**Sprawozdanie z seminarium Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ z dnia 19 kwietnia 2023 r. pt. „Jak skutecznie egzekwować odpowiedzialność dyscyplinarną w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego?”**

19 kwietnia 2023 r. odbyło się kolejne seminarium z cyklu seminariów pt. „Reforma Trybunału Konstytucyjnego – wyzwania i oczekiwania”. Celem spotkań jest naukowa dyskusja problemów obecnego TK i konieczności jego reformy.

Seminarium z 19.04.2023 r. dotyczyło propozycji rozwiązań zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Punktem wyjścia dyskusji był projekt ustawy o TK przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego[[1]](#footnote-1), w szczególności regulacja zawarta w Oddziale 4 projektu (art. 33- 39).

Rozwiązania zawarte w projekcie przedstawił prof. Wojciech Jasiński (UWr.), członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego. Ich oceny dokonali eksperci: SSN dr Michał Laskowski, STK prof. Andrzej Zoll (UJ), prof. Agnieszka Barczak-Oplustil (UJ) oraz STK prof. Mirosław Wyrzykowski (UW).

W dyskusji udział wzięli: dr Witold Zontek, dr Monika Haczkowska, prof. Grażyna Skąpska, dr Michał Ziółkowski, mecenas Beata Czechowicz, prof. Wojciech Jasiński, sędzia Stanisław Zabłocki oraz prof. Ewa Łętowska.

Seminarium rozpoczęła prof. Monika Florczak-Wątor, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ, która krótko wskazała tematykę seminarium, a potem przedstawiła i powitała panelistów oraz uczestników spotkania.

Następnie **prof. Wojciech Jasiński** przedstawił uzasadnienie i treść projektu w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK. Podkreślił, że zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest jednym z tych, które wymaga korekty, głównie ze względów procesowo- pragmatycznych (przede wszystkim ze względu na potencjalne problemy z powołaniem całego składu orzekającego).

Omówił kolejno następujące zagadnienia:

- definicję deliktu (przewinienia dyscyplinarnego złożonego z trzech elementów: oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, uchybienia godności urzędu sędziego Trybunału lub innych nieetycznych zachowań mogących podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości, art. 33 ust. 1 projektu);

- zakresu temporalnego odpowiedzialności (także przed objęciem stanowiska, art. 33 ust. 2);

- rodzaju kar (5 rodzajów sankcji, art. 37);

- zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej i wykroczeniowej; odpowiedzialności sędziów TK za wykroczenia (art. 33 ust. 3-6);

- inicjowania postępowania dyscyplinarnego (art. 34 ust. 1);

- statusu i roli rzecznika dyscyplinarnego jako oskarżyciela (wybieranego w drodze losowania, art. 34 ust. 4);

- składu sądu dyscyplinarnego, sposobu powoływania składu orzekającego (art. 35);

- etapów procedury (art. 34);

- uprawnień obwinionego w postępowaniu (art. 34)

- środków zaskarżenia (art. 35, 36);

- odesłań: odpowiedniego stosowania ustawy o SN i USP (art. 39).

**SSN Michał Laskowski** wyraził słowa uznania dla autorów projektu. Jego zdaniem takie rozwiązania są obecnie bardzo potrzebne, a te, zawarte w projekcie są spójne i logiczne. W swej wypowiedzi odniósł się do zagadnień materialno prawnych oraz proceduralnych.

Co do pierwszych uznał zasadność „tradycyjnych” przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej (występujących w bardzo wielu ustawach regulujących odpowiedzialność przedstawicieli zawodów zaufania publicznego) w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa” i „uchybienia godności urzędu sędziego”. Jego wątpliwości budzi natomiast trzecia przesłanka. Dostrzega trudności we wskazaniu zachowań, które można by zakwalifikować jako „inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłość”. Stawia ostrożną tezę, że być może chodzi tu manipulacje przy zmianach składu.

Co do kwestii proceduralnych, SSN popiera rozwiązanie dotyczące udziału sędziów w stanie spoczynku w orzekaniu. Tę nowość uzasadniają zarówno argumenty normatywne (sędziowie są sędziami dożywotnio, obejmują ich różnego rodzaju ograniczenia, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej), jak i pragmatyczne, związane z rozszerzeniem puli osób, z których można losować składy orzekające.

SSN Michał Laskowski zgłosił następujące postulaty:

- wprowadzenia bezpośrednich odwołań do kodeksu karnego, zwłaszcza trzech pierwszych rozdziałów. Obecnie jest to możliwe tylko pośrednio, poprzez odpowiednie stosowanie ustawy o SN i KPK;

- wprowadzenia przepisu dotyczącego możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w sprawach mniejszej wagi (gdy wina, stopień szkodliwości społecznej czy korporacyjnej byłby niewielki);

- wprowadzenia terminu instrukcyjnego dla rzecznika dyscyplinarnego, który mobilizowałby rzecznika do podejmowania działań w sprawie;podkreślił, że w innych ustawach (o SN czy USP) taki termin się znajduje;

- wprowadzenia kadencyjności rzecznika; przewidziane w projekcie losowanie rzecznika (rzecznik dyscyplinarny ad hoc) może nie gwarantować w wystarczający sposób fachowego wykonywania tej funkcji.

