

Pojęcia kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, środki dyscyplinarne, sądownictwo

# Przeгляд orzecznictwa

Marek Antoni Nowicki

## ŚRODKI DISCYPLINARNE WOBEC SĘDZIEGO ZA PUBLICZNĄ KRYTYKĘ REFORMY SĄDOWNICTWA

*Tuleya przeciwko Polsce* [wyrok z 6.07.2023 r.,  
Izba (Sekcja I), skargi nr 21181/19 i 51751/20]

Igor Tuleya jest sędzią orzekającym od 1996 r. Jego sprawa dotyczyła nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności pięciu dyscyplinarnych dochodzeń wstępnych wszczętych przeciwko niemu w 2018 r. z podejrzeniem popełnienia wykroczeń dyscyplinarnych. Jedno z nich, dotyczące rzekomego niedozwolonego ujawnienia informacji z akt śledztwa, doprowadziło do wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego po uchyleniu immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (SN) i zawieszenia go na pewien czas w czynnościach sędziego. Postępowanie karne przeciwko I. Tulei, jak się wydaje, nadal toczy się, natomiast żadne dochodzenie wstępne nie doprowadziło do wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 6 ust. 1 Konwencji, sędzia I. Tuleya zarzucił, że Izba Dyscyplinarna SN, która orzekała o uchyleniu immunitetu i zawiesiła go w czynnościach sędziego, nie spełniała wymagań „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”. Twierdził również, że podjęte wobec niego środki oznaczały nękanie prawne i podanie w wątpliwość jego reputacji zawodowej jako sędziego z naruszeniem art. 8 Konwencji i stanowiły zemstę za jego publiczną krytykę działań władz uderzającą w niezawisłość sędziowską z naruszeniem art. 10 Konwencji. W jego ocenie działania takie nie tylko miały zniechęcić go i zastraszyć, ale również objąć kontrolą sędziów. Ostatni zarzut dotyczył braku środka prawnego umożliwiającego mu reakcję na zamach KRS na jego prawo do prywatności (art. 13 Konwencji).

W związku z zarzutem na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał przypominał, że zasady ogólne dotyczące zakresu oraz znaczenia koncepcji „sądu ustanowionego ustawą” zostały przyjęte w wyroku Wielkiej Izby *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islandia* (z 1.12.2020 r.). W tym samym wyroku Trybunał wypracował test progowy, na który składają się trzy kryteria traktowane łącznie, mające służyć ustaleniu, czy nieprawidłowości w konkretnej procedurze powołań sędziowskich były na tyle poważne, że prowadziły do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą oraz czy władze państwowe zapewniły równowagę konkurujących ze sobą zasad.

W tej sprawie zarzucone naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczyło Izby Dyscyplinarnej SN, która postanowiła uchylić immunitet skarżącego. Zdaniem skarżącego sędziowie tej Izby zostali powołani przez Prezydenta RP na podstawie wniosku nowej KRS z wyraźnym naruszeniem prawa krajowego w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału.

Trybunał już wcześniej, w wyroku w sprawie *Reczkowicz v. Polska* (z 22.07.2021 r.), zbadał, czy fakt, że sprawa została rozpatrzona przez Izbę Dyscyplinarną SN, doprowadził do naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w świetle trzystopniowego testu z wyroku *Guðmundur Andri Ástráðsson*.

W pierwszym etapie tego testu Trybunał w tamtej sprawie uznał, że doszło do wyraźnego naruszenia prawa krajowego, proces powołań sędziowskich do Izby Dyscyplinarnej był bowiem wadliwy z powodu udziału w nim KRS, a więc ciała, które nie jest niezależne od ustawodawcy i władzy wykonawczej. Trybunał wziął pod uwagę w szczególności przekonujące i mocne argumenty SN zawarte w wyroku z 5.12.2019 r. (nr III PO 7/18) oraz w uchwale połączonych Izb SN z 23.01.2020 r. oraz wnioski tego sądu, że procedura powołań do Izby Dyscyplinarnej była sprzeczna z prawem. Ich podstawą była dokładna i staranna ocena odpowiednich przepisów prawa polskiego z perspektywy fundamentalnych standardów Konwencji i prawa UE oraz wytycznych TSUE i orzecznictwa.

W związku z tym, z wielu powodów wskazanych w wyroku, Trybunał nie został przekonany, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.04.2020 r. (nr U 2/20), na który powoływał się rząd, pozbawił uchwałę Sądu Najwyższego znaczenia lub skutków dla orzeczenia przez Trybunał na tle art. 6 ust. 1 w kwestii, czy doszło do „wyraźnego naruszenia prawa krajowego”.

