Anna Maria Siwierska¹

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0003-4238-4420

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA SĄDZIEGO W POLSCE W ŚWIELE WYROKU TS UE Z 15 LIPCA 2021 R., C-791/19. ASPEKTY MATERIALNE I PROCESOWE

ABSTRACT

**Disciplinary liability of a judge in Poland in light
of the CJEU judgment of July 15, 2021, case file no. C-791/19.**

Material and procedural aspects

The article analyses the judgment in case file no. C-791/19 (European Commission v. Republic of Poland) in the context of *contra legem* judicature. It outlines the boundary between disciplinary proceedings, which are inconsistent with EU standards, and the control area necessary to maintain consistency and uniformity in the application of the law and its established interpretation.

¹ Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW i Kolegium Europejskiego w Natolinie. Doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

The article presents a thesis that the way in which the disciplinary liability mechanism protects the shape of established jurisprudence and limits political influence in the judiciary must also create instruments for controlling the actions of judges that are intentional and motivated by bad faith or exceptionally serious and grossly negligent violations of national and EU law. Firstly, the article proposes the creation of instruments of control complementary to the provisions of Article 19(2) of TEU and its interpretation, and secondly, it presents the definition of disciplinary offense in a sufficiently precise manner so as to balance the necessary control of judicature with the threat of excessive political influence.

Keywords: Disciplinary Chamber, *contra legem* jurisprudence, rule of law, judicial independence

Słowa kluczowe: Izba Dyscyplinarna, orzecznictwo *contra legem*, praworządność, rzędy prawa, niezawisłość sędziowska

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jasno wskazał, że kwestie polityczne nie mogą determinować kształtu kontroli sądownictwa. Jednocześnie podkreślił jednak, że odpowiedzialność dyscyplinarna jako taka musi istnieć, a ochrona niezawisłości nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia odpowiada za treść wydanego przez siebie orzeczenia². W świetle obserwowanych tendencji do kształtowania linii orzeczniczych *contra legem* pojawia się pytanie o granicę, która równoważyć będzie potrzebę kontrolowania sędziów przy jednoczesnym zachowaniu ich niezawisłości.

1. Wstęp

Sprawa stanowiąca przedmiot analizy niniejszego artykułu, tj. C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, oraz kwestie orzecznictwa *contra legem* dotyczą systemu środków dyscyplinarnych

² Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, § 134–158.

wprowadzonych w ostatnich kilku latach w odniesieniu do sędziów. Pierwsze z zagadnień – kwestie dyscyplinarne, mieści się w ramach spraw instytucjonalnych. O ile nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów zapewnienia demokratycznej równowagi jest odpowiednia forma postępowania dyscyplinarnego, może ona także stanowić szkodliwe narzędzie ograniczenia niezawisłości sędziów. Druga omawiana sprawa dotyczy z kolei skonkretyzowania środków prawnych w orzeczeniach, które mogą prowadzić do wydawania wyroków *contra legem* w formie linii orzeczniczych sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa i niezgodnych z ustalonym przez *ius interpretandi* kanonem wykładni przepisów. Wskazana sprawa nie jest pierwszą dotyczącą rządów prawa w Polsce i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która znalazła się na wokandzie TS w ostatnich latach³, stanowi jednak *novum* odnośnie do pola interpelacji dotyczącego zagadnień wyroków naznaczonych zbyt dużą dozą dowolności orzeczniczej.

Artykuł stawia tezę, zgodnie z którą sposób kontroli polegający na ochronie kształtu wypracowanych linii orzeczniczych i ograniczeniu wpływów politycznych w sądownictwie musi jednocześnie tworzyć mechanizm pozwalający na weryfikację zachowań sędziów o charakterze celowych i wynikających ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących naruszeń przepisów prawa krajowego i standardów międzynarodowych. Tym samym konieczne jest, po pierwsze, stworzenie instrumentów kontroli komplementarnych z dyspozycją art. 19 ust. 1 TUE i jego interpretacją dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po drugie, ujęcie definicji przewinienia dyscyplinarnego w sposób dostatecznie precyzyjny, tak by równoważyć mógł konieczną kontrolę z zagrożeniem wystąpienia wpływów politycznych. Badając bowiem naruszenia *contra legem*, w pierwszej kolejności należy zapewnić niezależność organu, w drugiej – szczegółowość definicji naruszenia.

