

Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa
3 września 2016 r.

Pod redakcją
dr. Grzegorza Borkowskiego

Warszawa–Toruń
2016

Współpraca redakcyjna

Alicja Seliga

ISBN 978-83-7285-813-9

Printed in Poland

Wydawca

Krajowa Rada Sądownictwa

Warszawa

Przygotowanie do druku i druk
TNOiK „Dom Organizatora” Toruń

Spis treści

Wstęp – Grzegorz Borkowski.....	7
---------------------------------	---

Wystąpienia Otwierające

Adam Strzembosz.....	13
Małgorzata Gersdorf	17
Marek Zirk-Sadowski	21

Wystąpienia Zaproszonych Gości

András Baka	27
Thomas Guddat.....	33
Nils Engstad	41
Nuria Díaz Abad	45
Marek Safjan.....	51
Ryszard Piotrowski	63
Andrzej Zoll	81
Andrzej Rzepliński.....	87
Adam Bodnar.....	91
Ewa Łętowska.....	95
Maria Ślęzak	99
Danuta Przywara.....	101

* * *

Dyskusja – Sprawozdanie	105
-------------------------------	-----

Uchwały

Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr 1	117
Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr 2	119
Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr 3	121

Teksty nadesłane

Bohdan Zdziennicki.....	125
Dariusz Mazur, Waldemar Żurek.....	137



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

WSTĘP

Książka niniejsza zawiera materiały z Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów, który odbył się w dniu 3 września 2016 roku w Warszawie. Był on współorganizowany przez Krajową Radę Sądownictwa i cztery stowarzyszenia sędziowskie: Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenie Sędziów Themis, Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych w Polsce oraz Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych Pro Familia, zaś honorowym patronatem objęli go: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W Nadzwyczajnym Kongresie Sędziów brało udział około tysięcy polskich sędziów: sądów powszechnych, wojskowych, administracyjnych i Sądu Najwyższego, jak również Trybunału Konstytucyjnego, w tym także sędziów w stanie spoczynku. Ponadto w Kongresie wzięło udział wielu gości zarówno z kraju, jak i zagranicy. Po powitaniu gości i uczestników Kongresu przez SSN Dariusza Zawistowskiego, Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, na przewodniczącego obrad Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów jednogłośnie został wybrany prof. Adam Strzembosz, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w latach 1990–1998, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa w latach 1994–1998.

Wstęp

Pierwszą część Kongresu, a zarazem niniejszej publikacji, stanowiły wystąpienia otwierające. Jako pierwszy zabrał głos przewodniczący obrad Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów prof. Adam Strzembosz, a następnie honorowi patroni Kongresu: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego prof. Małgorzata Gersdorf i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Marek Zirk-Sadowski.

W następnej części Kongresu, prowadzonej przez SSR dr. Grzegorza Borkowskiego, Szefa Biura Krajowej Rady Sądownictwa oraz SSO dr. hab. Krystiana Markiewicza, Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, głos zabrali następujący prelegenci:

- sędzia András Baka – Prezes Izby Cywilnej Kurii Węgier, b. Prezes Sądu Najwyższego Węgier, b. Sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- sędzia Thomas Guddat – Prezes Polsko-Niemieckiego Stowarzyszenia Sędziów oraz Wiceprezes MEDEL,
- sędzia Nils Engstad – Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE),
- Nuria Díaz Abad – Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ),
- prof. Marek Safjan – Sędzia Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- prof. Uniwersytetu Warszawskiego Ryszard Piotrowski oraz
- prof. Andrzej Zoll – b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, b. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Po przerwie przewodniczenie obradom przejęli SWSO Piotr Raczkowski, wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa i SNSA Irena Kamińska, przewodnicząca Stowarzyszenia Sędziów Themis. W tej części nastąpiła dyskusja na tematy wskazane przez organizatorów Kongresu, a związane z obecną sytuacją polskiego sądownictwa. Głos zabrali m.in.:

- prof. Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich
- prof. Ewa Łętowska, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
- Danuta Przywara, Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz
- Maria Ślęzak, Wiceprzewodnicząca Krajowej Rady Radców Prawnych, b. Prezes Rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy.

Wybrane głosy w dyskusji (łącznie wystąpiło 33 mówców) zostały w publikacji przedstawione w formie sprawozdania z głównych tez poszczególnych

Wstęp

wypowiedzi, bowiem ich pełne zreferowanie nie było możliwe w tak krótkim czasie z przyczyn edytorskich (książka została oddana do druku w niecałe cztery miesiące po Nadzwyczajnym Kongresie Sędziów). Nie wszystkie głosy były również bezpośrednio związane z główną tematyką, jednakże można zapoznać się z zapisem filmowym z całego Kongresu zarówno na stronie internetowej Krajowej Rady Sądownictwa (www.krs.pl), jak i Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia (www.iustitia.pl).

Na zakończenie Kongresu uczestnicy przyjęli trzy uchwały Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów, stanowiące kolejną część niniejszej publikacji.

Na końcu książki umieszczone zostały dwa teksty nadesłane na Kongres: *Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych* autorstwa dr. Bohdana Zdziennickiego, byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz *Pierwszy rok „Dobrej zmiany” w polskim wymiarze sprawiedliwości* napisany przez SSO Dariusza Mazura i SSO Waldemara Żurka, członka i rzecznika prasowego Krajowej Rady Sądownictwa.

Wprawdzie, publikacja nie zawiera wszystkich wypowiedzi, które padły na Nadzwyczajnym Kongresie Sędziów w dniu 3 września 2016 roku w Warszawie, jednakże można mieć nadzieję, że, nawet w tej niepełnej formie, choć po części odda ona ducha spotkania w jednym miejscu jednej dziesiątej wszystkich polskich sędziów różnych sądów. Czas pokaże na ile uwagi, a nierzadko wręcz przestrogi Autorów różnych wypowiedzi zawartych w tej książce, okażą się aktualne dla statusu polskich sędziów i całego wymiaru sprawiedliwości.

SSR dr Grzegorz Borkowski
Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa

NADZWYCZAJNY KONGRES SĘDZIÓW POLSKICH

Wystąpienia Otwierające



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Adam Strzembosz*

Chciałbym krótko przypomnieć historyczne już wydarzenia, które zdecydowały o kształcie dzisiejszego wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Po 1956 roku nastąpiła radykalna zmiana sytuacji wymiaru sprawiedliwości. Skończyły się najbardziej drastyczne, haniebne praktyki, takie jak powoływanie sędziów spośród tajnych agentów i osób bez elementarnego wykształcenia prawniczego, aresztowania sędziów po opuszczeniu sali sądowej za wyrażane poglądy czy działalność zawodową. Zniknął „pytajnik”, czyli przygotowany przez służbę bezpieczeństwa wykaz pytań, które sędzia mógł zadawać. Nie oznaczało to jednak, że ówczesne władze polityczne przestały oddziaływać na wymiar sprawiedliwości. Robiły to nadal i chciały, by działał zgodnie z interesami partii lub nawet z interesami poszczególnych działaczy partyjnych. Różnorodne formy oddziaływania były wszystkim sędziom dobrze znane i boleśnie przez nich odczuwane. Dlatego w okresie „festiwalu solidarności” środowiska sędziowskie z Poznania, Krakowa i Warszawy w ramach Społecznej Rady Legislacyjnej opracowały zintegrowany program reformy sądownictwa. W cza-

* Prof. dr hab. Adam Strzembosz, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (1990–1998). Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa (1994–1998).

się obrad Okrągłego Stołu stał się on podstawą rozmów podstolika „Prawo i Sąd”, któremu miałem zaszczyt współprzewodniczyć. Naszym celem było zaprojektowanie i wprowadzenie systemu, który zabezpieczałby sądownictwo przed różnymi formami nacisku. Dawniej, gdy ktoś zgłaszał się na aplikację sądową, podlegał przede wszystkim weryfikacji politycznej. Nominacja zależała od decyzji funkcjonariusza odpowiedniego szczebla Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a także prezesa sądu wojewódzkiego i ministra sprawiedliwości. Taki system był doskonałym narzędziem dobierania „właściwych” sędziów do wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie awanse zależały od opinii politycznej i opinii nadzoru sądowego, przy czym, im większy był możliwy wpływ danego wydziału w sądzie na sytuację polityczną, tym dokładniej dobierano jego skład. Na przykład w Izbie Karnej i Wojskowej Sądu Najwyższego w 1989 r. nie było ani jednego sędziego, który nie należałby do PZPR. Żaden z sędziów nie należał nawet do ZSL czy Stronnictwa Demokratycznego! Były też prostsze metody oddziaływania na sędziów. W ramach każdego sądu było wiele stopni zaszerogowania oraz wynagradzania. Zyskiwano przychylność ludzi poprzez sposób przyznawania nagród, między innymi za prawomyślność. To nie było zjawisko masowe, ale wystarczająco dotkliwe i upokarzające, bo nieposłuszny, myślący niezależnie sędzia nie otrzymywał nagród i nie awansował.

Dlatego przy Okrągłym Stole chcieliśmy zlikwidować wszystkie formy oddziaływania na sędziego. Szczególnie ważne było powołanie nowej instytucji, która decydowałaby zarówno o nominacji na pierwszy stopień sędziego jak i o dalszych awansach, nazwanej – Krajowa Rada Sądownictwa. Zakładaliśmy, że członkowie Rady powinni być w większości sędziami. Kandydatów do Rady spośród sędziów powinny wyłaniać Zgromadzenie Ogólne Sądów w głosowaniu tajnym, a zdobycie większości głosów powinno być obligatoryjne. To gwarantowałoby ścisłe powiązanie samorządów sędziowskich z KRS, która nie była organem składającym się wyłącznie z sędziów. Oprócz sędziów byli czterej posłowie i dwaj senatorowie oraz przedstawiciel Prezydenta i Minister Sprawiedliwości. Chodziło o to, by środowisko sędziowskie nie zamknęło się i mogło współpracować z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Propozycje omawiane w podstoliku „Prawo i Sąd” stały się podstawą przyjętych 20 grudnia 1989 roku – zmian. Mimo wciąż istniejącej dominacji PZPR, nie było wtedy w Sejmie ani jednego głosu przeciwko tym zmianom i daleko idącym gwarancjom niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Przy podstoliku, któremu współprzewodniczyłem zasiadały osoby, które potem reprezentowały bardzo różne stanowiska polityczne. Był tam dr Jarosław Kaczyński, adwokat Jan Olszewski, dr Zbigniew Romaszewski i dr Jerzy Ciemniewski oraz prof. Janina Zakrzewska. Wszyscy, którzy byli po stronie tzw. opozycyjnej, solidarnościowej, mieli pełne zrozumienie, że niezależne sądownictwo to podstawa praw człowieka, które trzeba zabezpieczać, które opierają się na godności osoby ludzkiej i na równych prawach, zakorzenionych w chrześcijaństwie – podstawie cywilizacji europejskiej.

Minęły lata i okazało się, że ten układ nie odpowiada tej czy innej formacji politycznej. Z biegiem lat zaczęto bardzo wyraźnie poszerzać uprawnienia ministra sprawiedliwości wobec prezesów sądów wojewódzkich oraz rejonowych. To było niepokojące, ale wydawało się, że na tym się skończy. Niestety na tym się nie kończy. Jesteśmy świadkami sytuacji, kiedy podważa się uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa. Władza wykonawcza chce decydować, przynajmniej w jakimś stopniu, o tym, kto będzie sędzią albo kto będzie awansował. Jest to szalenie niepokojące. Przecież zgodziliśmy się, że wymiar sprawiedliwości musi być absolutnie niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Swoje orzeczenia sędziowie podejmują na podstawie ustaw i nie protestują przeciw krytyce ich orzecznictwa, ale krytyka jest dozwolona przede wszystkim w drodze apelacji i kasacji. To ustawowy sposób krytyki orzecznictwa. Z wielkim niepokojem, będąc już blisko przejścia do innej rzeczywistości, patrzę na to, co się w Polsce dzieje i apeluję do wszystkich ludzi dobrej woli o zachowanie trójpodziału władzy i utrzymanie praworządności w naszym państwie.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Małgorzata Gersdorf*

„W okresach przejściowych niepopularnymi stają się prawo i jego rzeczownicy, a głos wolny uważany jest za próbę przewrotu” – ten niezwykle aktualny cytat pochodzi z artykułu Zygmunta Rymowicza, warszawskiego adwokata, który ukazał się na łamach październikowo-listopadowego numeru stołecznej „Palestry” z 1931 r., a więc w okresie budowania po zamachu majowym państwa autorytarnego z procesem brzeskim i Berezą Kartuską. Powtórzmy je śmiało za autorem, gdyż możemy być pewni, iż również nasz głos, płynący z tej sali, będzie już jutro podobnie oceniany. My, sędziowie, jesteśmy do tego przyzwyczajeni, bowiem żadna – podkreślmy: żadna po 1989 r. – władza „polityczna” nas nie szanowała jako partnera w debacie publicznej.