W drugim etapie Trybunał w wyroku *Reczkowicz* orzekł, że na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r., która pozbawiła sądownictwo prawa do wyboru członków sędziowskich KRS – prawa posiadanego przez nie na podstawie wcześniejszego ustawodawstwa i uznanego przez standardy międzynarodowe – władza ustawodawcza i wykonawcza osiągnęły decydujący wpływ na skład KRS. Ustawa ta w praktyce usunęła wcześniejszy system reprezentacji, ale również gwarancje niezależności sądownictwa w tym zakresie.

Trybunał doszedł do wniosku, że naruszenie prawa krajowego, wynikające z nieprzestrzegania zasady podziału władz i niezależności sądownictwa, w sposób naturalny osłabiło procedurę powołań, w rezultacie bowiem przedstawienie

kandydatów do Izby Dyscyplinarnej – warunek *sine qua non* powołania przez prezydenta RP – zostało powierzone KRS – ciału pozbawionemu wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Procedura powołania sędziów wskazująca na niewłaściwy wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powołania sędziów była *per se* niezgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji i jako taka oznaczała zasadniczą nieprawidłowość, negatywnie wpływając na cały proces oraz narażając na szwank legalność sądu składającego się z sędziów w ten sposób powołanych.

W trzecim etapie Trybunał stwierdził, że w prawie polskim nie było procedury umożliwiającej skarżącemu kwestionowanie zarzuconych braków w procesie powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej SN.

W wyroku *Reczkowicz* Trybunał stwierdził w konkluzji, że doszło do wyraźnego naruszenia prawa krajowego, mającego negatywny wpływ na fundamentalne zasady procedury powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej SN, nastąpiło ono bowiem na podstawie wniosku KRS, utworzonej na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r., a więc ciała, które przestało oferować wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nieprawidłowości w procesie powołań narażały na szwank legalność Izby Dyscyplinarnej w stopniu, który – w rezultacie z natury wadliwej procedury powołań sędziowskich – oznaczał, że była i nadal jest pozbawiona atrybutów „sądu” możliwego do uznania za „zgodny z prawem” dla celów art. 6 ust. 1. W ten sposób została naruszona istota tego prawa.

W rezultacie oceny ogólnej na podstawie opisanego trzystopniowego testu w sprawie *Reczkowicz* Trybunał orzekł, że Izba Dyscyplinarna SN nie była „sądem ustanowionym ustawą”, i stwierdził naruszenie w tym zakresie art. 6 ust. 1 Konwencji.

W niniejszej sprawie rząd kwestionował wnioski z wyroku *Reczkowicz*. Powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2022 r. (nr K 7/21), który orzekł, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, zgodnie z jego interpretacją przez Trybunał, jest niezgodny pod wieloma względami z szeregiem postanowień polskiej Konstytucji. Rząd twierdził, że wymieniony wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował, że wyroki Trybunału w sprawach *Broda i Bojara*, *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma sp. z o.o.* nie posiadały cech przewidzianych w art. 46 Konwencji. Trybunał już wcześniej rozpatrzył sformułowane w podobny sposób argumenty rządu w sprawie *Juszczyszyn* i odrzucił je. Podstawy przyjętych tam przez Trybunał wniosków istnieją nadal, nie było więc potrzeby ich ponownego szczegółowego przytoczenia.

W podsumowaniu i z tych samych względów co w sprawach *Reczkowicz* i *Juszczyszyn* Trybunał orzekł, że Izba Dyscyplinarna SN, która zajmowała się sprawą skarżącego, nie była „sądem ustanowionym ustawą”. Poza tym na pytanie, czy nieprawidłowości te narażyły również na szwank niezawisłość i bezstronność tego samego sądu, Trybunał udzielił już wcześniej odpowiedzi twierdzącej i w rezultacie kwestia ta nie wymagała dalszego badania.

W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą (sześć do jednego).

W części dotyczącej zarzutu na tle art. 8 Konwencji Trybunał w pierwszej kolejności musiał zająć się kwestią, czy miał on zastosowanie. Uznał, wbrew twierdzeniom rządu, że ze względu na długość okresu trwania rozmaitych negatywnych skutków wszczętego wobec skarżącego dochodzenia wstępnego w związku z jego wnioskiem o wydanie przez TSUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak również uchylenia immunitetu i zawieszenia skarżącego w czynnościach służbowych, zarzucone działania bardzo negatywnie wpłynęły na jego życie prywatne i w rezultacie miał do nich zastosowanie art. 8 Konwencji.