Dla poparcia tezy artykuł w pierwszej kolejności przybliży treść postanowienia i orzeczenia trybunału i postara się nakreślić granicę między

³ Za: M. Wróblewski, *Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE – sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021, s. 625.

postępowaniem dyscyplinarnym, które jest niezgodne ze standardami unijnymi, a niezbędną przestrzenią kontroli konieczną dla zachowania spójności i jednolitości stosowania prawa i jego wypracowanej wykładni. Odniesie się do zagadnienia zgodności postępowania z art. 19 ust. 1 TUE i definicji przewinienia dyscyplinarnego określonej w art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej „p.u.s.p.”)⁴ oraz art. 97 § 1 i § 3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zwanej dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”)⁵. Pozwoli to na ukazanie wielowymiarowości wyroku, która w kontekście dyscyplinarnej kontroli orzecznictwa sprowadza się zarówno do zapewnienia niezależności organu kontrolującego, jak i uważnej oceny materii orzeczeń *contra legem*.

2. Sprawa C-791/19

2.1. Wszczęcie postępowania

W przedmiotowej sprawie Komisja Europejska wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, ze względu na przepisy krajowe ustanawiające nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wprowadzone w ramach zmian ustawodawczych uchwalonych w 2017 r. Komisja podniosła, że RP uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów. W pierwszej kolejności podniosła kwestię kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego; następnie braku niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego;

⁴ Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495).

⁵ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5; t.j. opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. poz. 825).

kolejno prawa prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu, co sprawia, że sprawy dyscyplinarne nie są rozstrzygane przez sąd ustanowiony na mocy ustawy; i wreszcie braku gwarancji rozpoznania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz braku zapewnienia prawa do obrony sędziów oskarżonych, a tym samym nieuwzględnienia praw zapisanych w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dodatkowo komisja podniosła, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, dopuszczając, aby prawo sądów do przedstawiania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów korzystających z tego uprawnienia⁶.

2.2. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r. i wyrok w sprawie C-791/19

W dniu 8 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości zarządził w składzie Wielkiej Izby, na podstawie art. 279 TFUE, środki tymczasowe, które uznane zostały za precedensowe⁷. Polska została zobowiązana do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie do: zawieszenia stosowania przepisów ustawy o SN ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy o SN); zawieszenia stosowania przepisów określających właściwość przedmiotową Izby Dyscyplinarnej (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy); powstrzymania się od przekazywania spraw zawisłych przed izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności. Zgodnie z oświadczeniem Pierwszego Prezesa SN szczególnie z uwagi na ryzyko nałożenia na Polskę okresowych kar pieniężnych wprowadzenie powyższych działań było niezbędne dla

⁶ Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona 6 maja 2021 r. w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 1–4.

⁷ M. Taborowski, *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 801.

zapewnienia ochrony praw uczestników postępowań sądowych⁸. Ostatecznie w wyniku prowadzonego postępowania 15 lipca 2021 r. TS UE przychylił się do wniosku komisji i wydał wyrok w sprawie C-791/19 Komisja przeciwko Polsce, stwierdzając, że system środków dyscyplinarnych dla sędziów nie jest zgodny z prawem UE i podważa niezawisłość sędziów, a także nie zapewnia niezbędnych gwarancji ich ochrony przed kontrolą polityczną. Szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, mogą wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej⁹. Jednocześnie trybunał orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądenia, powinien zawierać także przepisy, które definiują zachowania stanowiące przewinienie dyscyplinarne¹⁰, i uwzględniać powinien okoliczność, w której 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. Zgodnie z wyrokiem system powinien zapewnić taką ochronę, która nie będzie mogła prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko ze względu na arbitralne przekonanie Izby Dyscyplinarnej¹¹, a jej działanie ograniczyć wyłącznie do wyjątkowych przypadków. Wobec tego konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

8 Oświadczenie Pierwszego Prezesa SN w związku z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 kwietnia 2020 r., <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=622-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2020>, [dostęp: 22 stycznia 2022 r.].

