyscyplinarnych, zaliczając do nich: 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny; 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości; 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania; 4) działania o charakterze politycznym; 5) uchybienie godności urzędu. Można się zastanawiać, czy zaproponowane przepisy – nawet hipotetycznie – wyczerpują wszelkie możliwe kategorie przewinień dyscyplinarnych. Z drugiej strony można też się zastanawiać, czy – przynajmniej w niektórych przypadkach – zaproponowane rozwiązania nie są zbyt ogólne, *de iure* zawężając przepisy konstytucyjne. Tutaj przykładem może być lakoniczny przepis art. 107 § 1 pkt 4 („działania o charakterze politycznym”). Należy zwrócić uwagę, że istotą zasady apolityczności sędziów i sądów jest nie tylko zakaz przynależności sędziów do partii politycznej czy związku zawodowego, ale też szerzej rozumiane prowadzenie działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wydaje się, że typizowanie deliktów dyscyplinarnych sędziów w ustawie winno się odznaczać bardziej szczegółową regulacją aniżeli regulacją konstytucyjną. Tymczasem w zaproponowanej nowelizacji mamy do czynienia z sytuacją wręcz odwrotną. Jakakolwiek działalność publiczna, ale nie wprost polityczna, została wprost wyjęta z katalogu przewinień dyscyplinarnych. Stąd należałoby postulować poszerzenie tej kategorii i *explicite* wskazanie, że deliktem jest również działalność publiczna sędziego, która godzi w zaufanie do jego osoby (w myśl poglądów przedstawionych np. przez B. Banaszaka). Wydaje się, że takie doprecyzowanie jest potrzebne, zwłaszcza jeśli przyjmiemy, że powodem nowelizacji jest istniejący dzisiaj stan faktyczny. Dowodzić tego może przewidziane wprost w przepisie 107 § 1 pkt 3 „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego

powołania”. Swoją drogą w tym przypadku rodzi się pytanie, czy takie sformułowanie przepisu nie jest nadmiernym dowodem na to, że nowe przepisy są tworzone w odpowiedzi na istniejący stan faktyczny, a w rezultacie konkretnie, a nie abstrakcyjnie patrzą na problem odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania można wszak – równie dobrze – potraktować jako działania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 107 § 1 pkt 2). Kwestionowanie stosunku służbowego sędziego jest bowiem w każdym przypadku działaniem uniemożliwiającym, a przynajmniej utrudniającym funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Z pewnością jednak za zasadną należy uznać pierwszą przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej postulowaną w ocenianej propozycji legislacyjnej. Jest nią oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, w tym odmowa stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny. Ta propozycja *de iure* kończy istniejący od ponad dwudziestu lat konflikt w doktrynie prawa konstytucyjnego o relacje sądów powszechnych (i administracyjnych) do Trybunału Konstytucyjnego. Jak wiadomo, w polskim systemie prawnym mamy do czynienia z monopolem kontroli konstytucyjności prawa. Organem powołanym do oceny konstytucyjności prawa, i to na zasadach wyłączności, jest Trybunał Konstytucyjny. Jego kompetencje w tym zakresie wyraźnie określa Konstytucja RP, postanawiając w art. 188, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami; 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych; 5) skargi konstytucyjnej. Ponadto Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189). Jednocześnie art. 190 ust. 1 *expressis verbis* postanawia, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Uprawnienia TK jako organu, który sprawuje monopol w zakresie kontroli konstytucyjności prawa nie budzą najmniejszych wątpliwości. Polskie rozwiązania realizują w ten sposób tzw. europejski (Kelsenowski) model kontroli konstytucyjności prawa, który odznacza się tym, że wyłącznie jeden, specjalnie ku temu powołany organ państwa – na zasadach wyłączności – powołany jest do kontroli konstytucyjności prawa. *A contrario* oznacza to, że żaden inny organ państwa, w tym sąd, nie ma kompetencji do dokonywania działań kontrolnych w tym względzie. Takie

