

Ustawa

z dnia ...

o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów

W celu 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:

Art. 1.

Ustawa dotyczy szczególnych zasad odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego, a także asesorów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych – zwanych dalej sędziami.

Art. 2.

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.

Art. 3.

1. Sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych i sędziów Sądu Najwyższego w obu instancjach jest Sąd Najwyższy.
2. Sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych w obu instancjach jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Art. 4.

1. Sąd dyscyplinarny rozpatruje sprawy dyscyplinarne sędziów, w tym sprawy o zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, w I instancji w składzie 3 sędziów, w II instancji w składzie siedmiu sędziów.
2. Jeśli sądem dyscyplinarnym jest Sąd Najwyższy, w skład sądu dyscyplinarnego I instancji wchodzi jeden ławnik, a w skład sądu dyscyplinarnego II instancji dwóch ławników.

3. Składy sądów dyscyplinarnych ustalone są w drodze losowania, przy czym w składzie sądu dyscyplinarnego I instancji może być najwyżej jeden z sędzia z poszczególnych Izb Sądu Najwyższego a w składzie II instancji co najwyżej dwóch sędziów z każdej z Izb.

Art. 5.

Niezwłocznie po wejściu w życie ustawy sprawy dyscyplinarne zawisłe przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego prezes Izby Dyscyplinarnej przekazuje Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który kieruje te sprawy do rozpoznania przez Sąd Najwyższy w składach o których mowa w art. 4.

Art. 6.

1. Do postępowań dyscyplinarnych o których mowa w art. stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U z 2020 r., poz. 2072), ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. Z 2021 r., poz. 137, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ustroju sądów wojskowych (tj. Dz. U. Z 2020 r., poz. 1754) i ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz. U. Z 2021 r. poz. 1904), o ile dotyczą kwestii nieuregulowanych w niniejszej ustawie i nie są sprzeczne z przepisami niniejszej ustawy.

2. Ilekroć w ustawach określonych w ust. 1 jest mowa o Izbie Dyscyplinarnej działającej w odniesieniu do sędziów, należy przez to rozumieć Sąd Najwyższy działający na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

Art. 7.

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. 8.

1. Sędzia, co do którego w okresie nie wcześniej niż 5 lat przed wejściem w życie niniejszej ustawy zapadło prawomocne orzeczenie karne lub dyscyplinarne za czyn związany z orzekaniem, a nie zachodziły wobec niego wyjątkowe okoliczności określone w art. 2, może w terminie jednego roku od wejścia w życie ustawy złożyć wniosek do Sądu Najwyższego wniosek o stwierdzenie nieważności tego orzeczenia.

2. Sąd Najwyższy, orzekając w składzie określonym w art. 4 orzeka o nieważności orzeczenia, o którym mowa w ust. 1 jeśli uzna, że wydane wobec sędziego orzeczenie dotyczył czynu związanego z orzekaniem przy braku okoliczności wyjątkowych określonych w art. 2.

3. Unieważnienie orzeczenia o którym mowa w ust. 2 uprawnia sędziego do powrotu na zajmowane wcześniej stanowisko sędziowskie i zwrotu utraconego wynagrodzenia lub jego części za okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Art. 9.

1. Prezes Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego niezwłocznie po wejściu w życie ustawy przekaze Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego zawisłe w tej Izbie sprawy dyscyplinarne sędziów. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zapewni rozpoznanie tych spraw przez Sąd Najwyższy oraz warunki do obsługi administracyjnej tych spraw.

Art. 10.

Z zastrzeżeniem art. 2 i art. 7, postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów wojskowych wszczęte przed wejściem w życie niniejszej ustawy toczą się według przepisów dotychczasowych, przy czym sądem dyscyplinarnym II instancji jest Sąd Najwyższy w składzie 7-osobowym.

Art. 11.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

Projekt ustawy ma na celu wzmocnienie konstytucyjnej ochrony niezawisłości sędziowskiej w taki sposób, by prowadzone w niezbędnych sytuacjach postępowania karne i dyscyplinarne wobec sędziów, nie naruszając niezawisłości sędziowskiej gwarantowały zarazem możliwość reagowania na zachowania sędziów stanowiące rażące naruszenie prawa.

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.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz. U. Z 2021 r. poz 1904) powierza sprawy dyscyplinarne Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, co zostało zakwestionowane przez TSUE. Intencją proponowanych zmian jest wykonanie orzeczenia TSUE w taki sposób, by odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów nie znajdowała się gestii Izby Dyscyplinarnej.

Jednocześnie 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.