9 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 112.

10 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 134.

11 Wyrok w sprawie C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 234.

Zgodnie z wyrokiem niezawisłość chroniona powinna być w taki sposób, który będzie miał na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i tym samym pozwoli na wykluczenie wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do bezstronności sędziów względem ścierających się przed nimi interesów¹².

W omawianym kontekście istotą jest teza, zgodnie z którą postępowania dyscyplinarne nie mogą opierać się na sytuacjach innych niż wskazane w § 137 wyroku, czyli wydawaniu niezgodnych z prawem orzeczeń. Dla przykładu zdaniem trybunału sędziowie nie powinni ponosić odpowiedzialności za orzeczenia sądowe, na których mocy występowano z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, mającymi na celu upewnienie się co do zgodności niektórych przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii dotyczącymi zasady państwa prawnego i niezawisłości sędziowskiej¹³. Zatem kształt postępowania dyscyplinarnego determinowany może być jedynie obroną wyjątkowej sytuacji jednostki, a nie, jak wskazuje trybunał – niejasnym przekonaniem o błędnej treści orzeczeń.

3. Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych – w kwestii art. 19 ust. 1

W kontekście legitymacji organu do oceny orzeczeń *contra legem* istotne jest określenie obszaru działalności Izby Dyscyplinarnej i umieszczenie go w krajowym i europejskim obszarze działania. W tym celu przyjrzyć należy się argumentacji RP podniesionej w odpowiedzi na skargę, ocenie trybunału i wnioskowi doktryny.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi „państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Kwestią sporną pozostał

¹² *Ibidem*.

¹³ Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 154.

fakt, czy Trybunał Sprawiedliwości ma kompetencje do kontroli kwestionowanych przepisów, które obejmują kwestie dyscyplinarne sądów krajowych. W postępowaniu przed trybunałem Rzeczpospolita Polska oparła swoją argumentację na dwóch głównych przesłankach: po pierwsze autonomii merytorycznej, która daje państwom członkowskim pełną swobodę w organizacji krajowego wymiaru sprawiedliwości, po drugie proceduralnej, zgodnie z którą przepisy przytoczone w skardze komisji mają zastosowanie tylko podczas wdrażania lub w obszarach regulowanych przez prawo UE¹⁴. Zgodnie z polskim stanowiskiem Trybunał Sprawiedliwości nie miał kompetencji do kontroli kwestionowanych przepisów, a art. 47 i 48 karty praw podstawowych nie znajdują zastosowania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych. Zdaniem Polski art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stanowi źródła prawa podstawowego do obrony ani też prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Sprawy dyscyplinarne prowadzone na podstawie kwestionowanych przez komisję przepisów proceduralnych mają charakter czysto wewnętrzny, określając zaś te procedury, władze polskie nie regulowały materii należącej do dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu tego postanowienia w związku z art. 5 TUE oraz art. 3 i 4 TFUE¹⁵.

Przedstawiona argumentacja odbiega jednak od zasad określonych w orzecznictwie unijnym. Trybunał w poprzednich wyrokach jednoznacznie określił, że zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w szczególności gwarancje niezawisłości sędziowskiej, odnoszą się również bezpośrednio do gwarancji w zakresie postępowań dyscyplinarnych¹⁶. Nawet jeśli uznamy, że w tej konkretnej sprawie Izba Dyscyplinarna nie orzekała na podstawie prawa UE, nie możemy wykluczyć, że to nigdy nie nastąpi. Wystarczającym łącznikiem z prawem UE jest już okoliczność, że sąd krajowy może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii¹⁷. Jeżeli państwo członkowskie utrzymuje sądy, które nie są niezależne lub bezstronne, narusza art. 19

14 Postanowienie prezesa trybunału z 15 listopada 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 39–41.

15 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 49.