Jak ustalono powyżej, wszczęcie dochodzenia wstępnego w sprawie wniosku skarżącego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, podobnie jak uchylenie immunitetu i zawieszenie w czynnościach sędziego, miały bardzo znaczny negatywny wpływ na jego życie prywatne, stanowiły więc ingerencję w jego prawo do poszanowania życia prywatnego.

Przy ocenie, czy ingerencja była „przewidziana przez ustawę”, Trybunał przypomniał zasady ogólne obowiązujące w tym zakresie. Po pierwsze, zarzucony środek musi mieć podstawę w prawie krajowym, a poza tym istnieje obowiązek przestrzegania jego regulacji materialnych i proceduralnych.

Poza tym istotna jest jakość prawa wchodzącego w grę. Musi ono być zgodne z rządami prawa, dostępne dla osoby wchodzącej w grę i umożliwić jej przewidzenie skutków jego stosowania. Z tego m.in. wynika, że prawo krajowe musi być wystarczająco przewidywalne, dając jednostce odpowiednie wskazówki dotyczące okoliczności i warunków, w jakich władze mogą sięgać po środki dotykające jego praw na podstawie Konwencji.

Ingerencja w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego musi więc być oparta na „prawie” zawierającym właściwe gwarancje zabezpieczające przed arbitralnością. Musi ono zapewnić, aby władza wykonawcza korzystała ze swojej swobody zgodnie z prawem i bez nadużyć. Zabezpieczenia wymagane na podstawie art. 8 zależne są, przynajmniej w pewnym stopniu, od natury i zakresu ingerencji.

Dochodzenie wstępne dotyczące wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) złożonego przez skarżącego w sprawie karnej, w której orzekał, zostało wszczęte, zastępca rzecznika dyscyplinarnego uważał bowiem, że doszło do tego z naruszeniem art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zostało ono zamknięte w bliżej nieokreślonym czasie. Skarżący nie został poinformowany o tym fakcie i nie zostały mu postawione zarzuty dyscyplinarne.

Trybunał nie mógł się nie zgodzić z wnioskiem TSUE, że ingerencja w formie dochodzenia wstępnego w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym była sprzeczna z art. 267 TFUE. Wniosek ten był równoznaczny z uznaniem, że art. 114 ust. 1 ustawy z 2001 r. zastosowany w sprawie skarżącego

był niezgodny z art. 267 TFUE, w sytuacji gdy art. 91 ust. 2 Konstytucji przewidywa, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, taka jak TFUE, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Z tego wynikało, że ingerencja w prawo skarżącego do poszanowania życia prywatnego nie była „przewidziana przez ustawę” w rozumieniu art. 8 Konwencji.

W związku z uchwałą Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. Trybunał stwierdził, że nawet jeśli decyzja o uchyleniu immunitetu skarżącego miała podstawę ustawową, należało ustalić, czy była zgodna z prawem dla celów Konwencji, a w szczególności czy zastosowane regulacje były przewidywalne i zgodne z rządami prawa.

Trybunał przypomniał, że wcześniej uznał na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że uchwała umożliwiająca odpowiedzialność karną skarżącego i jego zawieszenie została wydana przez ciało, którego nie można było uznać za „sąd” dla celów Konwencji, mimo wyraźnych wymagań art. 181 i art. 180 ust. 2 Konstytucji, aby decyzje tego rodzaju zostały podjęte przez sąd. Zarzucona ingerencja nie mogła więc być uznana za zgodną z prawem w rozumieniu art. 8 Konwencji, nie była bowiem oparta na „prawie” przyznającym skarżącemu właściwe gwarancje chroniące przed arbitralnością. Sam ten wniosek wystarczyłby do stwierdzenia przez Trybunał, że zarzucona ingerencja nie była „przewidziana przez ustawę” w rozumieniu art. 8 Konwencji. Trybunał uznał jednak za właściwe zająć się tym zarzutem szerzej i ustalić, czy zostały również spełnione wymagania „jakości prawa”.

W dalszej kolejności Trybunał dokonał analizy, czy skarżący mógł przewidzieć możliwość uznania przez Izbę Dyscyplinarną ustnych motywów swojej decyzji z 18.12.2017 r. za powód do uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 241 ust. 1 k.k. Rząd twierdził, że uchwała Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. była zgodna z prawem, ustawa z 2001 r. przewidywała bowiem w takim przypadku uchylenie immunitetu sędziego umożliwiający jego odpowiedzialność karną.