Już na konferencji¹ Krajowej Rady Sądownictwa na początku tego roku ostrzegałam, że sądy i sędziów traktuje się jako przedmiot gry o władzę. Minęło kilka miesięcy – i wszystko mogę powtórzyć, co najwyżej podnosząc tembr głosu. Proszę Państwa, los Trybunału Konstytucyjnego jest papierkiem lakmu-

* Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

¹ Konferencja „Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?”, Warszawa 18–19.01.2016.

sowym stanu naszego państwa. Widzimy wszyscy, jak „szanowana” jest niezależność tej instytucji. Czego więc możemy spodziewać się po projekcie prawa o ustroju sądów powszechnych, który większość parlamentarno-rządowa w tajemnicy tworzy. Jaką mamy na ten temat wiedzę? Standardy transparentności i partycypacji społecznej w stanowieniu prawa są całkowicie ignorowane.

Powtórzę raz jeszcze to, co mówię cały czas. My, sędziowie, nie jesteśmy ani politykami opozycji, ani mafią, ani grupą kolesi, która broni poprzedniego systemu, czy własnych stołków. Jedyne, czego mamy prawo i obowiązek bronić, to państwo prawa, a ono nie jest ani z lewicy, ani z prawicy i nie służy naszym interesom – lecz każdemu obywatelowi i wspólnocie narodowej. Takie więc epitety, które *relata refero* przytoczyłam, jedynie świadczą o poziomie tych, którzy nas obrażają. Nie zrażając się nimi, powiem, czym ten Kongres moim zdaniem być powinien i jakie zadania przed nami stoją. A jest ich niemało.

Po pierwsze, mamy dzisiaj szansę i okazję, abyśmy wyszli z cienia i pokazali się jako obywatele. Sędzia jest piastunem władzy publicznej, a nie jakimś urzędnikiem. Z uwagi na swoją szczególną rolę – autorytatywne rozstrzygnięcie o ludzkich sprawach – musi zachować dużą powściągliwość w sferze czynów i wypowiedzi. Nie należymy do partii, nie strajkujemy ani nie chodzimy na demonstracje, jednak nie możemy i nie będziemy milczeć, kiedy widzimy, że w państwie dzieje się źle; i co rusz ktoś uzurpuje sobie prawo decydowania, co jest prawem. Prawnicy, a w szczególności sędziowie, są – czy to się komuś podoba, czy nie – najlepiej wykształconą propaństwową częścią narodu. Czas najwyższy, abyśmy przestali się obawiać, jaką reakcję wywoła nasz udział w debacie publicznej. On jest teraz potrzebny jak nigdy! A ponieważ jesteśmy ludźmi, jak każdy, za naszym Kongresem stoją po prostu emocje i wielkie obawy o to, co się stanie z Rzeczpospolitą i każdym z nas, z narodem. Chciałabym zauważyć, że prawo już od dawna nie jest wolą rządzącej większości, powołującej się na swój mandat z wygranych wyborów. Działania wszystkich muszą mieścić się w ramach obowiązującej Konstytucji i prawa, którego znaczenie *in concreto* ustalają sądy.

A więc Kongres jest po to, abyśmy jako środowisko ludzi, którym z racji urzędu „wolno trochę mniej” niż innym obywatelom, także mogli otwarcie powiedzieć o tym, że nie chcemy, aby państwo dryfowało prosto ku anarchii i nieuchronnie sprzężonego z nią naruszenia ładu i porządku publicznego. Hasła wznoszone od paru dni przed SN przez demonstrantów mogą być tego początkiem.

Po drugie, nasz Kongres jest apelem do obozu władzy „politycznej”, aby ta zagrała z nami w otwarte karty. Od miesięcy słyszymy, że ekipa wokół Ministerstwa Sprawiedliwości szykuje zupełnie nowy ustrój sądownictwa. Słyszymy to, ale normalna debata w tak ważnej sprawie w ogóle się nie toczy! Nikt z nami, sędziami nie rozmawia! To nie jest normalne. Może więc aktualny obóz parlamentarno – rządowy chce załatwić ją poprzez „wrzutkę” na kształt innych ustaw? Jeżeli tak, to proszę, aby nam to tutaj otwarcie oznajmiono. A tak przy okazji chcemy wiedzieć, jak my, powołani na urząd sędziego i piastujący władzę publiczną, zostaniemy potraktowani w razie utworzenia nowych sądów i zniesienia co najmniej części dotychczasowych? Czy rzeczywiście władza polityczna chce manipulować składem Krajowej Rady Sądownictwa i jakie instrumenty do tego sobie szykuje?

Po trzecie, na tym kongresie chcemy pokazać władzy „politycznej”, że ta ostatnia nie ma wyrobionej ani wiedzy, ani diagnozy problemów sądownictwa, które zastępuje się zbiorem pobożnych życzeń i ludowego utyskiwania, jakie te sądy są stronnice, skorumpowane, a co najmniej opieszale i niechętne jakiegokolwiek pracy. To nas nie tylko obraża, ale również oznacza gigantyczne zakłamywanie rzeczywistości! Sędziowie – najlepiej wykształcona część aparatu władzy publicznej – wykonują tytaniczną pracę na rzecz całego państwa. (16 mln Orzeczeń rocznie). Co więcej, na ogół są to młodzi ludzie, którzy nawet nie doświadczyli życia w „komunie”, a w każdym razie trudno ich posądzać, że są tamtym ustrojem skażeni. Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że w 1990 r. wymieniono cały skład Sądu Najwyższego. Przykładów ludzi odważnych i do szpiku kości uczciwych – na najwyższych urządach sędziowskich – naprawdę nam nie brakuje.

Jest oczywiste, że sądy nie funkcjonują doskonale, ale to przede wszystkim wina ustawodawcy, który przez dziesiątki lat obładowywał orzeczników zadaniami jak najdalszymi od wymierzania sprawiedliwości, tak że w Warszawie lub Katowicach na głowę jednego sędziego bywa nawet 1000 spraw; ustawodawcy, któremu podobało się kilkakrotnie odwrócić procedurę karną – nawet nie zmieniając kodeksu z 1997 r. – tak, że konia z rzędem temu, kto nie popełni błędu.

To jest wina kolejnych większości rządowych, które średnio co sześć miesięcy jak rękawiczki zmieniają Ministrów Sprawiedliwości. To jest wina speców od czarnego PR-u, którzy sączą obywatelom do ucha, że to my jesteśmy winni, kiedy np. patologicznemu rodzicowi odbiera się skrzywdzone dzieci albo kiedy zapadł niekorzystny dla jednej ze stron wyrok, chociaż

adwokat obiecał, że na pewno wygra. Chcemy powiedzieć, że my się nie zgadzamy na bycie wiecznym „chłopcem do bicia». Chętnie pokażemy, gdzie są problemy w sądownictwie – bo oczywiście są – ale z nami trzeba chcieć spokojnie rozmawiać. Takiej woli rozmowy, debaty niestety nie widzę. To się musi zmienić! Na pewno nie pozwolimy dłużej obrzucać się błotem.

Tak więc, to powinien być Kongres godności sędziów. To powinien być początek końca samowoli politycznych harcówników, którzy od lat robią z nas szwarccharaktery – ludzi pozbawionych sumienia i rzekomo zaprzędanych mitycznym, zakulisowym zleceniodawcom. Przestańmy wreszcie milczeć na zasadzie: „nasze wyroki obronią się same”! My ciężko pracujemy w służbie publicznej i widzimy więcej, niż się komukolwiek wydaje, tylko przestrzegając zasady powściągliwości, tego nie wykorzystujemy. Tak więc zacznijmy rzeczowo, metodycznie wyjaśniać, co boli polskie sądownictwo AD 2016 jakie istnieją zagrożenia, jakie niedomagania, jakie braki.

Podkreślam: debatujmy w spokoju, ale tak, aby te podstawowe bolączki mogły wybrzmieć w sposób zrozumiały dla obywateli i dla władzy.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Marek Zirk-Sadowski*

Cieszę, że nasz Sąd włączył się do organizowania tego Kongresu, który nazywa się nadzwyczajnym, bo sytuacja jest nadzwyczajna, a wynika przede wszystkim z sytuacji Trybunału Konstytucyjnego oraz pozycji wymiaru sprawiedliwości budowanej w zgodzie z art. 10 Konstytucji. Obok problemów związanych z ochroną niektórych praw człowieka w Polsce, są to, jak sądzę, główne powody zwołania tego Kongresu przez KRS.

Bardzo cenny jest postulat zbudowania płaszczyzny dyskusji, rozmowy sędziów polskich. Przypomnijmy, że nie należymy do partii politycznych, nie mamy związków zawodowych, artykułowanie naszych problemów zawodowych jest zatem bardzo ograniczone. Nie można też zapominać o naszych poglądach obywatelskich, które w ramach tego Kongresu mamy szansę wyrazić.

Kongres ma tym zadaniom służyć i myślę, że to nie będzie kongres, zdominowany przez profesorów i prezesów. Liczę na to, że będą się przede wszystkim wypowiadali szeregowi sędziowie. Nie wiemy przecież dokładnie, jakie są reakcje naszego środowiska na wiele problemów. Oczywiście zasadnicze sprawy są ustalone i wielokrotnie wypowiedziane. Relacja do Trybuna-

* Prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

łu Konstytucyjnego, do tego co się stało, jest jasna i deklarowana w zasadzie przez wszystkie sądy. Odebraliśmy również w NSA uchwały sądów apelacyjnych, z którymi sędziowie byli zapoznawani. Sami również jasno swoje zdanie wyrażaliśmy. Najkrócej można powiedzieć, że sprawa jest oczywista dla wszystkich, którzy się znają na prawie. Trybunał Konstytucyjny jest strażnikiem Konstytucji i nie ma żadnej kontroli nad jego orzecznictwem, ani nad jego procedurą, ale ponieważ pojawiły się napięcia pomiędzy władzą sądowniczą, władzą wykonawczą, i ustawodawczą, to musimy zabierać głos w sprawach, które są dla nas oczywiste. Ma to dodatkową zaletę, że jednocześnie jest to rodzaj edukacji obywatelskiej. Obywatele są dzisiaj bardzo dobrze zorientowani w wielu kwestiach związanych ze stosowaniem Konstytucji, z działaniem sądów, bo te sprawy stały się publiczne. Nasz Kongres też się do tego przyczyni, jeżeli będziemy swoje stanowisko zrozumiale i wyraźnie wyrażali. Obrona pozycji Trybunału w naszym systemie prawa stała się główną sprawą, w której wszystkie sądy, jak sądzę, zjednoczyły się. Sprawa ta była jasna w sądach administracyjnych. Jeszcze przed publikacją tych dwudziestu jeden orzeczeń TK, zapadły w NSA orzeczenia, w których składy sądzące uchylały orzeczenia, w których sądy I instancji nie stosowały niepublikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dosłownie w dwa czy trzy dni później te dwadzieścia jeden wyroków zostało opublikowane, co jest, jak sądzę, również następstwem naszych orzeczeń. Rozwiązanie problemu było niezwykle ważne dla sądów administracyjnych ze względu na zagrożenie dwutorowością rozstrzygnięć, o której cały czas była mowa w naszej dyskusji. Administracja nie była pewna, co robić, a więc te orzeczenia – również nasze, przyczyniły się, mam nadzieję, do ujednoczenia koncepcji działania administracji, promieniowania Konstytucji na sądy, urzędy i obywateli. Problem nie jest jeszcze ostatecznie rozwiązany i dlatego obrona Trybunału, obrona Konstytucji jest naszym bardzo ważnym, podstawowym obowiązkiem.

Myślę, że nie powinniśmy się ograniczyć tylko do kongresu nadzwyczajnego. Proponowałbym abyśmy, jako środowisko sędziowskie, takie spotkania odbywali regularnie. Dzisiaj zgromadziły nas głównie sprawy, które się dzieją na granicy wymiaru sprawiedliwości i pozostałych władz. Jest natomiast wiele kwestii, o których powinniśmy stale dyskutować w naszym środowisku. Jako przykład podam zagadnienia etyki zawodowej. Dzisiaj życie społeczne, gospodarcze tak się rozwija, że nasze relacje ze światem zewnętrznym, w wielu aspektach wymagają ponownego omówienia. Sprawy, które były dla nas kiedyś oczywiste, dzisiaj są inaczej rozwiązywane w wielu krajach. Takim no-

wym zagadnieniem jest problem wolności słowa sędziego i jej granic. Na ten temat napisano tomy, więc warto byłoby te sprawy przedyskutować. Myślę, że to dzisiaj jest jeden z najbardziej palących problemów, czyli sytuacja sędziego jako obywatela, uczestnika życia publicznego – myślę, że mamy tutaj pewne specjalne obowiązki.