16 Wyrok TS w sprawie C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

17 *Ibidem*, pkt 40.

TUE niezależnie od kontekstu konkretnej sprawy, ponieważ wszystkie sądy krajowe potencjalnie mogą rozstrzygać kwestie prawa europejskiego¹⁸. Dodatkowo charakter pojęcia sądu jest wielopłaszczyznowy¹⁹, a organizacja sądownictwa krajowego wymaga spełnienia standardów zawartych w prawie pierwotnym UE. Artykuł 19 ust. 1 TUE jest ogólną zasadą prawa Unii, a wymogi bezstronności i niezależności mają zawsze zastosowanie, niezależnie od tego, czy sprawa dotyczy prawa europejskiego²⁰. Wobec tego należy przyjąć, że Trybunał Sprawiedliwości ma kompetencje w zakresie kontroli niezawisłości sędziowskiej w przypadku sądu, który potencjalnie może rozstrzygać spory z elementem unijnym. Z chwilą przystąpienia do UE organizacja sądownictwa państw członkowskich nie jest już ich wyłączną domeną, a europejska przestrzeń prawna, oparta na poszanowaniu wartości art. 2 TUE, wymaga od sądów krajowych, którym państwo członkowskie powierza stosowanie prawa unijnego, przestrzegania wymogów gwarancji instytucjonalnych określonych zasadą skutecznej ochrony sądowej²¹.

Uznając, że trybunał miał kompetencje do zbadania charakteru Izby Dyscyplinarnej, przyznać należy, że dostosowanie się do tez wyroku wymaga pozbawienia organu dyscyplinarnego czynnika politycznego, który naruszać mógłby bezstronność oceny postępowania sędziego. Forma postępowania dyscyplinarnego jest nie tylko elementem zapewniającym niezawisłość i bezstronność sądownictwa, ale przede wszystkim determinuje państwowość w ujęciu demokratycznym – konstytucyjnym i międzynarodowym. Nie pozostaje więc jedynie kwestią wewnętrznego systemu państwa członkowskiego. Co więcej, sankcje dyscyplinarne mogą mieć konsekwencje zawodowe dla ukaranych sędziów, stawką jest

18 Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej 2019, EU:C:2019:531, pkt 56.

19 Wyrok TS w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117

20 Sprawa C-585/18, A.K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu 2019, pkt 168.

21 P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C-619/18 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 12:15–25, s. 20.

bowiem publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej. Z tych powodów poza zapewnieniem bezpiecznych standardów oceny dyscyplinarnej niezbędne jest także precyzyjne określenie definicji przewinienia dyscyplinarnego.

4. Orzekanie w polu polityczności a kwestie *contra legem* – w kwestii definicji przewinienia dyscyplinarnego z art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 § 1 i § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym

Zgodnie z wyrokiem TS mechanizmy dyscyplinarne powinny mieć charakter wielopoziomowy. Z jednej strony konieczne jest tworzenie instrumentów kontroli niezawisłości sędziów, tak by nie były one wyrazem wpływów politycznych. Z drugiej należałoby zwalczać problem orzecznictwa *contra legem*, w taki jednak sposób, który nie będzie pomijał jego prawotwórczej roli w sytuacjach nieprzewidzianych dotąd w doktrynie. W istocie problem sprowadza się do kryteriów dopuszczalności orzekania w kontrze do ogólnie przyjętych zasad, z uwzględnieniem faktu, iż wyroki tego typu mogą mieć zdolność do „przełamania” wadliwej normy prawnej poprzez tworzenie precedensu i w efekcie pozytywnego wpływu na system.