Następnie głos zabrał **prof. Andrzej Zoll.** Również pozytywnie ocenił omawiany projekt, jako staranny i merytorycznie uzasadniony. Postuluje, idąc dalej niż przedmówca, aby sędziami sądu dyscyplinarnego byli wyłącznie sędziowie w stanie spoczynku. Uzasadnia to niewielką liczbą czynnych sędziów (początkowo 12, dziś 15) oraz koleżeńskimi relacjami. Jego zdaniem wyeliminowałoby to także z uczestnictwa w orzekaniu prezesa TK, którego w sprawach dyscyplinarnych powinien zastąpić przewodniczący sądu dyscyplinarnego. Konieczne byłoby także wprowadzenie limitu wieku- 79 lat (ze względu na kadencję 9 letnią oraz okoliczność, że osoba 70 letnia może być wybrana do TK). Prof. Zoll stawia w wątpliwość tylko jedną kwestię, jest nią skład 5 osobowy w pierwszej instancji, co wydaje się zbyt daleko idące, zwłaszcza w sprawach prostych.

W dalszej kolejności głos zabrała **dr hab. Agnieszka Barczak- Oplustil.** Koncentrując się na zagadnieniach materialno prawnych zgłosiła następujące postulaty:

- zrezygnowania z tzw. odesłań kaskadowych i wprowadzenia bezpośredniego odwołania do KK; wątpliwości komentatorki budzi zwłaszcza ustalenie, czy dana kwestia została, czy nie została uregulowana w ustawie; jest ona kluczowa dla zastosowania bądź odmowy zastosowania ustawy, do której następuje odwołanie;

- uregulowania przedawnienia; w projekcie brak jest przepisów dotyczących tej kwestii; takie przepisy znajdują się w ustawie o SN, stąd pytanie, czy można je zastosować do odpowiedzialności sędziów TK?

- zrezygnowania z regulacji przewidującej odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów TK także za postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli sędzia uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego Trybunału. Uzasadniając swe stanowisko w tej kwestii prof. Barczak- Oplustil stwierdziła, że odpowiedzialność sędziów TK dotyczy zaledwie kilkunastu osób, a zatem powinny być one w sposób należyty zweryfikowane na etapie ich wyboru. Przepis ten pełni tylko rolę sanowania tych błędów, których nie udało się wcześniej wychwycić, co jest niepokojące wobec braku przepisów o przedawnieniu. Zachowanie staje się czynem bezprawnym (deliktem dyscyplinarnym) przez sam fakt objęcia stanowiska w TK. W momencie podjęcia zachowania było ono legalne.

- odmiennego uregulowania odpowiedzialności sędziów w stanie spoczynku i sędziów czynnych zawodowo; projekt przewiduje, że za uchybienie godności sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu sędziego w okresie pełnienia służby sędzia Trybunału w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie. Nieuzasadnione wydaje się komentatorce ograniczenie tej odpowiedzialności wyłącznie do odpowiedzialności dyscyplinarnej za delikt dyscyplinarny, skoro sędziowie, będąc wprawdzie w stanie spoczynku, w pewnym zakresie (jako sędziowie sądu dyscyplinarnego) będą jednak orzekać. Brak takiej odpowiedzialności jest uzasadniany tym, że sędziowie w stanie spoczynku nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. W przypadku sędziów TK w stanie spoczynku orzekających jako sędziowie dyscyplinarni, ten argument traci na znaczeniu.

Jako ostatni zabrał głos **prof. Mirosław Wyrzykowski (UW)**.Również skoncentrował się na przesłankach materialno prawnych odpowiedzialności. Zwrócił uwagę, że obecnie właściwie nie mamy materiału empiryczno- orzeczniczego dotyczącego występków dyscyplinarnych sędziów TK. Aktualnie toczą się tylko trzy sprawy sędziów w stanie spoczynku: Jerzego Stępnia (zarzut złamania zasady apolityczności poprzez czynny udział w wiecu politycznym, podczas którego J. Stępień stwierdził, że rządzący zawiesili konstytucje na boku), prof. Wojciecha Hermelińskiego (zarzuty nieetycznego zachowania polegające na publicznym skomentowaniu wypowiedzi J. Wyrembaka, która to wypowiedź w ocenie prof. Hermelińskiego świadczyć miała o „wyjątkowej emocjonalności” sędziego TK oraz nazwanie go dublerem) oraz Bohdana Zdziennickiego (zarzut niepowściągliwej oceny sposobu przesłuchiwania go w charakterze świadka). Na marginesie prof. Wyrzykowski przypomniał, że standardy przesłuchania wypracował w swym orzecznictwie sam TK (w postanowieniu dot. komisji śledczej). Podkreślił ponadto, że w tym ostatnim przypadku postępowanie zostało zainicjowane przez Prokuratora Generalnego na wniosek Prezydent RP, co ocenił jako sytuację ekstremalnie poważną.