Wydaje mi się, że poza podstawowymi kwestiami aksjologicznymi, kilka problemów jest bardzo ważnych i też wybijających się na czołowe pozycje. Przede wszystkim uznanie doniosłości podziału władz (art. 10 Konstytucji) w praktyce ustrojowej państwa. Nie chodzi tu tylko o pogląd sędziów, ale przede wszystkim o spojrzenia władzy ustawodawczej i wykonawczej na to zagadnienie. Wydaje się, że w obu tych władzach przeważa albo koncepcja jednolitości władzy i dominacji parlamentu, albo bardzo przestarzała koncepcja władzy sądowniczej, takiej monteskiuszowskiej, w której sąd jest tylko „ustami ustawy”. Po roku osiemdziesiątym dziewiątym okazało się, że sędziowie są współuczestnikami władzy poprzez kontrolę konstytucyjności i również szeroką interpretację interesu publicznego. Nieaktualna stała się więc zamknięta koncepcja sądu, który na zewnątrz nie ujawnia swoich poglądów, który nie dyskutuje z obywatelami choćby poprzez spotkania z prasą i aktywność w mediach. Profesor M. Safjan jako pierwszy w jednej ze swoich książek jeszcze w latach dziewięćdziesiątych zasygnalizował tę zmianę koncepcji władzy sądowniczej w Polsce. Myślę, że to jest też problem, który powinniśmy przedyskutować i uświadomić sobie i innym. W tej koncepcji władzy sądowniczej pojawia się przecież problem legitymizacji takiej szerokiej, publicznej władzy sędziego. Zagadnienie, na które politycy we wszystkich krajach kładą duży nacisk, to okoliczność, że nasza władza nie pochodzi z powszechnych, demokratycznych wyborów. Trzeba jednak podkreślić, że współcześnie w każdej rozwiniętej demokracji taka ewolucja roli sądów się dokonała i nastąpiło odejście od dawnej, wąskiej koncepcji władzy sędziego.

Inny problem, z którym się borykamy i który wymagałby też spotkania kongresowego, to sprawa ustawy o sądownictwie powszechnym. W sposób naturalny wiąże się on z problemem efektywności sądów. Dla mnie jako Prezesa istotnym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie aparatu pomocniczego sędziego. W Polsce jest on bardzo mały. Przy tych 15 milionach orzeczeń czekających rocznie na rozstrzygnięcie, sędziowie mają do dyspozycji tylko swój komputer i ewentualnie bazę danych. W wielu krajach liczba urzędników przypadających na sędziego decyduje o tempie rozstrzygania. U nas to jest około 1,5 osoby, we Francji 6–7 osób.

Wreszcie dla mnie najbardziej bolesny problem, o którym z resztą często mówi KRS ustami pana sędziego Żurka, a o którym teraz wspomniała pani Pierwsza Prezes, to niechętny do nas stosunek opinii publicznej. Nie jest to tylko kwestia wypowiedzi polityków, być może są też winne media, które przedstawiały zbyt czarny obraz polskiego wymiaru sprawiedliwości, ale coś się stało w naszym kontakcie ze społeczeństwem. Myślę, że to jest kwestia niezwykle istotna. Uznałbym ją za palącą i w obecnej sytuacji pierwszą. Potrzebujemy odbudowy dobrej komunikacji ze społeczeństwem. Ważna jest również współpraca poszczególnych sądów z mediami.

Problemów jest wiele, a więc podjęcie idei kongresu sędziowskiego jako pewnego regularnego zjawiska jak myślę, mogło by być tutaj pomocne w poszukiwaniu wspólnej drogi ich rozwiązywania. Jako jeden z patronów Kongresu, zachęcam do dyskusji. Będziemy mieli znakomitych prelegentów, którzy wprowadzą nas w wiele interesujących zagadnień i pozwolą nie błędzić w jakiś niejasnych dywagacjach. Mamy jeszcze gości. Przede wszystkim gości zagranicznych, którzy są w stanie przeprowadzić analizy porównawcze, również bardzo cenne. Argumenty prawo-porównawcze powinny być obecne w naszych dyskusjach, bo oddziałują na opinię publiczną i uświadamiają, że są i inne rozwiązania, że proponujemy coś, co się sprawdziło w innych demokracjach.

NADZWYCZAJNY KONGRES
SĘDZIÓW POLSKICH

Wystąpienia
Zaproszonych Gości



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

András Baka*

Myślę, że sędziowie węgierscy i polscy borykają się z takimi samymi problemami i mamy takie samo zadanie – zachować niezawisłość organizacyjną i osobistą, kompetencje i autorytet naszych sądów i sędziów. Nie powinniśmy robić tego w celu promowania naszych osobistych interesów, lecz w celu utrzymania systemu kontroli i równowagi, państwa prawa i demokracji.

W krajach demokratycznych rządy i niezawisłe sądownictwo utrzymują stosunkowo harmonijne relacje, odgrywając przy tym różne role. Relacje te nie są pozbawione napięć, nawet w najstarszych demokracjach zdarza się krytyka i tarcia między różnymi rodzajami władz, ale system konstytucyjny jako całość funkcjonuje dobrze, służąc interesom kraju. Jednak gdy w jakimś miejscu w Europie polityka chce dominować nad sądownictwem, chce wpływać na sędziów, podważając niezależność sądów, osłabiając i niszcząc podział władzy, jest to kluczowy moment i czas dla każdego, zwłaszcza prawników, by zacząć działać. Wierzę, że takie jest i powinno być zadanie Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów. Jako że słyszałem pogłoski o tym, że „węgierski pociąg

* Prof. András Baka, Prezes SN Węgier (2009–2012), Sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (1991–2008), Prezes Izby Cywilnej Kurii.

sądownictwa powinien dotrzeć do Polski” i o „tworzeniu Budapesztu w Warszawie”, moim zadaniem w tej chwili jest krótkie podsumowanie wydarzeń na Węgrzech określanych mianem „reformy sądownictwa lub reformy konstytucyjnej” oraz przedstawić, co tak naprawdę znajduje się w „węgierskim pociągu sądownictwa”.

Cały proces rozpoczął się po wyborach w 2010 r. od reformy Trybunału Konstytucyjnego. Partia rządząca, mając większość 2/3 w parlamencie, zmieniła zasady wyboru członków Trybunału Konstytucyjnego, zastępując model oparty na konsensusie partii parlamentarnych, nowym modelem nominacji i wyboru, który wymaga większości 2/3 głosów. W 2011 r. zwiększono liczbę sędziów z 11 do 15 i wybrano nowych sędziów na wolne stanowiska, zyskując w ten sposób zdecydowaną większość w Trybunale. Dziś niemal wszyscy sędziowie są wybierani przez partię. Kadencja nowo wybranych sędziów została wydłużona z 9 do 12 lat, zniesiono też górną granicę wieku. Większość parlamentarna orzekła, że prezes Trybunału Konstytucyjnego będzie wybierany przez parlament, a nie przez sędziów.

Jednocześnie w 2010 r. kompetencje Trybunału Konstytucyjnego zostały znacznie zmniejszone. Trybunał Konstytucyjny w zasadzie nie może już orzekać w sprawach budżetowych, w tym dotyczących podatków, ceł i przychodów. Instytucja *actio popularis* została zniesiona, obecnie tylko określona kategoria osób ma prawo zgłaszać sprawy do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny. Zostały także nałożone na Trybunał inne istotne ograniczenia.

Obowiązek przejścia sędziów w wieku powyżej 62 lat w stan spoczynku

Należy wspomnieć, że od lutego do końca marca 2011 r. media kontrolowane przez rząd prowadziły intensywną kampanię prasową przeciwko sądownictwu. Następnie, 9 dni przed uchwaleniem nowej konstytucji, tak zwanej ustawy zasadniczej, parlament przyjął poprawkę do przepisów konstytucyjnych, tj. zasadę obowiązkowego przejścia w stan spoczynku sędziów w wieku 62 lat, a nie 70 jak było do tej pory. Przedmiotowy przepis konstytucyjny, nigdy nie omówiony z wymiarem sprawiedliwości, nie został poparty żadnym publicznym uzasadnieniem ani żadnymi wyjaśnieniami. W wyniku tego jedna dziesiąta węgierskich sędziów, tj. 287 starszych sędziów musiało od stycznia 2012 r. przejść w stan spoczynku. Wspomniana duża liczba sędziów pełniła urząd w sądach wyższej instancji, a przytłaczająca większość z nich

stała na czele sądów. Stanowiska ich zajęli inni sędziowie mianowani przez nowego przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa w drodze przyspieszonej procedury.

Gdy w 2012 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu orzekł, że przepisy dotyczące przechodzenia w stan spoczynku są dyskryminujące i jako takie niezgodne z prawem europejskim, sędziowie mogli wrócić do pracy i nadal pełnić swoje funkcje. Jednak tylko dwóch z nich było w stanie ponownie objąć swoje poprzednie stanowiska, ponieważ większość została już obsadzona przez nowo powołanych sędziów. Wielu byłych sędziów postanowiło nie wracać już do sądownictwa.

„Reforma sądownictwa”

Ani sędziowie, ani Narodowa Rada Sądownictwa, ani prezes Sądu Najwyższego nie mieli możliwości zapoznać się z koncepcją projektu ustawy ani z samymi projektami zanim zostały one przekazane do Parlamentu. Nie odbyły się żadne konsultacje z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości na temat któregośkolwiek aspektu zmian. Pod przykrywką reformy sądownictwa partia rządząca drastycznie zmieniła model administracji sądów. System samorządowego sądownictwa został zniesiony wraz z Narodową Radą Sądownictwa. W 2009 r. parlament zdecydował się utrzymać system samorządu sądownictwa, po wyborach w 2011 r., wraz ze znaczącą zmianą koncepcji, Narodowa Rada Sądownictwa została całkowicie zlikwidowana. Według jednego z analityków: „Administracja sądów została w pełni scentralizowana i chociaż ustanowiony system jest przedstawiany jako nowy model, zmieniony został tylko mechanizm podejmowania decyzji: kolektywne podejmowanie decyzji zostało zastąpione mechanizmem podejmowania decyzji przez jedną osobę”.

Pełną władzę dawnej Narodowej Rady Sądownictwa wraz z dodatkowymi uprawnieniami przejął prezes nowo utworzonego Krajowego Biura Sądownictwa, wybrany na dziewięć lat większością dwóch trzecich głosów. Nowy prezes zyskał wyłączną i nieograniczoną samodzielność oraz pełnię kompetencji do administrowania systemem sądownictwa. Ponadto prezes Krajowego Biura Sądownictwa aktualnie sprawujący urząd jest ściśle związany z czołowymi postaciami partii rządzącej.

W rezultacie od dziewięciu lat Prezes Krajowego Biura Sądownictwa może zdecydować sam, kto będzie pełnił stanowiska funkcyjne w sądzie (prezesa, przewodniczącego wydziału itp.). Prezes Biura nawet formalnie nie jest

ograniczony żadnymi zaleceniami organów sędziowskich. Nowy organ, Krajowa Rada Sędziów, który co do zasady powinien odpowiadać za nadzór nad Prezesem Krajowego Biura Sądownictwa i w którego skład wchodzi piętnastu sędziów, nie może wpływać na decyzje Prezesa nawet w minimalnym stopniu. Spotyka się cztery razy do roku i dowiaduje się o już podjętych decyzjach, nie ma uprawnień do decydowania o istocie spraw, jedynie wydaje opinie i rekomendacje. Ponadto składa się z sędziów, których ocena i awans zależy od osoby, którą kontrolują. Prezes Krajowego Biura Sądownictwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej, nie może być adresatem interpelacji w parlamencie i nie można zadawać mu pytań. Może sprawować swój urząd, nawet jeśli w trakcie kadencji przestanie pełnić funkcję sędziego.