Miejsca dla określonych przez trybunał orzeczeń organów dyscyplinarnych w kwestiach rażących naruszeń wykładni doszukiwać w pierwszej kolejności należałoby się w definicji przewinienia dyscyplinarnego. Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. definiuje je jako obejmujące przypadki „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”, z kolei art. 97 § 1 i § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa już tylko kwestie „oczywistej obrazy przepisów prawa”. Zdaniem trybunału i komisji takie brzmienie przepisów nie jest jednolite i zbyt szerokie, co może powodować błędne przekonanie, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów rozciąga się na wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych²². Problematyczne pozostaje określenie formuły, która pozwoliłaby na zawężanie kontroli

²² Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 119.

do kwestii wyjątkowych i jednocześnie niezbędnych – ochrony systemu przed szkodliwymi wyrokami i wykładnią *contra legem*. Należy zatem przybliżyć problematykę orzeczeń *contra legem* – ich przyczyn, skutków i warunków dopuszczalności, co pozwoli na wskazanie elementów definicji dostatecznie ukazujących istotę zagadnienia.

Obserwowana w sądownictwie tendencja do utrwalania trudnych do zaakceptowania lub wręcz sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa linii orzeczniczych, niezgodnych z ustalonym przez *ius interpretandi* kanonem wykładni przepisów, może objawiać się poprzez tworzenie nowych linii orzeczniczych, odbieganie od jednolitości stosowania prawa i jego wypracowanej interpretacji czy poprzez ignorowanie woli ustawodawcy wskazanej w regulacjach. Może prowadzić to do lekceważenia wykładni *secundum legem* oraz wzorców konstytucyjnych, a co za tym idzie do naruszeń fundamentalnych gwarancji ochrony praw obywateli. W piśmiennictwie kwestionuje się dopuszczalność prawotwórstwa *contra legem*²³, choć nie jest to stanowisko jednolite²⁴. Dopuszczalność wydania precedensu uzasadniana jest często kategorią słuszności, która jest elementem systemu prawa pozwalającym na poszukiwanie podstawy wyroku poza literalnym brzmieniem przepisów²⁵. Słuszność z kolei rozumiana może być na trzy sposoby: jako instrument wypełnienia luk w prawie (*praeter legem*), dostosowania prawa do indywidualnego przypadku (*infra legem*) lub jako podstawę uzasadniającą odmowę zastosowania niesprawiedliwego prawa (*contra legem*)²⁶. W tym kontekście zauważyć jednak należy, że słuszność *contra legem* nie oznacza jedynie

23 Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 12, s. 35; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 308; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 255.

24 W. Dziedziak, *Z zagadnień słuszności w prawie* [w:] *Państwo–prawo–polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kosturbić, I. Nowikowski Lublin 2012, s. 100–101; L. Morawski, *Czy precedens powinien być źródłem prawa?* [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, przewodniczący kom. red. J. Malarczyk, Lublin 1996, s. 201.

25 W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 100–101; L. Morawski, *op. cit.*, s. 201.

26 M. Akehurst, *Equity and General Principles of Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1976, vol. 25, no. 4, s. 801.

orzeczenia wbrew obowiązującym zasadom, ale realizować musi także zadanie szersze, zgodnie z kategorią „luki *contra legem*”, którą definiuje się jako ujemną ocenę obowiązującej regulacji i odstępianie od jej realizacji, połączoną z postulatem jej uchylenia albo zmiany²⁷.

Organ kontrolujący powinien zatem być w stanie zdeterminować nie tylko sam fakt odstępiania od wykładni, ale także intencję. Istotnie kategoria słuszności pozwala na odmowę zastosowania danej normy, jednak z nieodłącznym zamiarem jej naprawy. Wyjście poza posłuszeństwo obowiązującym zasadom ma mieć więc na celu przede wszystkim obrotę jednostki przed wydaniem decyzji niesprawiedliwej²⁸. Podkreślić jednak należy, że tego typu działanie nie może być wypełnione dowolną treścią. Prawotwórcze posłuszenie się precedensem *contra legem* musi być uzasadnione. Jak wskazuje literatura, słusznego umotywowania doszukiwać można się w trzech kategoriach: rażącego błędu legislacyjnego, aksjologicznego lub prakseologicznego²⁹. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w kontekście językowych granic wykładni znaczenie tekstu nie jest granicą bezwzględną – możliwe jest jej przekroczenie, jednakże muszą za tym przemawiać silne racje aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Co więcej, konieczne jest poszanowanie zasady subsydiarności, która pozwala na tego typu działanie jedynie, gdy nie jest tego w stanie uczynić legislator, a w konkretnym przypadku przeważa potrzeba podjęcia decyzji³⁰. Każda z tych kategorii wymaga indywidualnego rozpatrzenia w warunkach bezstronnej oceny zarówno sędziego, jak i stojącej nad nim kontroli dyscyplinarnej.