rozwiązanie, powszechnie akceptowane w Europie (np. Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania) zostało celowo wprowadzone w przeciwieństwie do tzw. rozproszonej (amerykańskiej) kontroli konstytucyjności prawa, gdzie każdy sąd został uprawniony do oceny tego, czy norma prawna z którą ma do czynienia jest czy nie jest zgodna z konstytucją. W ten sposób ukształtowały się dwa alternatywne modele kontroli konstytucyjności prawa, tj. model europejski (Kelsenowski), gdzie jedynie sąd (trybunał) konstytucyjny kontroluje konstytucyjność prawa i model amerykański, gdzie wszystkie sądy mają do tego kompetencje. Dlatego też te dwa, przeciwstawne modele określa się mianem odpowiednio scentralizowanej i rozproszonej (zdecentralizowanej) kontroli konstytucyjności prawa.

Przyjęcie jako podstawy wyłączności Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza jednak, że Konstytucja RP właśnie w celu lepszej kontroli norm, nie przyznała wielu podmiotom tzw. legitymacji skargowej, tj. możliwości wnioskowania spraw do TK. W efekcie, obok klasycznych podmiotów (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, RPO czy grupa posłów) prawo uruchomienia postępowania przed TK otrzymały również wszystkie sądy (za pomocą instytucji tzw. pytania prawnego), a nawet jednostki (skarga konstytucyjna). Znaczenie kluczowe ma w tym przypadku pytanie prawne, jako szczególny sposób inicjowania postępowania kontrolnego przed TK. Na podstawie art. 193 Konstytucji RP „każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Wprowadzenie pytania prawnego do polskiego porządku prawnego w roku 1997 wywołało ostrą dyskusję na jego temat. Dyskusja ta sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy sąd ma jedynie prawo zadania pytania, czy też ma taki obowiązek? Zwolennicy pierwszej koncepcji wychodzili z założenia, że art. 193 daje sądowi podstawę do samodzielnej oceny konstytucyjności norm. W myśl tych opinii sąd praktycznie zawsze dokonuje oceny konstytucyjności prawa i – jeżeli chce – może zwrócić się do TK z pytaniem prawnym. Trzymając się tej koncepcji dowodzono, że taki jej model podpowiada sama nazwa własna tego instrumentu oddziaływania, tj. pytanie prawne. W efekcie – jak twierdzono – sąd zadaje pytanie jeśli nie zna na nie odpowiedzi, a więc jeśli ma wątpliwość czy norma, z którą ma do czynienia jest czy nie jest zgodna z konstytucją (lub innym prawem wyższego rzędu). Jeśli jednak sąd nie ma wątpliwości i dochodzi do przekonania, że dana norma na pewno jest, albo na pewno nie jest zgodna z konstytucją, to może to samodzielnie uznać i nie zwracać się do TK z pytaniem prawnym. W konsekwencji zwolennicy tej opcji dowodzili, że sąd zawsze może swobodnie dokonywać kontroli konstytucyjności prawa, a z pytaniem prawnym może się do TK zwracać