Nieograniczona, nietransparentna i niekontrolowana władza nad sądownictwem na Węgrzech nie ma sobie równej w Europie, gdzie w dziesięciu państwach działają rady sądownictwa o różnym zakresie uprawnień. Zakres takiej scentralizowanej władzy i brak kontroli nad nią są bezprecedensowe nawet w krajach, w których za zarządzanie wymiarem sprawiedliwości odpowiada ministerstwo sprawiedliwości. Nawet w ostatnich latach socjalistycznej dyktatury na Węgrzech, Kálmán Kulcsár, członek Węgierskiej Akademii Nauk oraz minister sprawiedliwości odpowiedzialny za zarządzanie wymiarem sprawiedliwości oświadczył, że będzie awansować wyłącznie sędziów, którzy otrzymają poparcie niezależnych organów sędziowskich.

Opisane powyżej prawo powoływania sędziów, prezesów sądów i obsadzania innych stanowisk funkcyjnych było sprzeczne z decyzją nr 38/1993. (VI.11.) AB Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że jeżeli decyzja w sprawie mianowania sędziów i prezesów sądów nie jest podejmowana przez samą władzę sądowniczą (tj. w przypadku „zarządzania zewnętrznego”), to „udział sądownictwa musi skutkować sytuacją, w której opinia sędziów, wyrażona na podstawie niezawisłości sędziowskiej, ma zasadniczy wpływ na mianowanie”. Komisja Wenecka zajmuje podobne stanowisko w swojej opinii CDL-AD (2007)028.

Ustawa upoważnia Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa do wykonywania zadań zarządczych. Jednak nie oddziela jednoznacznie obowiązków administracyjnych i zawodowych.

Nowe uprawnienie Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa upoważniającego do przydzielania konkretnej sprawy dowolnemu sądowi, zostało poważnie zakwestionowano nie tylko na Węgrzech, ale także na forum międzynarodowym. Nie ma żadnego powodu udzielania takiego uprawnienia nie sądowi

a osobie zewnętrznej odpowiadającej za administrację. Takie uprawnienie jest sprzeczne z podstawową zasadą prawa, która stanowi, że każdej osobie przysługuje prawo do rzetelnego procesu. Prawo do rozpatrzenia sprawy w szybki sposób jest ważne, ale z konieczności drugorzędne wobec konstytucyjnego prawa do rzetelnego procesu. (Stanowisko to przyjął także Europejski Trybunał Praw Człowieka w swojej interpretacji art. 6 Konwencji)¹.

Z niekonstytucyjnych uprawnień, które opisałem powyżej jednoznacznie wynika, że problemy strukturalne sądownictwa nie mają odzwierciedlenia w przepisach, ale pozostają w gestii kierownictwa administracji zewnętrznej, która otrzymała nadmierne i bezprecedensowe w Europie uprawnienia bez stosownej odpowiedzialności.

Z uwagi na ograniczenia czasowe skupiłem się wyłącznie na najważniejszych zmianach wprowadzonych w naszym wymiarze sprawiedliwości w styczniu 2012 r. Od tego czasu – dzięki zewnętrznym naciskom organizacji międzynarodowych – niektóre elementy reformy zostały nieznacznie zmodyfikowane, a uprawnienia Krajowego Biura Sądownictwa zmniejszone. Ale nawet w tym zmodyfikowanym systemie brakuje podstawowych gwarancji obecnych w systemach sądownictwa w demokracjach europejskich i pozostaje on poza głównym nurtem europejskich rozwiązań w zakresie państwa prawa.

Jako Węgier chciałbym wyrazić solidarność i poparcie do wszelkich wysiłków na rzecz ochrony państwa prawa i demokracji. Jako były prezes Sądu Najwyższego ponownie zwracam się do polityków, by w trakcie prac legislacyjnych postępowali racjonalnie, z umiarem i starali się zrozumieć oraz chronić głębokie tradycje prawne kraju. Nie zapominajcie, że zmiana zarządzania systemem sądownictwa jest łatwa, ale nigdy nie rozwiązuje rzeczywistych problemów. Wreszcie jako sędzia proszę was, kolegów, byście pozostali solidarni i mocno zjednoczeni w celu ochrony niezawisłości sędziowskiej.

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Thomas Guddat*

Jestem Prezesem Polsko-Niemieckiego Stowarzyszenia Sędziów, ale dziś występuję głównie jako przedstawiciel MEDEL (Magistrats europeens pour la democratie et les libertes). Jest to międzynarodowe stowarzyszenie skupiające 22 stowarzyszenia z 15 krajów europejskich, w tym Polski. Jest niezależne od rządów, partii politycznych i innych krajowych oraz ponadnarodowych grup wpływów. Od momentu założenia w 1985 r. MEDEL stawia sobie za cel wzmacnianie i wspieranie państwa prawa, a także niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, które leżą u podstaw funkcjonowania sądownictwa i zabezpieczają jego interesy oraz gwarantują prawa i wolności człowieka, a także ochronę konstytucyjnej i moralnej kondycji wymiaru sprawiedliwości. MEDEL ma status obserwatora przy Radzie Europy, CCJE oraz CEPEJ oraz przy wielu innych organizacjach.

W Polsce zaszło ostatnio wiele zmian, które mogą mieć negatywny wpływ na praworządność i status sędziów. Z powodu ograniczeń czasowych chciałbym zwrócić uwagę na: (1) kryzys konstytucyjny, (2) odmowę mia-

* Sędzia Thomas Guddat, Wiceprezes Stowarzyszenia MEDEL („Europejscy Sędziowie na Rzecz Demokracji i Wolności”).

nowania sędziów przez Prezydenta i (3) planowane reformy sądownictwa, w szczególności związane z nadzorem nad sędziami i sądami.

Chciałbym szczególnie podkreślić, że w żadnym wypadku nie chcę ingerować w wewnętrzne sprawy Polski. Jako MEDEL głęboko szanujemy autonomię państwa polskiego. Jednak z pozycji obywateli Europy czujemy się zobowiązani wyrazić nasze głębokie zaniepokojenie. Wartości wspólne dla obywateli europejskich, takie jak poszanowanie państwa prawa, są niepodzielne, a jeśli któreś państwo członkowskie nie szanuje tych wartości, dotyka to nas wszystkich. Zmiany w Polsce spotkały się z poważną krytyką ze strony Komisji Europejskiej, organu doradczego Rady Europy – Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo zwanej Komisją Wenecką, Parlamentu Europejskiego, a także Stanów Zjednoczonych. Obecny rząd nie zwrócił na ten fakt większej uwagi.

(1) Kryzys konstytucyjny

Jakkolwiek nazwiemy, to co aktualnie dzieje się w Polsce, to sytuacja związana z Trybunałem Konstytucyjnym jest daleka od normalności. Na razie problemy, które Komisja Europejska zauważyła i które uzasadniły uruchomienie procedury badania praworządności w Polsce nie są formalnymi zmianami w Konstytucji, ale serią deklaracji prawnych o wątpliwych podstawach konstytucyjnych.

MEDEL obserwuje obecnie to bardzo niepokojące zjawisko. Mam na myśli rosnącą tendencję wśród wielu młodych demokracji w Europie do osłabiania kompetencji trybunałów konstytucyjnych i instytucjonalnych gwarancji niezależnego sądownictwa. Jest to tym trudniejsze do zrozumienia, że zaledwie dwie dekady temu kraje te walczyły o wprowadzenie u siebie tych osiągnięć współczesnych społeczeństw. Nie trzeba mieć Trybunału Konstytucyjnego, by być państwem demokracji i prawa. Istnieje kilka państw, w których konstytucja jest przestrzegana, mimo że żaden Trybunał Konstytucyjny nie stoi na jej straży. Ale są to nieliczne przykłady. Zasadniczo pozycja konstytucji jest słabsza, jeśli nie działa instytucja prawna, która strzeże przestrzegania jej zapisów. W związku z tym istniało powszechne przekonanie, że nowy porządek w młodych demokracjach, we wszystkich krajach, które uwolniły się od reżimów autorytarnych musi być zabezpieczony przez Trybunał Konstytucyjny, na wzór niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego.

Dokładnie 63 lata temu, 4 listopada 1950 r. podpisano w Rzymie Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która weszła w życie z dniem 3 września 1953 r. W orzeczeniu 2 BvR 1481/04 (sprawa Gorgulu) 14 października 2004 r. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny – nazywany w Niemczech Bundesverfassungsgericht, uznał obowiązek sądów niemieckich do „uwzględniania” orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Decyzja z 14 października 2004 r. uwzględniała także fakt, że wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie mają takiego samego statusu, co ustawa zasadnicza. W swojej decyzji Trybunał Konstytucyjny zakłada szerokie, ale nie bezwzględne, podleganie sądów niemieckich decyzjom Trybunału Europejskiego.

Natomiast w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można znaleźć wiele przypadków, w których sąd odegrał kluczową rolę w określaniu niezależności sądownictwa w państwach członkowskich. Sprawa Baka przeciwko Węgrom, dwa miesiące temu, była właśnie jedną z nich.

Po wprowadzeniu trybunałów konstytucyjnych partie rządzące musiały nauczyć się, że nie mogą robić wszystkiego, co chcą, ale szybko znalazły winowajcę – uznały, że to trybunały konstytucyjne są temu winne. Część państw tworzących nowe demokracje od razu w pierwszej kolejności powołało trybunały konstytucyjne, tak że rząd nie musiał się o nic martwić. W przypadku innych, oburzenie rosło z czasem. Demokratycznie wybrana większość parlamentarna podjęła próbę takiego pociągania za sznurki w trybunałach konstytucyjnych, by osiągnąć orzeczeń. Po Węgrzech możemy to obecnie obserwować w Polsce – państwie, w którym dotychczas Trybunał Konstytucyjny był szanowany.

Próby pozbawienia Trybunału Konstytucyjnego władzy wydają się być objawem poważnej choroby. Wyzwolenie z komunistycznego reżimu oraz ustanowienie nowego porządku często okazuje się jednak bardzo trudne dla młodych demokracji. Jak dotąd wiele z nich nie zrozumiało jeszcze wystarczająco demokracji ani nie rozwinęło wystarczającej kultury konstytucyjnej. Różne wizje wspólnego dobra są czymś normalnym w demokracji. Konstytucja to łuk, który łączy sprzeczności, zapisując listę wszystkich wspólnych zasad i reguł. Pozwala, by przeciwnik polityczny był traktowany nie jako wróg, ale jako konkurent w uczciwej grze. Od jak najszerzego zrozumienia tych zasad zależy pozycja Trybunału Konstytucyjnego.

Idea ta nie jest jeszcze powszechna w wielu nowych demokracjach. Na przykład w Polsce, w mojej opinii, istnieje dialog, który w rzeczywistości składa się z dwóch monologów. Każda ze stron uważa, że posiada wyłączność

na wspólne dobro i dlatego uznaje swoich konkurentów politycznych za wrogów. Zwycięzcę wybiera naród. Mniejszość, w tym rozumieniu, jawi się jako wróg narodu, a niezależne weto lub przypadki krytyki jako sprzymierzeńcy wroga. W takich okolicznościach prawo ma jedynie rolę instrumentalną. W ten sposób rząd własne, konkretne opinie traktuje jako ogólnie obowiązujące, a sam nie ogranicza się prawem. Osłabianie Trybunału Konstytucyjnego pogłębia ten problem.

Nie chcę powtarzać argumentów wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. Przypomnę tylko Państwu najważniejszy argument, który podkreślał, że nowa procedura w praktyce prowadziłaby do opóźnienia w postępowaniu.

Można powiedzieć, że *Bundesverfassungsgericht* byłby praktycznie sparaliżowany w takich warunkach. Może rozpatrywać jedynie około 7 tys. spraw rocznie. Sprawy mniej ważne lub beznadziejne od samego początku, jeśli to możliwe, są rozpatrywane w tzw. izbach.

Niestety, polski rząd nie opublikował jeszcze wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., ponieważ Trybunał nie postępował zgodnie z procedurą przewidzianą w zmianach.

(2) Odmowa mianowania sędziów przez prezydenta

MEDEL jako organizacja pozarządowa, która za jeden ze swych celów stawia sobie ochronę niezależności sądów, poszanowanie wartości demokratycznych i państwa prawa, propagowanie europejskiej, demokratycznej kultury prawnej i demokratyzację sądownictwa, jest poważnie zaniepokojona wiadomościami i ostatnio wyraziła swoje obawy w liście otwartym do Prezydenta Polski.