W ocenie Trybunału odpowiedzialność karna lub jej zagrożenie w związku z działaniem związanym z wykonywaniem obowiązków sędziowskich należy uważać za środek wyjątkowy i wymagający restrykcyjnej interpretacji, z uwagi na zasadę niezawisłości sędziowskiej. Trybunał wskazał rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy skierowaną do państw członkowskich, aby interpretacja prawa, ustalenia dotyczące faktów lub ocena dowodów przez sędziów nie rodziły odpowiedzialności karnej, z wyjątkiem przypadków złośliwości.

Trybunał odnotował, że Izba Dyscyplinarna w uchwale z 18.11.2020 r. wykluczyła jakiegokolwiek realne zagrożenie dla interesu publicznego ustnego uzasadnienia przez skarżącego swojej decyzji. Izba Dyscyplinarna zauważyła również, że przy ocenie, czy istniało uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wymagane jest również badanie stopnia szkodliwości społecznej zarzucanego czynu. Czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma, zgodnie

z art. 1 ust. 2 k.k. nie stanowi przestępstwa. Izba Dyscyplinarna w wymienionej uchwale nie zajęła się jednak tą kwestią. Nie wyjaśniła tego faktu, chociaż zgodnie z prawem polskim element ten jest jednym ze znamion przestępstwa.

W związku z tym Trybunał wskazał, że Izba Dyscyplinarna w uchwale z 22.04.2021 r. oddaliła w pierwszej instancji wniosek prokuratora o zgodę na zatrzymanie skarżącego. W tej decyzji doszła do ustaleń, które w kwestii uzasadnionego podejrzenia różniły się pod wieloma względami od zawartych w jej uchwale z 18.11.2020 r. Uznała, że stopień szkodliwości społecznej działań skarżącego był niewątpliwie znikomy. Wskazała na brak jakichkolwiek ich negatywnych skutków oraz podkreśliła motywy skarżącego w sprawie, która wywołała duże publiczne spory i odnosiła się do kwestii przejrzystości w życiu publicznym. W ocenie Izby prokurator Prokuratury Krajowej nie wskazał, jakie konkretne informacje miały być ujawnione przez skarżącego, chociaż miało to kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności karnej. Podkreśliła, że wszelkie uznaniowe ograniczenia zakresu ustnego uzasadnienia sądu w publicznym postępowaniu prowadziłyby do zanegowania jego funkcji kontrolnej. Poza tym nie było podstaw do uznania, że skarżący działał z zamiarem ujawnienia informacji objętych tajemnicą śledztwa. Później Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN orzekła, że działania skarżącego nie zawierały znamion przestępstwa z art. 241 k.k.

Trybunał ze swojej strony nie mógł dostrzec w działaniu skarżącego żadnego przejawu złej woli.

Trybunał podkreślił, że sprawę skarżącego należało oceniać w kontekście ogólnym reorganizacji sądownictwa w Polsce. W wyroku w sprawie *Grzęda v. Polska* (z 15.03.2022 r.) odnotował, że cały ciąg wydarzeń w Polsce żywo pokazał, że kolejne reformy sądowe miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej, poczynając od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie przez przebudowę KRS i powołanie do życia nowych izb Sądu Najwyższego, przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli ministra sprawiedliwości nad sądami i wzmocnieniu jego roli w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Wielka Izba w sprawie *Grzęda* zauważyła, że w rezultacie kolejnych reform sądownictwo – autonomiczna gałąź władzy państwowej – zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej i w rezultacie poważnie osłabione.

Przy badaniu zarzutu na podstawie art. 8 Trybunał musi zawsze pamiętać o niezawisłości sędziowskiej, jako podstawowym warunku rządów prawa. Potwierdził, że musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed środkami mogącymi stanowić zagrożenie dla ich niezawisłości sędziowskiej i autonomii, biorąc pod uwagę ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym i znaczenie podziału władz oraz konieczność ochrony niezależności sądownictwa. System Konwencji nie może właściwie funkcjonować bez niezawisłych sędziów. Zadanie państw Konwencji zapewnienia niezawisłości sędziowskiej ma więc kluczowe znaczenie.