Przypadki oczywiście i rażącej obrazu przepisów prawa mieszczą się w kanonie zdefiniowanego powyżej zjawiska orzekania *contra legem*, ujmują je jednak dość szeroko. 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, nie pozwalają na wykluczenie możliwości

27 A. Kozak, *Luka aksjologiczna* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 179.

28 W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 99.

29 L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 309.

30 Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, LEX nr 41212.

pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności wyłącznie z uwagi na „błędną” treść ich orzeczeń, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że odpowiedzialność ta będzie zawsze ściśle ograniczona do sytuacji absolutnie wyjątkowych. Definicja bliższa postulatom trybunału znajdowała się w poprzedniej wersji przepisu, w nowej wersji pominięto bowiem w art. 97 § 1 i § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym przesłankę dotyczącą „rażącego” charakteru obrazy przepisów, ujętej natomiast w art. 107 § 1 p.u.s.p. Okoliczność, w której na podstawie art. 97 § 1 i § 3 możliwe jest zwrócenie się do Izby Dyscyplinarnej po stwierdzeniu uchybienia stanowiącego „oczywistą obrazę przepisów”, pozwala na szeroką interpretację i uderzać może w bezpieczeństwo prawne jednostki, które z kolei ściśle wiąże się z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także założeniem o racjonalnym prawodawcy. Racjonalny prawodawca tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań³¹. Opierając się na tym przekonaniu, obywatele budują swoje zaufanie do władzy sądowniczej oparte na pewności prawa. Pewność prawa z kolei oznacza taki zespół cech przysługujących prawu, który pozwala zapewnić obywatelom bezpieczeństwo prawne, objawiające się przede wszystkim w świadomości przesłanek działania organów państwa i konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć³². To zaś wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny³³”.

Przesłanka „rażącego” naruszenia przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezależności organu dyscyplinarnego mogłaby stanowić element

31 Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1999 r., I KZP 19/99.

32 Wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00; 19 listopada 2008 r., KP 2/08; 24 lutego 2010 r., K 6/09.

33 Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.

decydujący podczas oceny orzeczeń *contra legem*. Obecny kształt przepisów, nieodnoszący się do tego motywu, może naruszać zarówno założenie o racjonalnym prawodawcy³⁴, jak i bezpieczeństwo prawne obywateli. Wobec powyższego zgodzić należy się z trybunałem w kwestii konieczności doprecyzowania wskazanej definicji w kierunku pozwalającym na rzetelną kontrolę tendencji *contra legem* w orzecznictwie.

5. Podsumowanie

Zmiany ustawodawcze dotyczące systemu sądownictwa w Polsce, które nastąpiły w ostatnich latach, doprowadziły nie tylko do pojawienia się głosów krytycznych, związanych z słusnością reform – zarówno w kraju, jak i za granicą³⁵, ale przede wszystkim doprowadziły do wydania kilku wyroków³⁶ i złożenia przez Komisję Europejską zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE wniosku w sprawie stanu praworządności w Polsce³⁷. Ostatnie doniesienia polityczne wskazują, że Polska gotowa jest przyznać rację trybunałowi w kwestii braku sukcesu Izby Dyscyplinarnej jako organu stojącego na straży niezawisłości³⁸, problematyczne pozostanie jednak określenie mechanizmu, który nada kształt kontroli niezawisłości polskich sędziów zgodnej ze standardami unijnymi.