Dowiedzieliśmy się, że 22 czerwca 2016 r. Prezydent RP odmówił powołania dziesięciu, spośród trzynastu, sędziów sądów niższej instancji do wyższej. Odmowa powołania sędziów spotkała się ze szczególnym sprzeciwem stowarzyszeń polskich sędziów ze względu na brak uzasadnienia tej decyzji. Po prostu uniemożliwiono sędziom zaproponowanym przez Krajową Radę Sądownictwa objęcia stanowisk w sądach różnych instancji. Jak zostaliśmy poinformowani, kandydaci pomyślnie przeszli proces selekcji przeprowadzony przez Radę, w którym inni sędziowie odgrywali aktywną rolę i głosowali nad każdą kandydaturą. Ponadto decyzja Rady o przedstawieniu wybranych kandydatów Prezydentowi została przekazana wraz z uzasadnieniem, a nie-

wybrani kandydaci mieli prawo odwołania się od niej do Sądu Najwyższego. Prezydent nie podał żadnych powodów odmowy, choć media informowały, że niektórzy kandydaci orzekali w procesach kontrowersyjnych z punktu widzenia politycznego.

Prasa spekulowała na temat powodów, które mogły doprowadzić do odrzucenia nominacji przez Prezydenta. Niektórzy z kandydatów są kontrowersyjni. Jednak żadna ze wspomnianych kontrowersji zasadniczo nie uzasadniałaby odmowy ich powołania lub innej interwencji Prezydenta. Niektórzy mówią, że najprawdopodobniej jest to część planu rządu Prawa i Sprawiedliwości, by zreformować sądownictwo i dopasować do swoich wyobrażeń. W niedawnej propozycji (która została już mocno skrytykowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje pozarządowe) rząd sugerował, by Krajowa Rada Sądownictwa proponowała dwóch kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, w ten sposób znacznie zwiększając władzę Prezydenta w procesie nominacji sędziowskich. Te propozycje, konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego, decyzja rządu, by ponownie połączyć stanowisko prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości sprawiają, że wspomniane zaniepokojenie sytuacją można uznać za zrozumiałe.

W swoim „Zaleceniu CM/Rec (2010) 12 dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów” Komitet Ministrów Rady Europy podkreśla nie tylko potrzebę stosowania obiektywnych kryteriów, które powinny opierać się na kwalifikacjach, uczciwości, umiejętnościach i sprawności przy podejmowaniu decyzji dotyczących nominacji i awansów sędziów, ale zaleca także, by ich rekrutacja i promocja była niezależna od rządu i administracji. W przypadku przyjęcia tradycji mianowania sędziów przez głowę państwa, zaleca się, aby istniały odpowiednie gwarancje zapewniające otwartą i wolną od wpływów zewnętrznych procedurę powoływania sędziów, a decyzje w tej sprawie zapadały na podstawie obiektywnych kryteriów.

Jesteśmy pewni, że Rzeczpospolita Polska, jako ważne państwo członkowskie ONZ i Rady Europy, uznaje te międzynarodowe standardy i mamy nadzieję, że Prezydent Duda ponownie rozważy swoją decyzję.

(3) Planowane reformy sądownictwa, w szczególności związane z nadzorem nad sędziami

Z jednej strony w Niemczech i Polsce nadzór nad sędziami jest akceptowany i istnieje powszechna zgoda, by sędziowie ponosili odpowiedzialność

za swoje wykroczenia. Dobrze uporządkowany system sędziowski, spełniający wymogi konstytucji powinien umożliwić sprawdzenie jak sędziowie wywiązują się ze swoich obowiązków służbowych. Wreszcie nadzór nad sędziami jest uważany za część zasady praworządności, zgodnie z którą państwo musi podejmować wszelkie stosowne działania, by zapewnić przestrzeganie prawa. Z drugiej strony mamy zasadę niezawisłości sędziów. Tylko sędzia wolny od wszelkich niepożądanych wpływów osób trzecich może zapewnić niezależność sądów. Konstytucje Niemiec i Polski gwarantują niezależność sądownictwa. Jest to podstawowa zasada demokracji opartej na praworządności. Niezawisłość sędziowska nie jest jednak ani podstawowym prawem konstytucyjnym sędziego, ani przywilejem zawodowym.

Sędzia podlega nadzorowi wyłącznie na tyle, na ile nie narusza to jego niezawisłości. Niełatwo określić dokładne granice. Jednak wszelkie działania mające wpływ na istotę działalności sędziowskiej są niedopuszczalne. Obejmuje to niewątpliwie wszystko, co może zakłócać przebieg postępowania sądowego. Na przykład starszy stażem sędzia, powiedzmy, prezes sądu, nie może uchylić orzeczenia. Jest to przywilej sądu apelacyjnego właściwego dla danego etapu sprawy i obejmuje nadzór nad sędziami, a wraz z nim nie tylko orzeczenia sądu, ale również wszystkie decyzje sędziego, nawet jeśli dotyczy ich pośrednio, uzasadnienia sędziego, postępowania w sprawie lub oceny z perspektywy czasu. Obejmuje także ustalenie terminu przesłuchania lub procesu, pozew, przeprowadzenie dowodów, pytania o to, ile czasu sędzia potrzebowałby na podjęcie decyzji lub napisanie wyroku.

Oczywiście istnieje różnica między zapewnieniem niezależności sądownictwa a nadzorem administracyjnym, nakładaniem środków dyscyplinarnych oraz odpowiedzialnością cywilną i karną. Niezawisłość sędziowska opiera się na pozytywnym oczekiwaniu, że sędzia nie zawiedzie zaufania i postąpi słusznie bez ingerencji osób trzecich. Jednak i sędziowie bywają omylni. Ich błędy mogą podważać autorytet sądu i akceptację jego orzeczeń. Nadzór nad sądownictwem jest zatem niezbędny. Jako taki nie zagraża niezależności sądów. Wręcz przeciwnie – zapewnia funkcjonowanie sądownictwa zgodne z konstytucją. Wspiera niezależność sądów, jeżeli jest stosowany w celu eliminowania niewłaściwych zależności i wpływów. Jednocześnie nadzór nie powinien ograniczać tego, co ma być chronione. Ukazuje to różnicę między niezawisłością a odpowiedzialnością zarówno w działalności prawodawczej, jak i w procesie nadzoru nad sądownictwem.

Od jesieni 2015 r., kiedy Prawo i Sprawiedliwość doszło do władzy, Minister Sprawiedliwości kilkakrotnie ogłosił, że rząd planuje daleko idące reformy systemu sądownictwa, na przykład likwidację sądów pierwszej instancji. Chociaż nie został jeszcze przedstawiony opinii publicznej żaden oficjalny projekt planowanych reform, w mediach można przeczytać o propozycjach, które budzą poważne wątpliwości. W listopadzie 2015 roku media informowały, że niektóre kompetencje w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów zostaną przeniesione z samego wymiaru sprawiedliwości do specjalnego organu działającego pod egidą Prezydenta. Inna propozycja dotyczyła zmian w katalogu sankcji dyscyplinarnych wobec sędziów i wprowadzenia nowej sankcji – czasowego obniżenia wynagrodzenia. W lipcu 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało o planach zwiększenia roli ławników. Wspomniano także o przymusowym przechodzeniu w stan spoczynku sędziów, którzy rozpoczęli swoją karierę w czasach reżimu komunistycznego. Ponieważ nie przedstawiono oficjalnych propozycji, trudno omawiać ten temat. O tym, czy takie reformy są sprzeczne z polską konstytucją zdecyduje sama Polska. Jest to tym istotniejsze, że istnieje i działa niezależny Trybunał Konstytucyjny, co odsyła nas z powrotem do kryzysu konstytucyjnego, o którym mówiłem na początku.

Demokracje konstytucyjne wymagają kontroli i równowagi. W przypadku, gdy został ustanowiony Trybunał Konstytucyjny jego niezależność jest jednym z zasadniczych elementów zapewnienia tej kontroli i równowagi, a jego rola jest szczególnie ważna w czasach rządów silnych większości politycznych.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Nils Engstad*

1. Występuję jako przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), organu Rady Europy, w której skład wchodzi wyłącznie sędziowie, jako specjaliści, którzy nie podlegają rządowi swoich krajów. CCJE została powołana przez Komitet Ministrów w 2000 r. w celu wzmocnienia roli sędziów w Europie.

2. Powtórzę to, co już mówiłem wielokrotnie: Praca CCJE jest dzisiaj ważna jak nigdy dotąd. Rola CCJE jest bliska sercu Rady Europy i jej współzależnych, fundamentalnych wartości: praw człowieka, demokracji i państwa prawa. I właśnie o państwie prawa chciałbym dzisiaj mówić.

3. Zasadniczo państwo prawa dotyczy kontroli władz publicznych i nakładanych na nie ograniczeń prawnych w celu ochrony praw jednostki. Zasada państwa prawa nakłada na rządy wymóg działania na podstawie przepisów prawa ustanowionych przez władzę ustawodawczą. Państwo prawa wymaga podziału władzy państwowej, istnienia niezależnych sądów stanowiących

* Sędzia Nils Engstad, Przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE).

trzecią władzę, którym powierzono zadanie kontroli wykonywania uprawnień rządowych. Poprzez kontrolę sądową, sędzia dokonuje oceny, czy działania rządu mieszczą się w granicach prawa.

4. W naszej części świata, zasada państwa prawa jest ściśle powiązana z demokracją i ochroną praw człowieka. Aharon Barak, były prezes Sądu Najwyższego Izraela stwierdził, że rolą sędziego w demokracji jest ochrona konstytucji i samej demokracji, w tym państwa prawa, a także ochrona praw człowieka. Podzielam tę opinię i powtórzę to, co CCJE już zakomunikowała w opinii nr 18: niezależność sądów jest podstawowym wymogiem, który umożliwia władzy sądowniczej zabezpieczenie demokracji i praw człowieka.

5. Stąd niezawisła władza sądownicza jest nie tylko istotnym elementem państwa prawa, ale także nieodzownym warunkiem jego istnienia. Bez niezależnych sądów, nie ma państwa prawa. Parafrazując Arystotelesa – gdzie nie przestrzega się zasad państwa prawa, może pojawić się tyrania.

6. Dlatego państwo prawa jest postrzegane – przez społeczeństwo, jednostki, wyborców – jako coś dobrego. Nic dziwnego zatem, że władze w całej Europie twierdzą, że przestrzegają zasady państwa prawa i że reguła ta stanowi podstawę dla legitymizacji rządu. Za słowami muszą jednak podążać czyny. Rządy zatem muszą szanować i chronić zasady stojące na straży państwa prawa, tak samo jak władza ustawodawcza i sądownicza. Jednocześnie wszystkie rodzaje władz państwowych muszą być świadome tego, że pewien poziom napięcia pomiędzy nimi jest nieunikniony.

7. Akceptując obecność pewnego napięcia pomiędzy władzą sądowniczą a pozostałymi dwiema władzami, państwo prawa jest chronione najlepiej, kiedy te trzy filary władzy państwowej działają z wzajemnym poszanowaniem swoich funkcji w demokratycznym państwie w oparciu o zasadę praworządności. Jak podkreśla CCJE skuteczne działanie każdej z trzech władz zależy od dwóch pozostałych (opinia nr 18 z 2015 r., ust. 31). Z drugiej strony, władza wykonawcza i ustawodawcza muszą respektować niezależność sądów i instytucji powołanych w celu jej ochrony.

8. W tym kontekście i przy tej okazji, chciałbym podkreślić dwie ważne zasady.

- (i) Po pierwsze sędziowie powinni być mianowani na podstawie swoich osiągnięć, przez organ niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zasada ta ma na celu ochronę władzy sędziowskiej przed nadmiernym wpływem oraz naciskiem polityków. Została zaakceptowana i przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w zaleceniu nr 12 z 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów (ust. 44 i 46). CCJE zarekomendowała, by każda decyzja związana z mianowaniem lub karierą zawodową sędziego była podejmowana na podstawie obiektywnych kryteriów, a względy polityczne były niedopuszczalne (opinia nr 1, 2001, ust. 17).
- (ii) Po drugie Rady Sądownictwa zapewniają niezawisłość sędziowską i muszą być niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rada składa się w większości z sędziów wybranych przez innych sędziów. Radom należy nadać szerokie kompetencje we wszystkich kwestiach dotyczących ich statutu i struktury organizacyjnej, funkcjonowania i wizerunku instytucji sądowych (CCJE, Wielka Karta Sędziów, ust. 13).

9. Wszyscy wiemy, że niezależność sądów jest zagrożona w krajach członkowskich Rady Europy. Niektóre ataki na niezawisłość sędziów są oczywiste i jawne, podczas gdy inne są przeprowadzone w bardziej zaołowany sposób. Ukryte metody podważania niezależności sądów mogą być równie niebezpieczne jak te rażące, ponieważ te subtelne metody z czasem doprowadzą do ograniczenia i podważenia niezależności sądów.