Dlatego, trzymając się ram wyroku TSUE, proponowana zmiana przewiduje pozostawienie Izby Dyscyplinarnej jako organu odwoławczego w sprawach odpowiedzialności zawodowej innych niż sędziowie grup zawodowych. Wyjęte z jej kompetencji byłyby jedynie sprawy sędziów.

W ramach zmian w stosunku do obecnie obowiązującego prawa projekt zmierza do wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz zgód na pociąganie sędziów do odpowiedzialności karnej z dotychczasowej kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu najwyższego i przeniesienie ich do kompetencji Sądu Najwyższego jako całości. Izba Dyscyplinarna pozostanie sądem dyscyplinarnym II instancji dla odpowiedzialności dyscyplinarnej innych niż sędziowie grup zawodowych, natomiast sprawy dyscyplinarne sędziów podlegać będą rozpatrywaniu przez Sąd Najwyższy, w składach losowanych spośród wszystkich sędziów tego sądu, niezależnie od tego z której są Izby.

W celu ujednoczenia zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych projekt wprowadza zasadę, że cała odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów ulokowana jest w Sądzie Najwyższym, tak jak odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów administracyjnych w całości ulokowana jest w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, przy czym w I instancji orzekają składy 3-osobowe, a w II składy 7-osobowe. Rolę sądów dyscyplinarnych I instancji przestaną pełnić sądy apelacyjne. Za taki rozwiązaniem przemawia oprócz wspomnianego już ujednoczenia zasad odpowiedzialności także wspomniana tu waga spraw dyscyplinarnych sędziów i powiązanie ich z koniecznością ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej niezawisłości.

Oznacza to, że sądem dyscyplinarnym I instancji dla sędziów sądów powszechnych i wojskowych nie byłyby już odpowiednio sądy apelacyjne i wojskowe lecz w obu instancjach Sąd Najwyższy, w składzie 3-osobowym w I i 7-osobowym w II instancji. Z uwzględnieniem również ławników, pozostających w strukturze Sądu Najwyższego. Skład sądów obu instancji byłby ustalany w drodze losowania, z uwzględnieniem sędziów wszystkich Izb Sądu Najwyższego.

Projekt wprowadza wyraźne zastrzeżenie, wyprowadzone z zasady niezawisłości sędziowskiej, że sędzia nie odpowiada karnie ani dyscyplinarnie za treść wydawanych przez siebie orzeczeń, 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 tym zakresie projektowana ustawa powtarza in extenso tezę 137 z uzasadnienia wspomnianego wyżej wyroku TSUE, co należy uznać za jednoznaczne zrealizowanie wskazań zawartych w tym wyroku.

Projektowana ustawa wprost reguluje też sytuacje prawną sędziów, co do których toczą się sprawy o czyny związane z orzekaniem. Sprawy te podlegać będą selekcji i o ile zarzucane czyny związane z orzekaniem nie mieszczą się w zakresie wyjątku wskazanego w tezie 137 wyroku TSUE, postępowanie podlegać będzie umorzeniu (z anulowaniem wszystkich konsekwencji postępowania zwłaszcza zawieszenia w czynnościach służbowych i pozbawienia części wynagrodzenia), natomiast sprawy objęte wyjątkiem oraz sprawy o czyny niezwiązane

z orzekaniem toczyć się będą w dalszym ciągu, ale nie przed Izbą Dyscyplinarną tylko przed Sądem Najwyższym w myśl niniejszej ustawy.

Projektowana ustawa spowoduje też wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za wnoszenie pytań prejudycjalnych do TSUE, taki czyn byłby bowiem uznany za związany z orzekaniem a nieobjęty wyjątkiem, gdy taka odpowiedzialność jest dopuszczalna z uwagi na rażące naruszenie prawa.

Projektowana ustawa ma charakter *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zawartych w ustawach ustrojowych sądownictwa, określających w szczególności zasady proceduralne i tryb tych postępowań. Ustawa wprowadza zasadę, że przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną zawarte w ustawach ustrojowych mają zastosowanie w kwestiach nieuregulowanych tą ustawą i o ile nie są z tą ustawą sprzeczne. To rozwiązanie ma charakter przejściowy, związany z koniecznością szybkiej realizacji wyroku TSUE, w przyszłości zawarte w projektowanej ustawie zasady powinny być wprowadzone do ustaw ustrojowych sądownictwa.

Reasumując – 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.

Ustawa nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych, gdyż nie powoduje konieczności tworzenia nowych struktur organizacyjnych ani też nie wprowadza nowych zadań.

Projekt jako zmierzający do realizacji wyroku TSUE jest też w pełni zgodny z prawem Unii Europejskiej.