Nawiązując do pytania SSN M. Laskowskiego, prof. Wyrzykowski wyjaśnił, skąd w projekcie znalazła się przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w postaci „innych nieetycznych zachowań mogących podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości”. Jest to najprawdopodobniej odwołanie do brzmienia obowiązującej ustawy, w której jedną z przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej jest „naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości” (art. 24 . ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422).

W dalszej kolejności, prof. Wyrzykowski, nawiązując do aktualnej sytuacji Trybunale stawia pytanie o zakwalifikowanie wypowiedzi sędziów, którzy w krytycznie odnoszą się do wyroków (w tym kwalifikacji sędziów orzekających) wydawanych przez innych sędziów jako rażące naruszenie prawa czy zasad etyki sędziowskiej, uzasadniające pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej? Przykładem tego mogą być słowa sędziego Mariusza Muszyńskiego, który w jednym ze zdań odrębnych określił uzasadnienie orzeczenia jako nieprzemyślane i nieadekwatne do treści sentencji, będące wyrazem trybunalskiej bezrefleksyjności, zawierające błędy studenckie.

Można sobie wyobrazić sytuację, że dzisiaj orzekający sędziowie, gdy znajdą się w stanie spoczynku zaczną się wypowiadać na temat orzeczeń, które będą wydawane przez ich następców. Zdaniem prof. Wyrzykowskiego będzie to element nowej kultury konstytucyjnej, odmiennej od tej, do której jesteśmy przyzwyczajeni.

Podsumowując, prof. Wyrzykowski podkreślił, że aktualnie doszło do sfalsyfikowania oczekiwań i wyobrażeń co do zachowań sędziowskich i etyki sędziowskiej. W związku z tym warto byłoby opracować materiał dotyczący zachowania sędziów i sędziów w stanie spoczynku, który ułatwiłby ich kwalifikowanie jako naruszających zasady etyczne (przy pełnieniu roli sędziego i poza salą sądową).

Jako pierwszy w dyskusji głos zabrał **dr Witold Zontek,** który wyraził wątpliwość co do legitymacji do orzekania sędziów w stanie spoczynku . Podniósł, że skoro odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością karną, to orzekać powinien niezawisły sąd. Wyjaśnienia wymaga, czy jest nim w świetle Konstytucji ale także przepisów unijnych, panel składający się z sędziów TK w stanie spoczynku?

Z kolei SSN **Stanisław Zabłocki** odniósł się do problemu składów sądów dyscyplinarnych z udziałem sędziów w stanie spoczynku. Jego zdaniem, chociażby z przyczyn pragmatycznych, idea ta zasługuje na akceptację. Rozszerzenie puli sędziów o sędziów w stanie spoczynku zapobiegnie sytuacji, w której wybór składu orzekającego nie byłby możliwy ze względu na ich małą liczbę. Z tego samego powodu SSN uważa, że nie powinny być powiększane składy. Finalnie, wobec braków kadrowych, mogłoby to doprowadzić do niemożności zagwarantowania zasady dwuinstancyjności i zasady ne peius. Sędzia Zabłocki przychylił się także do postulatu konieczności zmodyfikowania przepisów odsyłających, zwłaszcza do KK (jego poszczególnych rozdziałów). Zwrócił również uwagę na ogromną różnicę między trzema pierwszymi a dwoma ostatnimi karami (art. 37 Projektu). Skrytykował zwłaszcza karę możliwość obniżenia wynagrodzenia (kara finansowa obniżenia uposażenia o 5%–50% na okres do 1 roku). Uznał, że może ona zostać wymierzona w taki sposób, ze będzie miała charakter kary jedynie dekoracyjnej, czego należy unikać. Przychylił się również do poglądu SSN Michała Laskowskiego o konieczności wprowadzenia przepisu o przypadku mniejszej wagi.

**Dr Monika Haczkowska** również opowiada się za rozszerzeniem składów orzekających w sprawach dyscyplinarnych sędziów TK o sędziów TK w stanie spoczynku oraz za wprowadzeniem kadencyjności rzecznika dyscyplinarnego (2-3 letnią). Tak jak poprzednicy jest sceptyczna jeżeli chodzi o rozszerzanie składów orzekających Opowiada się również za zmianą odesłań kaskadowych.