Okoliczności niniejszej sprawy należało widzieć w kontekście ogólnym. Skarżący jest jednym z najbardziej otwartych krytyków reform sądownictwa w Polsce. W 2018 r. rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy – wszyscy powołani przez ministra sprawiedliwości będącego równocześnie prokuratorem generalnym – poddali działania skarżącego intensywnej kontroli, wszczynając pięć dochodzeń wstępnych. Ponadto w styczniu 2018 r. Prokuratura Krajowa wszczęła postępowanie w sprawie rzekomego niedozwolonego ujawnienia przez niego informacji ze śledztwa. Na potrzeby tego śledztwa prokurator wystąpił o uchylenie immunitetu skarżącego. W związku z tymi faktami Trybunał odnotował oświadczenie ministra sprawiedliwości/prokuratora generalnego – hierarchicznego przełożonego wszystkich prokuratorów – wydane w ślad za uchwałą Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r., w którym stwierdził, że „Sędzia Tuleya w sposób oczywisty złamał literę prawa (...) i, jeśli poważnie traktujemy zasadę równości przed prawem, każdy za złamanie normy karnej musi liczyć się z pociągnięciem do odpowiedzialności”.

Z tych względów oraz w świetle znacznych różnic między ustaleniami Izby Dyscyplinarnej i Izby Odpowiedzialności Zawodowej w kwestii istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa Trybunał uznał, że interpretacja art. 241 ust. 1 k.k. przez Izbę Dyscyplinarną w jej uchwale z 18.11.2020 r. była niemożliwa do przewidzenia. Skarżący nie mógł przewidzieć, że przedstawione 18.12.2017 r. na rozprawie ustne motywy jego decyzji mogły doprowadzić do uchylenia immunitetu i zawieszenia w czynnościach sędziego. W rezultacie nie został spełniony wymóg przewidywalności, a to oznaczało, że zarzucona ingerencja nie była „przewidziana przez ustawę”.

W tej sytuacji Trybunał nie musiał badać, czy realizowała ona któryś z uprawnionych celów, o których mowa w art. 8 ust. 2, i czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Doszło więc do naruszenia art. 8 Konwencji (sześć do jednego).

W części dotyczącej art. 10 Konwencji Trybunał przypomniał, że w swojej pierwszej skardze (nr 21181/19) skarżący, zarzucając naruszenie z powodu wszczęcia przeciwko niemu przez rzecznika dyscyplinarnego różnych dochodzeń wstępnych, powołał się na art. 8 Konwencji. Trybunał postanowił jednak z własnej inicjatywy zakomunikować rządowi ten zarzut na podstawie art. 10 Konwencji. W drugiej skardze (nr 51751/20) skarżący twierdził, z powołaniem się na art. 10, że decyzja Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. o uchyleniu immunitetu i zawieszeniu go w czynnościach sędziego oznaczała naruszenie tego artykułu.

Trybunał wielokrotnie potwierdzał w swoim orzecznictwie zastosowanie art. 10 Konwencji do ogółu funkcjonariuszy publicznych, w tym do sędziów. W sprawach postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom albo dotyczących ich odwołania lub powołania należy ustalić, czy zarzucony środek oznaczał ingerencję w korzystanie z wolności wypowiedzi – albo czy miał wyłącznie negatywny wpływ na korzystanie z prawa do pełnienia funkcji publicznej w wy-

miarze sprawiedliwości, które nie jest chronione w Konwencji. Ocena w tym zakresie musi uwzględniać konkretne fakty i przepisy wchodzące w grę.

W sprawach, w których zarzucone środki były wyłącznie lub głównie rezultatem korzystania przez skarżącego z wolności wypowiedzi, Trybunał uznawał, że doszło do ingerencji w prawo na podstawie art. 10 Konwencji. W innych – w których uważał, że odnosiły się one głównie do zdolności skarżącego do wykonywania określonych obowiązków zawodowych – uważał, że ingerencja na podstawie art. 10 nie miała miejsca. W swojej analizie bierze pod uwagę racje władz, musi jednak w sposób niezależny oceniać wszystkie dowody, w tym wnioski wynikające z całości faktów i przedłożeń stron. W szczególności nie może oceniać istotnych faktów w izolacji, ale jako sekwencję zdarzeń traktowanych jako całość.

Ponadto, o ile istnieją jakiegokolwiek dowody na pierwszy rzut oka (*prima facie*) na poparcie wersji skarżącego i wskazujące na związek przyczynowy między zarzucenymi środkami i wolnością wypowiedzi, do rządu należy udowodnienie, że zostały one podjęte z innych powodów, niż wskazuje skarżący.