10. Sposoby podważania niezależności sądów opisano w raporcie z 2015 r. dotyczącym wyzwań związanych z niezależnością i bezstronnością sądów w krajach członkowskich Rady Europy, sporządzonym wspólnie z Radą Konsultacyjną Prokuratorów Europejskich (CCPE).

11. Niezwykle istotne w tym kontekście są sposoby mianowania sędziów. Wspomniałem już, że sędziowie powinni być mianowani przez organ niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Z drugiej strony, dopuszczalne jest nadanie uprawnień do mianowania sędziów głowie państwa lub rządowi. Gdy jednak taka procedura mianowania została przewidziana w konstytucji lub innych przepisach prawa, osoba stojąca na czele państwa lub rządu powinna w praktyce postępować zgodnie z zaleceniami niezależnych, uprawnionych organów, jak np. Rada Sądownictwa.

12. Widzimy jednak, że rekomendacje Rady Sądownictwa lub niezależnych komisji ds. mianowania sędziów w praktyce nie we wszystkich krajach członkowskich Rady Europy i nie we wszystkich sytuacjach związanych z mianowaniem sędziów są brane pod uwagę. W takich przypadkach władza wykonawcza bezpośrednio wpływa na procedurę mianowania sędziów. Stanowi to szczególne wyzwanie, jeżeli decyzja głowy państwa lub rządu nie jest poparta żadnym uzasadnieniem. Pozostawia się nas bez żadnych informacji na temat kryteriów wyboru sędziów stosowanych przez władzę wykonawczą. To niedopuszczalna praktyka.

13. Radom Sądownictwa należy przyznać szerokie uprawnienia w celu ochrony niezależności sądów i poszczególnych sędziów. Rady muszą być w stanie pracować niezależnie od władzy wykonawczej, a ich uprawnienia muszą być uznawane przez pozostałe władze państwa. Jak zasygnalizowano we wspólnym raporcie CCJE/CCPE z 2015 r. w sprawie wyzwań związanych z niezależnością sądów, niezależność ta może zostać naruszona poprzez osłabienie Rady Sądownictwa na różnych płaszczyznach. Rada może zostać osłabiona poprzez ograniczenie jej uprawnień lub nakładów finansowych, którymi dysponuje, poprzez zmianę jej składu lub poprzez skrócenie kadencji członków Rady przed wygaśnięciem ich mandatu. Taka ingerencja w pracę Rad Sądownictwa stwarza poważne ryzyko dla niezależności sądów.

14. Można przytoczyć wiele przykładów, sposobów podważania i naruszania niezależności sądów, a świadomość takich metod jest niezwykle istotna.

15. Podsumowując, chciałbym po raz kolejny podkreślić, że rolą sędziów w demokratycznym państwie jest ochrona samej demokracji, państwa prawa i praw człowieka. Rola ta musi być odzwierciedlona w orzeczeniach. Musimy również wyrażać nasze zdanie w debacie publicznej w przypadku, gdy planowane lub wdrażane reformy mogą mieć negatywny wpływ na niezależność sądów. Dlatego doceniamy inicjatywę zorganizowania tej konferencji. Tak liczna obecność sędziów występujących dzisiaj w obronie wartości stanowiących nieodłączną część państwa prawa napawa mnie dumą.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Nuria Diaz Abad*

Kim jesteśmy

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) składa się z niezależnych od władzy wykonawczej i ustawodawczej narodowych rad sądownictwa państw członkowskich UE, które są odpowiedzialne za wspieranie sądownictwa w niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Mamy także obserwatorów i ten status przysługuje ministerstwom sprawiedliwości (ośmiu obserwatorów) z krajów, gdzie nie powołano rad sądownictwa, a także radom sądownictwa z krajów kandydujących do Unii Europejskiej (sześciu obserwatorów) oraz Trybunałowi Sprawiedliwości UE.

Główne cele ENCJ to poprawa współpracy między radami sądownictwa a sędziami, promocja dobrych praktyk, które, przy zachowaniu wysokich standardów jakości, umożliwiają sędziom terminowe i sprawne wymierzanie sprawiedliwości z pożytkiem dla wszystkich obywateli.

* Nuria Diaz Abad, Przewodnicząca Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ).

W ciągu ostatnich jedenastu lat ENCJ opracowała całą serię zasad, dobrych praktyk i zaleceń odnoszących się do wszystkich obszarów działalności sędziowskiej, m.in.: mianowania i awansowania sędziów, oceny pracy, etyki i dyscypliny sędziowskiej oraz powoływania rad sądownictwa. Ostatnio ENCJ rozpoczęła wdrażanie dużego projektu, którego celem jest identyfikacja wskaźników niezawisłości i odpowiedzialności sędziów. Zakres projektu jest aktualnie rozszerzany o wskaźniki jakości wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie te działania, w ramach współpracy z Komisją Europejską, przyczyniły się do opracowania Tabeli Wyników Wymiaru Sprawiedliwości. ENCJ przeprowadziła również ankietę wśród sędziów dotyczącą niezawisłości. Jesienią 2016 r. powtarzamy to badanie i mamy nadzieję, że wielu polskich sędziów weźmie w nim udział i wyrazi swoje zdanie na temat swojej niezależności.

Sytuacja w Polsce

ENCJ z narastającym niepokojem śledzi doniesienia z Polski. Podczas Zgromadzenia Ogólnego ENCJ, które odbyło się w czerwcu 2016 r. w Warszawie, zostaliśmy szczegółowo poinformowani o sytuacji w Polsce przez Krajową Radę Sądownictwa i inne instytucje.

Mój poprzednik na tym stanowisku miał okazję wystąpić na przyjęciu wydanym przez Prezydenta Dudę w Pałacu Prezydenckim, gdzie powiedział: „Należy pamiętać, że sędziowie muszą być w pełni niezależni od państwa, ponieważ w ich gestii leży podejmowanie decyzji w sprawach pomiędzy obywatelami a państwem w szerokim zakresie tematów dotyczących prawa administracyjnego, karnego, rodzinnego. (...) Jeżeli sędziowie nie są mianowani, nadzorowani i dyscyplinowani według w pełni niezależnych procedur, wolnych od niewłaściwego wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej, obywatele nie mają pewności, że ich sprawy przeciwko państwu są rozstrzygane przez bezstronny trybunał”.

Zgromadzenie Ogólne ENCJ przyjęło w Warszawie deklarację, w której stwierdzono, że: „W odniesieniu do rozwoju sytuacji w Polsce, ENCJ podkreśla znaczenie konieczności poszanowania przez władzę wykonawczą niezależności sądownictwa, jak również podejmowania reform wymiaru sprawiedliwości jedynie po uprzedniej rzetelnej konsultacji z Radą Sądownictwa i samymi sędziami. ENCJ będzie nadal monitorować rozwój sytuacji w Polsce i Turcji, aby zapewnić przestrzeganie podstawowych zasad leżących u podstaw niezależności sądownictwa”.

W związku z sytuacją w Polsce w komunikacie w sprawie wzmocnienia przez UE struktury państwa prawa, obecnie wdrażanego przez Komisję Europejską, ENCJ została wymieniona jako jedna z organizacji, która może pełnić funkcję doradczą dla Komisji Europejskiej.

Od 2012 r. ENCJ prowadzi system wsparcia dla rad sądownictwa w zakresie wdrażania rekomendacji, zaleceń, norm i rozwiązywania problemów. Na prośbę konkretnej rady istnieje możliwość udzielenia takiego wsparcia. ENCJ jest przygotowana do udzielenia tego rodzaju wsparcia Krajowej Radzie Sądownictwa, jeśli ta zgłosi taką potrzebę.

Główne problemy w Polsce

Chciałabym zwrócić uwagę na niektóre najpilniejsze kwestie w Polsce. W tym celu przedstawię normy ENCJ, które dotyczą roli i składu rad sądownictwa, standardów wyboru i mianowania sędziów oraz standardów reformowania sądownictwa.

Rady Sądownictwa

Podział władzy jest podstawową zasadą demokracji. Niezależność sądów wymaga nadzoru sprawowanego samodzielnie przez władzę sądowniczą. W preferowanym przez ENCJ wariantcie nadzorem powinna kierować rada sądownictwa, w której skład wchodzi głównie sędziowie wybrani przez innych sędziów. Ogólnie rzecz biorąc, minister sprawiedliwości i władza wykonawcza nie powinny mieć żadnego wpływu na Radę Sądownictwa (z wyjątkiem roli formalnej związanej, na przykład, z mianowaniem).

Rada spełniająca wymogi ENCJ powinna mieć szerokie uprawnienia. W ENCJ nigdy nie przyjęto standardów dotyczących okresu obowiązywania i wygasania mandatów członków Rady. Po prostu nie przyszło nam do głowy, że kiedykolwiek będzie to konieczne. Skrócenie przez rząd okresu obowiązywania mandatu członków Rady, szczególnie sędziów wybranych przez innych sędziów, jest rzeczą niewyobrażalną.

Rada powinna odpowiadać za organizację pracy, finanse i podejmowanie decyzji dotyczących sądownictwa. Powinna także sprawować nadzór nad sądami. Rada sądownictwa musi być organem niezależnym, działającym w sposób przejrzysty i odpowiedzialny. Struktura, uprawnienia i procedury rad sądownictwa muszą być opracowane w sposób chroniący i wzmacniający niezależność sądów oraz sprawność wymiaru sprawiedliwości.

Wybór i mianowanie sędziów

Według najważniejszych standardów opracowanych przez ENCJ:

- sędziowie powinni być mianowani wyłącznie na podstawie osiągnięć i umiejętności;
- procedura wyboru powinna być przeprowadzona przez niezależny organ ds. mianowania sędziów, otwarta dla opinii publicznej, w pełni i właściwie udokumentowana, prowadzona na podstawie ogólnie dostępnych kryteriów i powinna promować zróżnicowanie grona osób kandydujących na dane stanowisko;
- osoba, której kandydatura zostanie rozpatrzona negatywnie, ma prawo poznać przyczyny odmowy; konieczne jest także stworzenie niezależnej procedury składania skarg bądź odwołań przez kandydatów, którzy uważają, że zostali potraktowani niesprawiedliwie w trakcie procesu wyboru;
- w przypadku, gdy rząd bądź głowa państwa odgrywa jakąkolwiek rolę w ostatecznej fazie procesu mianowania sędziów, wówczas sam udział w tym procesie ministra bądź głowy państwa nie stanowi sam w sobie naruszenia zasad niezawisłości, uczciwości, otwartości i przejrzystości, pod warunkiem, że rola wskazanych wyżej podmiotów będzie wyraźnie zdefiniowana, a proces podejmowania decyzji – dokładnie udokumentowany; udział rządu lub głowy państwa nie będzie miał negatywnego wpływu na stosowanie wskazanych wyżej zasad w przypadku, gdy będzie uwzględniał decyzje podjęte w ramach niezależnego procesu selekcji kandydatów. Ponadto, w przypadku, gdy podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczne powoływanie sędziów na stanowiska (rządowi lub głowie państwa) przysługuje prawo do odmowy powołania danej osoby bądź też realizacji rekomendacji dokonanej w ramach niezależnego procesu wyboru i gdy podmiot ten nie będzie gotowy na powołanie takiej osoby bądź też realizację rekomendacji, wówczas powinien ogłosić swoją decyzję w tej sprawie i w jasny sposób wskazać jej przyczyny.

Reforma sądownictwa

Władza sądownicza bezpośrednio lub poprzez udział w konsultacjach powinna zawsze, na wszystkich etapach uczestniczyć we wprowadzanych reformach. Sędziowie nie powinni być wrogo nastawieni do modernizacji i reform wymiaru sprawiedliwości o ile ich celem jest podniesienie jakości pracy

wymiaru sprawiedliwości z korzyścią dla tych, którym on służy. Zaangażowanie władzy sądowniczej w proces reform powinno zapewniać równowagę pomiędzy zamiarami władzy wykonawczej i ustawodawczej a potrzebą ochrony praworządności i bezstronności sądów.

Podsumowanie

Chciałabym wrócić do niezawisłości sędziów i ich bezstronności. Gwarancją niezawisłości i bezstronności sędziów są trzy czynniki: 1. mianowanie i awans wyłącznie na podstawie osiągnięć i umiejętności; 2. aktywny i otwarty na współpracę udział sędziów w reformie sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości; 3. trwałe zabezpieczenia konstytucyjne, zapewniające odpowiednie środki finansowe i rzeczowe niezbędne dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Każdy z tych trzech czynników przyczynia się do zwiększenia poziomu zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości.