jedynie w tych przypadkach, kiedy nie potrafi odpowiedzi na pytanie czy dana norma jest czy nie jest zgodna z konstytucją. Zwolennicy koncepcji alternatywnej stanowczo odrzucali ten punkt widzenia. Wydaje się, że zasadnie twierdzili, że z samej nazwy własnej konkretnego środka prawnego nie można wyciągać aż tak daleko idących wniosków. Ponadto twierdzili oni, jak najbardziej słusznie, że przyjęcie poglądu o samodzielnej roli sądów jako podmiotów oceniających zgodność prawa z konstytucją, wyklucza sama Konstytucja RP. Po pierwsze dlatego, że ustanawia ona monopol TK w tym względzie. Po drugie dlatego, że nie daje ona w żadnym miejscu wyrażnej kompetencji sądom do kontroli konstytucyjności prawa, a przecież w demokratycznym państwie prawa i w państwie rządzonej zasadą legalizmu jest rzeczą niedopuszczalną domniemanie kompetencji. Art. 7 Konstytucji RP postanawia przecież wyraźnie, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wyciągnięcie z przepisu art. 193 prawa sądów do samodzielnej kontroli konstytucyjności prawa byłoby więc ewidentnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP. Po trzecie wreszcie dlatego, że sama konstrukcja pytania prawnego wykluczała przyjęcie takiego poglądu. Pytanie prawne jest tylko szczególnym środkiem wszczynania postępowania kontrolnego przed TK. Dowodnie świadczy o tym systematyka przepisów konstytucyjnych i umieszczenie art. 193 w części rozdziału VIII dotyczącej TK, a nie sądów. Poza tym pytanie prawne należy oceniać przez pryzmat systemowości i funkcjonalności kontroli konstytucyjności prawa. Samodzielne uznanie przez jakikolwiek sąd niekonstytucyjności przepisu nie powoduje przecież jego derogacji. W efekcie, przepis byłby tylko pominięty przez sąd, ale niewyeliminowany z systemu prawnego, co urągałoby celowi kontroli konstytucyjności prawa i *via facti* ustanawiało amerykański model kontroli rozproszonej. Dlatego uznać wypada, że pytanie prawne to szczególny środek wszczynania postępowania kontrolnego przed TK. Jest to środek uruchamiający tzw. kontrolę konkretną (ewokowaną konkretnym przypadkiem zastosowania prawa), ale w swoim skutku wywołującym takim sam efekt, jak kontrola abstrakcyjna, a więc wyeliminowanie niezgodnej z prawem normy z systemu obowiązującego prawa. Z tych też powodów w przypadku wątpliwości sędziego co do zgodności z konstytucją lub prawem unijnym sędzia nie może być uprawniony do odmowy stosowania ustawy, lecz powinien zwrócić się w pytaniem prawnym do TK. Tylko taki model postępowania spełniać będzie systemowy i funkcjonalny model kontroli konstytucyjności przyjęty w Konstytucji RP z 1997 r. Należy wskazać, że przyjęty model nie stanowi żadnej osobliwości na gruncie europejskim. Odpowiada mu przyjęty w roku 2008 we Francji tzw. model QPC (czyli pytania o pierwszeństwo konstytucji). We Francji jeśli sądy mają wątpliwość czy akt prawny na podstawie którego mają orzekać jest zgodny z konstytucją, kierują do Rady Konstytucyjnej

pytanie, czy nie należy w tym przypadku zastosować pierwszeństwa konstytucji, co pozwala wydać wyrok z pominięciem wadliwych norm prawnych. Dlatego przyjąć należy, że zaproponowana przez wnioskodawcę pierwsza przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej jest i potrzebna i jak najbardziej zasadna. Ma ona jednocześnie dużo szerszy wydźwięk. Kończy definitywnie doktrynalne spory o to, czy sąd może czy też musi zadać pytanie prawne do TK. Jednocześnie umacnia pozycję samego TK jako podmiotu konstytucyjnie uprawnionego do oceny, na zasadzie wyłączności, konstytucyjności przepisów. Chroni też konstytucję przed wprowadzeniem *via facti* modelu kontroli rozproszonej, która jest nie tylko – na gruncie polskich przepisów – niedopuszczalna, ale też niebezpieczna, gdyż grozi nadmiernej labilności konstytucji, podważając jej ustrojowy status jako prawa najwyższego rzędu (art. 8).

Generalna ocena zaproponowanych przepisów zawartych w art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie budzi więc poważniejszych zastrzeżeń. Zasygnalizowane natomiast problemy będzie można rozstrzygnąć definitywnie na etapie prac legislacyjnych. Nie ma jednak wątpliwości, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest istotnym elementem statusu sędziego. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że odpowiedzialność ta nie jest elementem osłabiającym władzę sędziego, ale wręcz przeciwnie, ma na celu budowanie zaufania do niego, co tylko wzmacnia status sędziego i sądu. Autorytet sędziów to szczególnego rodzaju mieszanka uprawnień *stricte* formalnych, jak i powagi, prestiżu i społecznego zaufania, które jest warunkiem *sine qua non* władzy sądenia.

Bogumił Szmulik