Wśród środków stanowiących ingerencję w jego sprawie skarżący wskazał kilka dochodzeń wstępnych wszczętych przez rzecznika dyscyplinarnego oraz uchwałę Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. o uchyleniu mu immunitetu i zawieszającą go w czynnościach sędziego. Z dochodzeń wstępnych trzy były istotne dla oceny na podstawie art. 10 Konwencji – dochodzenie w sprawie wywiadu skarżącego w kanale telewizyjnym TVN24 17.07.2018 r. i dwa dotyczące udziału skarżącego w spotkaniach publicznych w Gdańsku i Lublinie 28 i 30.09.2018 r.

Skarżący, jako sędzia oraz członek Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, wielokrotnie publicznie wyrażał swoje poglądy lub komentował w mediach reformy systemu sądownictwa i ich wpływ na funkcjonowanie sądów. Krytykował rozmaite ich aspekty jako niezgodne z Konstytucją, prawem UE i Konwencją oraz podkreślał wynikające z nich zagrożenia dla rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej.

Dochodzenia wstępne wszczęte przez rzecznika dyscyplinarnego dotyczyły wypowiedzi skarżącego i były zasadniczo rezultatem korzystania przez skarżącego z wolności wypowiedzi.

W związku z decyzją Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. Trybunał podkreślił, że skarżący był wśród polskich sędziów jednym z najaktywniejszych i otwartych krytyków reform rządowych dotyczących sądownictwa. Dowodem szczególnego zainteresowania władz jego działalnością było wszczęcie w związku z nią pięciu różnych dyscyplinarnych dochodzeń wstępnych. Dwa z nich były związane z wykonywaniem przez niego czynności sędziego i z tego powodu budziły szczególny niepokój z punktu widzenia ochrony niezawisłości sędziowskiej. Pierwsze dotyczyło zarzutu niedozwolonego ujawnienia w trakcie publicznej rozprawy w dniu 18.12.2017 r. informacji ze śledztwa w ustnych motywach decyzji, a drugie – wniosku do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie



prejudycjalnym. Żadne z nich nie doprowadziło do postawienia skarżącemu zarzutów dyscyplinarnych. Z nagromadzenia tych dochodzeń w krótkim okresie (sierpień–październik 2018 r.) można było wywnioskować, że władze usiłowały stworzyć wokół skarżącego negatywną atmosferę i usiłowały ten stan przedłużyć, skarżący nie został bowiem poinformowany o zamknięciu wymienionych dochodzeń, pozostając w stanie niepewności.

W dniu 10.01.2018 r. Prokuratura Krajowa wszczęła śledztwo karne w sprawie zarzutu niedozwolonego ujawnienia przez skarżącego informacji ze śledztwa. W tym miejscu Trybunał odnotował związany z tą sprawą komentarz posła reprezentującego większość parlamentarną, który domagał się wszczęcia przeciwko skarżącemu postępowania przed Izbą Dyscyplinarną SN z powodu jego stronniczości i orzekania motywowanego politycznie.

Działania prowadzące do uchylenia immunitetu i zawieszenia skarżącego zostały podjęte przez prokuratorów Prokuratury Krajowej bezpośrednio podległych prokuratorowi generalnemu, a stosowna uchwała została wydana przez Izbę Dyscyplinarną SN, w odniesieniu do której Trybunał już wcześniej uznał, że nie spełniała wymagań sądu „niezawisłego i bezstronnego ustanowionego ustawą” przewidzianych przez art. 6 ust. 1 Konwencji.

W ocenie Trybunału istniały podstawy do uznania, że działanie władz, którego kulminacją była uchwała Izby Dyscyplinarnej SN z 18.11.2020 r., można było potraktować jako ukrytą sankcję za korzystanie przez skarżącego z wolności wypowiedzi. Istniały dowody, na pierwszy rzut oka, związku przyczynowego między korzystaniem przez skarżącego z wolności wypowiedzi a uchwałą Izby Dyscyplinarnej SN o uchyleniu immunitetu i zawieszeniu w czynnościach sędziego.

Wniosek ten znajdował wsparcie w wielu dokumentach przedstawionych przez skarżącego wskazujących na powszechne postrzeganie, że taki związek przyczynowy istniał. Były to nie tylko artykuły z prasy polskiej i międzynarodowej, ale również raporty przyjęte przez Komitet Monitorujący i Komitet Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Trybunał powołał się również na raport Centrum Praw Człowieka Amerykańskiego Stowarzyszenia Adwokatów.