Zdajemy sobie sprawę, że dla polskiego sądownictwa jest to czas wielkich wyzwań. Podzielamy wasze obawy i w razie potrzeby oferujemy poparcie oraz współpracę. Przyświeca nam wspólny cel – działający w każdym państwie dla dobra wszystkich obywateli Europy rzetelny, niezależny i odpowiedzialny wymiar sprawiedliwości.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Marek Safjan*

O realnych zagrożeniach niezależności władzy sądowniczej – kwestia standardów i dobrej praktyki

Na wstępie należy zadać sobie pytanie, na ile realne są dzisiaj zagrożenia niezależności władzy sądowniczej. Mamy demokratyczną konstytucję ustanawiającą państwo prawa, gwarantującą poszanowanie zasady podziału władzy, a więc w pełni uznającą niezależność i wzajemne hamowanie się władz, nakaz powstrzymywania się od wkraczania w nieswoje prerogatywy, poszanowanie wyłączności kompetencji każdego segmentu władzy. Konstytucja w części dotyczącej władzy sądowniczej jest precyzyjna, nie pozostawia wątpliwości co do kluczowej i autonomicznej roli sprawowanej przez sądy Rzeczypospolitej, uznaje zasady niezawisłości sędziowskiej, gwarantuje szczególnie, obudowany odpowiednimi gwarancjami status sędziowski i tworzy konieczne w demokra-

* Prof. dr hab. Marek Safjan, Sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

tycznym państwie prawa zabezpieczenia prawa każdego do rzetelnego procesu sądowego. Rozwiązania polskiej konstytucji mogą być modelem dla nowoczesnych ujęć statusu władzy sądowniczej, a tym samym służyć za podstawę i punkt odniesienia dla tych systemów, w których poszukuje się dopiero właściwych mechanizmów konstytucyjnych zapewniających niezależność władzy sądowniczej. A jednak, analiza polskiej rzeczywistości skłania do sformułowania tezy, że dobre rozwiązania konstytucyjne, rozwinięte i uszczegółowione – dodajmy – w ustawodawstwie zwykłym oraz w bogatym orzecznictwie sądowym, nie są wystarczające do eliminacji zagrożeń dla niezależności władzy sądowniczej, które pojawiają się dzisiaj na styku funkcjonowania władzy sądowniczej oraz władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Konstatacja ta napawa smutkiem i niepokojem, bo oto okazuje się, że dobre mechanizmy prawne, także te najwyższej rangi, ustanawiające zasadę niezależności władzy sądowniczej, stają się nieskuteczną barierą wobec praktyk i działań organów państwa, jeśli te nakierowane są na osiągnięcie zgoła innych celów niż utrzymanie skutecznego, stabilnego funkcjonowania zasady podziału władz. Działania takie mogą przybierać niekiedy taką postać, która sprawia, że formalne gwarancje konstytucyjne okazują się nieskuteczne. Jest tak zarówno wtedy, kiedy dochodzi do wyraźnego i bezpośredniego łamania reguł konstytucyjnych określających zasady państwa prawa w drodze ustawodawczej, jak i wtedy, kiedy praktyka organów państwa ewoluuje w kierunku odbiegającym od dobrego standardu i obyczaju konstytucyjnego, przyjętego w państwach o utrwalonej demokracji.

Należy pokusić się w tym miejscu o krótką refleksję natury ogólnej. We wszystkich państwach europejskich, w których dochodziło do łamania zasady podziału władzy w okresie ostatnich dwudziestu lat (wspomnijmy tu o Turcji, Ukrainie, Białorusi, Węgrzech), istniały zarazem gwarancje konstytucyjne niezależności władzy sądowniczej i zasady podziału władz, a państwa te – za wyjątkiem jednego, Białorusi – były członkami Rady Europy. Wskazują te przykłady na to, że poprawne funkcjonowanie państwa prawa zależy nie tylko od istnienia dobrego prawa i jego poszanowania, ale także od praktyki, obyczaju oraz stopnia konsensu w samym społeczeństwie co do tego, jak rozumieć państwo prawa i jego wartości. Nasuwa się tu zrazu teza banalna: państwo prawa to nie tylko teksty normatywne deklarujące zasady i wartości, ale tradycja, praktyka, przyjęty standard oraz utrwalona świadomość uczestników życia publicznego co do tego, że jest ono wspólnym dobrem i wartością, całkowicie niezależnie od preferencji politycznych, rządzącej partii oraz

jej opcji programowych. Można mieć poważne obawy, czy takie rozumienie państwa prawa jest dzisiaj w Polsce powszechnie podzielanym stanowiskiem.

Warto więc poświęcić nieco uwagi temu, comusi niepokoić, a składa się dzisiaj na obyczaj i praktykę.

W pierwszym rządzie należy zwrócić uwagę na język komunikacji rządzących ze społeczeństwem w odniesieniu do funkcjonowania trzeciej władzy, można też rzec, używając tu pewnego kolokwializmu – język narracji o władzy sądowniczej. Wydawałoby się, że jest to kwestia drugorzędna, a nie pierwszoplanowa i nie ma wpływu na realną pozycję trzeciej władzy. Jak wynika jednak z przypominanych już dzisiaj standardów Rady Europy odnoszących się do władzy sądowniczej, pozostałe władze powinny zachowywać wstrzeźliwość, gdy chodzi o krytykę i podważanie roli sądów i orzecznictwa sądowego. Warto w tym miejscu przypomnieć zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich nr CM/Rec(2010)12 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie niezawisłości, skuteczności i odpowiedzialności sędziów, w którym w pkt 18 mówi się m.in.: „[...] władza wykonawcza i ustawodawcza powinny unikać jakiegokolwiek krytyki, która mogłaby naruszać niezależność władzy sądowniczej lub podważać zaufanie do tej władzy ze strony społeczeństwa [...]” (zob. też zalecenia Komisji Weneckiej, a także wyroki TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15, z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10 i z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

W moim przekonaniu mamy obecnie do czynienia z nieomal codziennym naruszeniem tego oczywistego standardu. Najbardziej drastyczne przykłady agresji werbalnej wobec sędziów pojawiały się pod adresem sędziów Trybunału Konstytucyjnego („posiedzenia Trybunału – to spotkania towarzyskie przy kawie”) oraz sędziów Sądu Najwyższego („grupa kolesiów”) ze strony wysokich przedstawicieli władzy wykonawczej. Zaledwie kilka dni temu słyszeliśmy z ust jednego z najwyższych przedstawicieli partii rządzącej w Sejmie (przewodniczącego klubu parlamentarnego) słowa o konieczności odsunięcia sędziów, którzy szkodzą instytucji Trybunału Konstytucyjnego, bo „nie zamierzają się stosować do uchwalonego przez Sejm prawa”. Poseł i zarazem członek Krajowej Rady Sądownictwa (Krystyna Pawłowicz) na swoim profilu na Facebooku wyraża „nadzieję, że po tak wielkim skompromitowaniu Trybunału Konstytucyjnego przez obecnych jego sędziów i prezesa nie będzie oporów, przy najbliższej okazji, konstytucyjnej większości w Sejmie zlikwidować TK lub ewentualnie pozostawić mu jedynie kompetencje do wydawania

wyroków o charakterze niewiążących opinii prawnych. [...] Samo istnienie tworu o cechach Trybunału Konstytucyjnego łamie zasady demokracji [...].” Stwierdzenie to – dodajmy – jednoznacznie ujawnia intencje wielu polityków reprezentujących rządzącą większość, ale jednocześnie rodzi zasadne pytanie, czy w takiej rzeczywistości pozostaje jeszcze przestrzeń na to, aby respektować zasady podziału władzy i niezależności władzy sądowniczej.

Ataki personalne ze strony polityków na sędziów, którzy wydali wyrok niezgodny z oczekiwaniami politycznymi tej lub innej partii, to zjawisko niestety istniejące realnie w Rzeczypospolitej, a wiele przykładów z ostatnich dwudziestu lat to poświadczą. Podkreślimy, że nie chodzi tu o krytyczną ocenę rozstrzygnięcia sądowego, taka ocena może być bowiem elementem debaty publicznej. Krytyce poddawana jest osoba sędziego, a niepodobające się orzeczenie – traktowane jako nieistniejące. W okresie mojej kadencji w Trybunale Konstytucyjnym jego sędziowie byli wielokrotnie przedmiotem, mówiąc eufemistycznie, niemerytorycznej krytyki ze strony władzy wykonawczej, szczególnie w latach 2005–2006 (np. w sprawie KRRiT, komisji śledczej – bankowej w Sejmie, ustaw o zawodach prawniczych, Instytutu Pamięci Narodowej, itd.). W 2007 r., w czasie prezesury Jerzego Stępnia, przedstawiciele Sejmu podjęli agresywne działania przeciwko kilku sędziom TK zmierzające do wyłączenia ich z orzekania w sprawach lustracyjnych. Wnioski w sprawie wyłączenia oparte były, jak się następnie okazało, na insynuacjach oraz nieprawdziwych faktach. Przypomnijmy też gwałtowne, spersonalizowane ataki w 2006 r. na sędzię Małgorzatę Mojkowską – za wyrok w sprawie lustracyjnej, czy w 2013 r. na sędziego Igora Tuleyę, który wydał wyrok w sprawie praktyk stosowanych przez CBA (w obu wypadkach głównym wątkiem ataków nakierowanych na to, by dezawuować wiarygodność sędziów była przeszłość ich rodziców). Krytyce osobistej i spersonalizowanej towarzyszy też częsta narracja polityczna, która przybiera charakter groźnych uogólnień w odniesieniu do wszystkich sądów i całego stanu sędziowskiego. Słyszymy, że chodzi tu o uprzywilejowaną kastę ludzi, niesłusznie wysoko wynagradzanych, załatwiających głównie swoje własne interesy, z reguły leniwych (o czym ma świadczyć długość postępowania sądowego) oraz skorumpowanych (bo tak często wyroki są przecież niesłuszne). Tego rodzaju powtarzane konsekwentnie wypowiedzi tworzą zjawisko niezwykle groźne, którego nie można prowadzić do kwestii obyczajaj politycznego. Stanowi ono bowiem wprost i bezpośrednio formę naruszania niezależności władzy sądowniczej i zastraszania sędziów, poddawania ich presji po to, by zachowywali uległość wobec pozostających im nad głowami polityków.

stałych władz i łatwiej poddawali się w przyszłości ich dyspozycjom. W tym kontekście można dopiero zauważyć groźbę zjawiska, jakim jest podporządkowanie zasad mianowania na stanowiska sędziowskie bliżej nieokreślonym kryteriom ocennym, stosowanym bez uzasadnienia i bez względu na procedurę, którą przechodzą wcześniej kandydaci w postępowaniu zakończonym głosowaniem Krajowej Rady Sądownictwa. Niebezpieczeństwo polityzacji procesu powoływania sędziów staje się coraz bardziej realne. Wymaganie w ramach projektowanych, nowych regulacji przedstawiania Prezydentowi do wyboru co najmniej dwóch kandydatów na sędziów w ramach procedur obsadzania stanowisk sędziowskich z całą pewnością może ten proces pogłębić. Trudno się nie zgodzić z Krajową Radą Sądownictwa, że mechanizm zakładający dokonywanie przez Prezydenta wyboru, spośród kandydatów na sędziów, nie znajduje oparcia w tekście Konstytucji i zmienia radykalnie znaczenie i sens samego aktu powołania sędziego przez głowę państwa. Bez odpowiedzi pozostaje niezwykle istotna kwestia transparentności samego procesu mianowania sędziego, przesłanek, które decydują o wyborach podejmowanych w ramach tych procedur. Rozwiązanie, które pozostawia wybór jednego z kandydatów całkowicie dyskrecjonalnej, niepodlegającej jakimkolwiek procedurom odwoławczym, ocenie głowy państwa, niezależnie od wyników postępowania zmierzającego do wyłonienia kandydata przeprowadzonego przez kompetentne organy samorządu sędziowskiego, godzi bezpośrednio w niezależność władzy sądowniczej. Tymczasem przypomnijmy, że zgodnie z art. 179 Konstytucji powołanie sędziego może nastąpić wyłącznie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Sędzia niespełniający oczekiwań władzy może spodziewać się konsekwencji w zakresie swojej dalszej kariery sędziowskiej, skoro jej ocena będzie uzależniona od niejasnych i nieujawnianych przesłanek. Narusza to jedną z podstawowych reguł określających standardy niezawisłości sędziowskiej, która wyraźnie ustanawia decydujący wpływ niezależnych ciał sądowniczych w procesie wyłaniania kandydatów na sędziów i nakazuje minimalizowanie czynnika politycznego w tej procedurze (por. np. *Magna Carta Sędziów* – dokument Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z dnia 17 listopada 2010 r., w którym czytamy w pkt 4: „Niezawisłość sędziowska powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji, nominacji aż do przejścia w stan spoczynku [...]”; także opinia tej Rady nr 1(2001) z dnia 23 listopada 2001 r. dot. niezależności sędziowskiej, pkt 25: „[...] Władze odpowiedzialne za po-