Kontrola dyscyplinarna jest elementem niezbędnym podczas kształtowania władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, między innymi ze względu na konieczność ochrony systemu przed patologiami, takimi jak oczywiste naruszenia w wydawanych wyrokach. Z kolei

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1992 r., K. 3/91, uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94.

35 Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva w sprawach C585/18, C624/18 i C625/18, EU:C:2019:551, pkt 1.

36 Wyroki w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982; wyroki w sprawach C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

37 Wniosek z art. 7 ust. 1 TUE przedstawiony 20 grudnia 2017 r. dotyczący praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final].

38 Prezes PiS zapowiada zmiany w sądownictwie, https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-prezes-pis-zapowiada-zmiany-w-sadownictwie,-nId,5585847#crp_state=1, [dostęp: 18 października 2021 r.].

interpretacja norm prawnych urzeczywistniona może być w pełni jedynie w środowisku respektującym zasady wykładni prawa i reguł oraz wzorców konstytucyjnych. Obowiązek ten jest realizowany przede wszystkim przez sądy i to na nich spoczywa obowiązek realizacji zasad państwa prawnego. To także one szerzą kulturę prawną i zapewniają ochronę ustalonych wartości demokratycznych. Dlatego tak ważne jest zapewnienie szybkiej weryfikacji tendencji rażących naruszeń wypracowanych wykładni i tworzenia sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa linii orzeczniczych. Zapewniając w pierwszej kolejności niezależność organu, a następnie odpowiednią formę definicji naruszenia, prawodawca ma szansę stworzyć instrumenty zapewniające niezawisłość i bezstronność sądownictwa, ale przede wszystkim determinuje państwowość w ujęciu demokratycznym, zarówno w kontekście konstytucyjnym, jak i szerszym, zgodnym z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Realizacja postanowień orzeczenia trybunału musi zatem opierać się na dwóch elementach: po pierwsze zgodności ze standardami międzynarodowymi procedur powoływania i kształtu organu dyscyplinarnego, po drugie odpowiednio wąskiej i precyzyjnej definicji przewinienia, tworząc tym samym zbalansowane mechanizmy równowagi, nie w ujęciu politycznym, ale słusznosciowym – chroniącym szeroko rozumianą sprawiedliwość.

Bibliografia

Literatura

- Akehurst M., *Equity and General Principles of Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1976, vol. 25, no. 4.
- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 12:15–25, Warszawa 2019.
- Dziedziak W., *Z zagadnień słuszności w prawie* [w:] *Państwo-prawo-polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kosturbić, I. Nowikowski, Lublin 2012.
- Filipek P., *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państw członkowskich do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 12:4–13.
- Gajda-Roszczyńska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 451–483 (2020).
- Gontarski W., *Unijne środki tymczasowe: «status quo» a nie «status ante»*. Glosa do postanowienia TS z 19 października 2018 r. C – 619/18, LEX 2019.
- Hofmański P., Wróbel A., *Uwaga do art. 6* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 12.
- Kozak A., *Luka aksjologiczna* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Łętowska E., *Równanie w dół – zagrożenie państwa prawa. Polska Herodesem czy katalizatorem?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4.

- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków [b.r.w.].
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003.
- Morawski L., *Czy precedens powinien być źródłem prawa?* [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, przewodniczący kom. red. J. Malarczyk, Lublin 1996.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Taborowski M., *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

- Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, pkt 1.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1999 r., I KZP 19/99.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94.
- Wniosek z art. 7 ust. 1 TUE przedstawiony 20 grudnia 2017 r. dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final.
- Wyrok w sprawie C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej 2019, EU:C:2019:531.
- Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses.
- Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00.
- Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., KP 2/08.
- Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09.
- Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.
- Wyrok TK z 25 lutego 1992 r., K. 3/91.

Wyroki w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982.

Wyroki w sprawach C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495).

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5; t.j. opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. poz. 825).

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej OJ C 326, 26 października 2012 r., p. 47–390.