**Prof. dr hab. Grażyna Skąpska** również opowiada się za nierozszerzaniem składów orzeczniczych. Przemawia za tym także teoria gier, która dowodzi, że decyzje podejmowane w szerszym gronie nie muszą być bardziej racjonalne. Opowiada się także za udziałem sędziów w stanie spoczynku w orzekaniu w sprawach dyscyplinarnych jako bardziej predestynowanych do tego. Prof. Skąpska zwróciła także uwagę na konieczność spojrzenia na delikty dyscyplinarne nie tylko z perspektywy normatywnej, ale także empirycznej.

**Dr Michał Ziółkowski** powrócił do wątku poruszonego przez dr Zontka, a więc legitymacji do orzekania przez sędziów w stanie spoczynku. W jego opinii ich dopuszczenie jest nieuprawnione na gruncie obowiązującego prawa. Przemawiają za tym trzy dogmatyczno prawne argumenty. Po pierwsze sędziowie w stanie spoczynku nie zapewniają, z przyczyn instytucjonalnych, zasady niezawisłości i niezależności w świetle Konstytucji, ponieważ zakończyła się ich kadencja, która jest tego gwarantem. Po drugie sędziowie w stanie spoczynku nie mają legitymacji demokratycznej i społecznej takiej jak czynni sędziowie TK. Dopuszczenie ich do orzekania byłoby zmianą ustaleń dokonanych w momencie konstytucyjnym, w którym nie byli oni brani pod uwagę jako orzekający. Jest to argument oryginalistyczny ale i dogmatyczny. I po trzecie, taki sąd dyscyplinarny nie spełnia wymogów sądu dyscyplinarnego, a skoro tak konieczne byłoby zapewnienie odwołania do sądu.

Jako ostatnia głos w dyskusji zabrała **mecenas Beata Czechowicz.** Zgłosiła postulat działań na przedpolu, które polegałyby na stworzeniu systemu eliminowania osób niegodnych, już na etapie starania się o stanowisko sędziego TK. Uważa, że odpowiedzialność za zachowania sprzed momentu objęcia stanowiska może stanowić źródło refleksji dla kogoś, kto się o ten urząd ubiega.

Podkreśliła znaczenie nie tylko składów sędziowskich, ale tego, kto jest rzecznikiem dyscyplinarnym. Od jego aktywności zależy przebieg postępowania, często jest też gwarantem rzetelności postępowania. Zdaniem Beaty Czechowicz istotna jest też kwestia przedawnienia; jej brak jest mankamentem projektu, wymaga uzupełnienia.

Seminarium zakończyło podsumowanie **prof. Wojciecha Jasińskiego.** Profesor wyraźnie zaznaczył odmienność deliktu dyscyplinarnego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej od odpowiedzialności karnej. W jego opinii konieczne jest zapewnienie swobody w kształtowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Realizuje to art. 33 Projektu, który przewiduje, że sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności i niezawisłości. Podkreślił równocześnie, że materiał empiryczny jest w tym zakresie ograniczony.

Co do kwestii kar i ich katalogu, stwierdził, że jest ona otwarta, wymaga przemyślenia. Podobnie ma się rzecz z unormowaniem przypadku mniejszej wagi.

Co do odesłań, również dostrzega potrzebę ich doprecyzowania, choć na tym etapie nie przesądza o ich szczegółowości.

Co do karania za zachowania sprzed objęcia stanowiska, zauważa, że wybór do TK jest polityczny; a zatem karanie za działalność przed objęciem stanowiska w trybie postępowania dyscyplinarnego może być traktowane jako sposób korygowania wcześniejszego wyboru.

Co do składów orzekających, referent stwierdził, że obecność w nich sędziów w stanie spoczynku jest wyrazem ciągłości instytucji oraz wspólnoty sędziów orzekających i sędziów w stanie spoczynku.

Ostatnie komentarze wygłosili prof. E. Łętowska oraz sędzia S. Zabłocki. Prof. Łętowska postawiła fundamentalne pytanie: czy dyskutujemy jak być powinno w czasach normalnych czy o ścieżce dojścia na czasy nienormalne? Sędzia Zabłocki natomiast podkreślił, że zastanawiając się nad szczegółowymi i pragmatycznymi rozwiązaniami musimy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć fundamentalne i pierwotne kwestie konstytucyjne.

Seminarium zamknęła prof. Monika Florczak-Wątor, która podziękowała wszystkim prelegentom, dyskutantom i uczestnikom spotkania.

Justyna Holocher

1. Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, https://cisk.wpia.uj.edu.pl/documents/145101036/153263633/Spo%C5%82eczny+projekt+ustawy+o+Trybunale+Konstytucyjnym [↑](#footnote-ref-1)