Rząd twierdził, że zarzucone środki, a więc trzy dochodzenia wstępne wszczęte przez rzecznika dyscyplinarnego i uchwała Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r. o uchyleniu immunitetu i zawieszeniu w czynnościach sędziego, nie miały związku z korzystaniem przez skarżącego z wolności wypowiedzi albo stanowiły środki o neutralnym charakterze mające zastosowanie do wszystkich sędziów. Kontekst tej sprawy nie pozwalał jednak Trybunałowi uznać tych racji za przekonujące lub wsparte konkretnymi dowodami. Zgodził się więc ze skarżącym, że powodem działań władz były poglądy i publiczna krytyka wyrażana przez skarżącego jako sędziego. Działania te stanowiły więc ingerencję w korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi zagwarantowanego w art. 10 Konwencji.

W związku z kwestią, czy była ona „przewidziana przez ustawę”, Trybunał zajął się w pierwszej kolejności trzema dochodzeniami wstępnymi dotyczącymi wypowiedzi publicznych skarżącego na telewizyjnym kanale informacyjnym oraz podczas dwóch spotkań publicznych. Zastępca rzecznika dyscyplinarnego wszczął te dochodzenia w lipcu–sierpniu i październiku 2018 r. i w każdym z nich skarżący został wezwany do złożenia pisemnych wyjaśnień. Zakończyły się one w nieokreślonym czasie, a skarżący nie został o tym fakcie poinformowany i żadne zarzuty dyscyplinarne nie zostały mu postawione. Rząd twierdził, że wszczęto je z powodu przekroczenia granic niezawisłości sędziowskiej. Nie przedstawił jednak żadnych szczegółów.

Dochodzenia wstępne zostały wszczęte na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z 2001 r. Przy ocenie zgodności ingerencji z wymaganiami „jakości prawa” należało odpowiedzieć na pytanie, czy prawo krajowe zapewniało skarżącemu odpowiednie zabezpieczenia przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych w korzystaniu z wolności wypowiedzi.

Rzecznik dyscyplinarny wszczął dochodzenia, aby ustalić wstępnie, czy zostały popełnione wykroczenia dyscyplinarne. W tym postępowaniu należało zapewnić skarżącemu minimalne gwarancje proceduralne, w szczególności prawo do bycia poinformowanym o zamknięciu tych dochodzeń. Przy braku minimalnych zabezpieczeń rzecznik dyscyplinarny może nadużywać tego środka i wywierać presję na konkretnego sędziego w związku z korzystaniem przez niego z wolności wypowiedzi. Możliwość taka może wywołać efekt mrożący, powstrzymujący przed korzystaniem z tej wolności.

Zarzucona ingerencja w wolność wypowiedzi skarżącego w tej części nie mogła więc być uznana za „przewidzianą przez ustawę” w rozumieniu art. 10 Konwencji.

W związku z uchwałą Izby Dyscyplinarnej SN z 18.11.2020 r. o uchyleniu immunitetu i zawieszeniu w czynnościach sędziego Trybunał już wcześniej – w kontekście zarzutu na podstawie art. 8 Konwencji – stwierdził, że została wydana przez ciało, którego nie można uznać za „sąd” dla celów Konwencji, mimo wyraźnych wymagań na podstawie art. 181 i art. 180 ust. 2 Konstytucji. Te same racje odnosiły się do zarzutu na podstawie art. 10 Konwencji.

Brak było poza tym wymaganych gwarancji proceduralnych mających zapobiec arbitralnemu stosowaniu wchodzącego w grę prawa materialnego. Uchwała o uchyleniu immunitetu skarżącego i jego zawieszeniu została podjęta przez Izbę Dyscyplinarną SN, która nie spełniała wymagań „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”.

Podstawą zarzuconej ingerencji nie było „prawo” zapewniające skarżącemu właściwe zabezpieczenia przed arbitralnością. Z tego wynikało, że nie była „przewidziana przez ustawę” w rozumieniu art. 10 Konwencji.

W tej sytuacji Trybunał nie musiał badać, czy realizowała ona którykolwiek z uprawnionych celów, o których mowa w art. 10 ust. 2, oraz czy była konieczna

w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał postanowił jednak ustalić, czy istniał jakiś uprawniony cel.

Trybunał zauważył, że skarżący jest jednym z najbardziej emblematicznych przedstawicieli społeczności sędziowskiej w Polsce, który konsekwentnie broni rządów prawa i niezależności sądownictwa. Skarżący wyrażał swoje poglądy i krytykę reform systemu sądownictwa oraz ich skutków. Jego wypowiedzi nie wykraczały poza krytykę ze ściśle zawodowej perspektywy. Skarżący powołał się na zasadę sformułowaną ostatnio w orzecznictwie Trybunału, z której wynika, że ogólne prawo do wolności wypowiedzi sędziów na temat funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości może przekształcić się w odpowiadający mu obowiązek wypowiadania się w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej zawsze, gdy te fundamentalne wartości są zagrożone. Okoliczności tej sprawy wskazywały, że działania władz można było uznać za realizację strategii zastraszenia (lub nawet uciszenia) skarżącego w związku z jego poglądami w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej. Zarzucone środki niewątpliwie miały „efekt mrozący”, musiały bowiem zniechęcać nie tylko skarżącego, ale również innych sędziów do udziału w debacie publicznej na temat reform w sądownictwie, a w kategoriach bardziej ogólnych dotyczących jego niezależności.

Uchwała Izby Dyscyplinarnej z 18.11.2020 r., stanowiąca jeden z istotnych elementów ingerencji w prawo skarżącego do wolności wypowiedzi, doprowadziła do uchylenia mu immunitetu i zawieszenia w czynnościach sędziego w związku z działaniem nieodłącznym od obowiązków sędziowskich. Ze względu na ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym Trybunał potwierdził znaczenie ochrony sędziów przed działaniami zagrażającymi niezawisłości i autonomii sędziowskiej. W kontekście ogólnym i w okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał nie mógł zgodzić się, że w drodze zarzuconej ingerencji rząd realizował którykolwiek z uprawnionych celów wymienionych w art. 10 ust. 2.

W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji na tej podstawie, że ingerencja nie była „przewidziana przez ustawę” i nie realizowała żadnego z uprawnionych celów (jednogłośnie).

Trybunał uznał, że w świetle wniosków na podstawie art. 8 nie było potrzeby odrębnego rozpatrywania zarzutu skarżącego na podstawie art. 13. Konwencji (jednogłośnie).

Polska musi zapłacić skarżącemu 30 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić mu poniesione koszty i wydatki.

Sędzia z ramienia Polski prof. Krzysztof Wojtyczek złożył zdanie odrębne w części dotyczącej zarzutów skarżącego na podstawie art. 6 i 8 Konwencji. Uważał, że należało je odrzucić jako niedopuszczalne. Zgodził się natomiast z większością, że w okolicznościach tej sprawy nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji.

## ABSTRACT

**Marek Antoni Nowicki**

The author is a non-practicing advocate (District Bar Association in Warsaw), an international expert in the field of human rights. During the period of martial law in 1982, he was one of the founders of the underground Helsinki Committee in Poland and co-author of all its reports, including on human rights in Poland during martial law (Madrid Report). Co-founder of the Helsinki Foundation for Human Rights. From 1993 to 1999 he adjudicated at the European Commission of Human Rights in Strasbourg. From 2000 to 2005, he was the international Ombudsman in Kosovo, and from 2007 to 2016 was president of the UN Advisory Board on Human Rights in Kosovo.

**Disciplinary measures against a judge  
for public criticism of judicial reform Tuleya v. Poland  
[Judgment of 6.07.2023, Chamber (Section I),  
complaints No. 21181/19 and 51751/20]**

*Igor Tuleya has been an adjudicating judge since 1996. His case concerned the new system of disciplinary liability for judges, and in particular five preliminary disciplinary investigations initiated against him in 2018 on suspicion of having committed disciplinary offences. One of them, concerning the alleged unauthorized disclosure of information from the investigation files, led to the initiation of criminal proceedings against him after the waiver of his immunity by the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (SN) and his suspension for some time from the activities of a judge. Criminal proceedings against I. Tuleya appear to be ongoing and no preliminary investigation has led to disciplinary proceedings against him.*

**Keywords:** European Court of Human Rights, disciplinary measures, judiciary

**Marek Antoni Nowicki**e-mail: [marek\\_antoninowicki@yahoo.co.uk](mailto:marek_antoninowicki@yahoo.co.uk)

Autor jest adwokatem niewykonującym zawodu (Izba Adwokacka w Warszawie), ekspertem międzynarodowym w dziedzinie praw człowieka. W okresie stanu wojennego w 1982 r. jeden z założycieli podziemnego Komitetu Helsińskiego w Polsce i współautor wszystkich jego raportów, w tym o prawach człowieka w Polsce w stanie wojennym (Raport Madrycki). Współzałożyciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W latach 1993–1999 orzekał w Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu. W latach 2000–2005 był międzynarodowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Kosowie, a w latach 2007–2016 – prezesem Izby Doradczej ONZ ds. Praw Człowieka w Kosowie.