wołanie i awansowanie sędziów powinny wprowadzić, opublikować i wdrożyć obiektywne kryteria mające na celu zagwarantowanie, aby selekcja kandydatów i awansowanie sędziów uwzględniała kwalifikacje, integralność, zdolność do pełnienia funkcji oraz efektywność działania. [...]”). Dodajmy, że ryzyko operowania kryteriami pozamerytorycznymi wzrosnąć może niepomierne, jeśli ulegną zmniejszeniu, według przyjętych założeń, kompetencje zgromadzeń ogólnych sędziów i zasady wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Sytuacja, w której podejmowane przez przedstawicieli władzy sądowniczej działania publiczne w obronie statusu sędziowskiego są kwalifikowane jako niedopuszczalne angażowanie się w politykę jest formą presji i ograniczania niezależności sędziowskiej. Wystąpienia czy to prezesów najwyższych organów sądowych, czy to zgromadzeń ogólnych sędziów najwyższych instancji, a także przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa spotykają się obecnie coraz częściej z potępieniem ze strony przedstawicieli pozostałych władz jako właśnie owa niedopuszczalna ingerencja w bieżące spory polityczne. Bardzo wyraźnie pojawia się od wielu miesięcy taka krytyka ze strony przedstawicieli rządzącej większości w odniesieniu do wszelkich wystąpień publicznych Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i sędziów TK, także i tych związanych z pracami ustawodawczymi nad projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r., w tym ich uczestniczenia w obradach komisji sejmowej. Przypomnijmy, że inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie została podjęta przez Prezydenta RP prawie dwa lata wcześniej – po uzgodnieniu treści wnoszonego projektu z Trybunałem Konstytucyjnym. Obecność Prezesa TK i sędziów na posiedzeniu komisji była zatem elementem naturalnym i koniecznym tego procesu, podobnie jak to się działo wcześniej w każdej innej sytuacji, która dotyczyła zmian w ustawie o TK. Dodajmy też dla porządku, że przedstawiciele Trybunału nie byli ani autorami, ani inicjatorami zmian, które doprowadziły do otwarcia możliwości wyboru pięciu sędziów TK w ramach poprzedniej kadencji parlamentu. W ogromnej większości państw europejskich prace nad ustawami związanymi z ustrojem sądowniczym i statusem sędziowskim są konsultowane przez władze polityczne z przedstawicielami władzy sądowniczej. Trybunał Sprawiedliwości UE dysponuje nawet inicjatywą ustawodawczą w odniesieniu do regulacji swojego statutu i procedury, a jego przedstawiciele zawsze uczestniczyli w pracach odpowiednich gremiów, które odnosiły się do reformy prawa w tej dziedzinie.

Krytyka ze strony prominentnych przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, połączona z jawnym lekceważeniem, pojawiała się też w od-

niesieniu do wystąpień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa, którzy zabierali głos w sprawach projektów ustawodawczych dotyczących bezpośrednio funkcjonowania trzeciej władzy.

Sędziowie odnoszący się krytycznie do proponowanych rozwiązań lub do praktyki działania organów państwa wobec władzy sądowniczej, jak np. wtedy, gdy dotyczy ona procedury mianowania sędziów, są natychmiast obdarzani mianem polityków, jako sprzeniewierzający się swojej misji i powołaniu. Innymi słowy oczekuje się, że sędziowie mają milczeć i zachowywać kompletny indyferentyzm wobec wszelkich poczynań czy zamierzeń władzy wykonawczej i ustawodawczej, które odnosiłyby się do funkcjonowania trzeciej władzy. Następuje w ten sposób całkowite zachwianie podziału i równowagi władz, skoro jednocześnie nie można dostrzec najmniejszej choćby powściągliwości po stronie rządu czy przedstawicieli parlamentu w formułowaniu często najbardziej brutalnych oskarżeń i ocen w stosunku do władzy sądowniczej.

Powiedzmy bowiem wyraźnie, dążenie do wyeliminowania przedstawicieli trzeciej władzy z debaty publicznej o sprawach żywotnie dotyczących statusu sędziów i funkcjonowania władzy sądowniczej jest równoznaczne z naruszaniem niezawisłości sędziowskiej. Podejście takie można by uzasadnić jedynie w świetle nowej ideologii prawnej, która wprost odrzuca równorzędność poszczególnych segmentów władzy w państwie demokratycznym na rzecz uznania hierarchicznej nadrzędności władzy ustawodawczej.

Tymczasem władza sądownicza pozbawiona możliwości wypowiedzania się i realnego, aktywnego udziału w debacie nad jej kondycją i reformami jej dotyczącymi, staje się wyłącznie przedmiotem oddziaływań innych organów państwa i traci swoją autonomiczną, niezależną pozycję w stosunku do pozostałych segmentów władzy. Ograniczenie czy tłumienie głosu sędziowskiego w sprawach związanych z jakimikolwiek decyzjami odnoszącymi się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości stanowi w konsekwencji jawne naruszenie fundamentalnej zasady trójpodziału władzy, o której mowa w art. 10 Konstytucji. Jest także, co warto przypomnieć, całkowicie niezgodne ze standardami przyjętymi na poziomie europejskim, które mocno podkreślają wagę udziału przedstawicieli trzeciej władzy w debacie publicznej dotyczącej kondycji tego segmentu państwa. Przywołana powyżej *Magna Carta Sędziów* wyraźnie podkreśla w pkt 9: „Sądownictwo powinno być włączone w proces wydawania decyzji mających wpływ na działanie wymiaru sprawiedliwości (organizacja sądów, procedury, inne ustawy).” Głos przedstawicieli trzeciej władzy jest ważnym komponentem demokratycznego społeczeństwa i dlatego,

jak podkreśliła Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich w pkt 9 opinii nr 7(2005) z dnia 23–25 listopada 2005 r., jest ważne, aby „zostały ukształtowane bezpośrednie relacje pomiędzy sądami i szeroką opinią publiczną. Zintegrowanie systemu trzeciej władzy ze społeczeństwem wymaga otwarcia tego systemu i nabycia umiejętności przekazywania wiedzy na temat jego funkcjonowania szerszej opinii publicznej”.

Stanowisko takie potwierdza bardzo jednoznacznie wyrok Trybunału Strasburskiego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka (Wielka Izba, skarga nr 20261/12), w którym podkreśla się nie tylko prawo, ale obowiązek osoby pełniącej funkcję prezesa Sądu Najwyższego do przedstawienia opinii na temat reform ustawodawczych, których wpływ na funkcjonowanie władzy sądowniczej jest niewątpliwy. Sędziowie strasburscy – w ślad za odpowiednimi standardami zawartymi w dokumentach Rady Europy – wskazali wyraźnie, że odpowiedzialność za ochronę niezależności sądownictwa spoczywa na każdym, kto sprawuje funkcję sędziowską, a w konsekwencji sędziowie i władze sądownicze muszą być konsultowani w związku z toczącymi się pracami legislacyjnymi we wszystkich sprawach, które dotyczą statusu sędziowskiego i mechanizmów, od których zależy funkcjonowanie sądów. Ograniczanie, czy wręcz dążenie do wyeliminowania uczestnictwa prezesów najwyższych instancji sądowych oraz prezesów sądów powszechnych, co zdaje się zapowiadać projekt nowych regulacji o Krajowej Radzie Sądownictwa, w jej pracach jest więc bardzo niepokojącym krokiem także z punktu widzenia relacji pomiędzy władzą sądowniczą i pozostałymi władzami, ponieważ prowadzi do pomniejszenia roli przedstawicieli sądów w ważnych gremiach reprezentujących głos całego środowiska.

Eliminowanie przedstawicieli władzy sądowniczej z debaty nad najważniejszymi rozwiązaniami instytucjonalnymi odnoszącymi się do funkcjonowania tej władzy pod pretekstem zaangażowania politycznego sędziów stanowi więc niczym nie usprawiedliwione przesunięcie kategoriale, które zmierza do pozbawienia przedstawicieli władzy sądowniczej prawa do bycia konsultowanymi i wysłuchanymi w kwestiach żywotnych dla statusu sędziego. Dostrzeżliśmy taką praktykę w okresie ostatnich dziesięciu miesięcy, kiedy to żaden z kolejnych projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym nie był konsultowany z przedstawicielami sądownictwa w zakresie jego celowości i poprawności. Wskazuje to wyraźnie, że kształtuje się obecnie nowy obyczaj, w sposób jednoznaczny naruszający przyjęte powszechnie w krajach europejskich standardy, które zresztą ostatnio przypomniała w swej opinii także Komisja Wenecka.

Naruszanie konstytucyjnej zasady podziału władzy przybierać może różnorodne formy – o większym lub mniejszym nasileniu. Nie mogę mieć wątpliwości, że to co się zdarzyło na przestrzeni ostatnich miesięcy – myślę tu o swoistej procedurze cenzury wyroków TK przed ich publikacją – stanowi przejaw bezpośredniej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej w prerogatywy władzy sądowniczej.

Na tle obowiązujących mechanizmów konstytucyjnych i orzecznictwa TK jest oczywiste, że zasada podziału władzy nie może być traktowana jako wyraz pełnej separacji władz, funkcjonujących na kompletnie odrębnych orbitach. Oczywiście tak nie jest i punkty stykowe władzy sądowniczej z pozostałymi władzami pojawiają się w różnych konfiguracjach. Jak wynika jednak wyraźnie z orzecznictwa TK, prerogatywy pozostałych władz wobec władzy sądowniczej (także w zakresie nadzoru administracyjnego) nie mogą sięgać tak daleko, by wkraczały w sferę podlegającą czynnościom judykacyjnym i objętą gwarancjami niezawisłości sędziowskiej. Jak orzekł TK: „[...] ani władza wykonawcza, ani władza ustawodawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w dziedziny, w których sędziowie są niezawisli” (zob. tu przede wszystkim wyroki TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04 oraz z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Przy okazji nasuwa się również refleksja, że radykalne wzmocnienie przez ostatnie zmiany ustawodawcze prerogatyw Prokuratora Generalnego o możliwość ingerencji w konkretne toczące się postępowania stanowić może, w połączeniu z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w zakresie tzw. nadzoru administracyjnego nad sądami, istotne ryzyko naruszenia równowagi władz i wkraczania władzy wykonawczej w sferę kompetencji jurysdykcyjnych sądów. Szczególnie smutnym paradoksem jest przypisywanie sobie przez władzę wykonawczą prawa do decydowania o ogłoszeniu – publikowaniu lub nie – wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rozmiar tego naruszenia musi być postrzegany w szerszej perspektywie – jako pierwszy, wyraźny krok w kierunku stworzenia specjalnego mechanizmu selekcji orzeczeń sądowych na te, które są zgodne z prawem, a więc obowiązują jako akty legalne, i te, które są niezgodne z prawem, a więc są aktami pozbawionymi mocy obowiązującej. Czy może to być pierwszy krok w kierunku ustanowienia mechanizmu selektywnej kontroli wyroków, zwłaszcza najwyższych instancji sądowych, pod kątem zgodności z wymaganiami legalności? Taki scenariusz wydaje się dzisiaj jeszcze mało prawdopodobny, ale niestety coraz mocniej wpisuje się w rzeczywistość, w której się znajdujemy.

Postępowanie śledcze w sprawie działań Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, które są związane bezpośrednio z czynnościami kierowania przez niego pracami jurysdykcyjnymi, organizacją pracy Trybunału, a przede wszystkim z decyzjami proceduralnymi o wyznaczeniu składów sędziowskich w zgodzie z wcześniejszymi orzeczeniami samego Trybunału, jest zapewne ostatecznym potwierdzeniem zamiaru odwrócenia zasady podziału władz i stworzenia hierarchicznej struktury, w której pozycję nadrzędną względem sądów będzie zajmowała władza wykonawcza, łącznie z prokuraturą pozostającą pod kontrolą członka rządu – Ministra Sprawiedliwości. Obawiam się, że tego wydarzenia, jakim jest decyzja prokuratury katowickiej o wszczęciu postępowania w sprawie Prezesa TK, nie można traktować w kategoriach zwykłego incydentu, który zdarza się w ramach istniejącego sporu pomiędzy rządzącą większością a Trybunałem Konstytucyjnym. Wynika ono bowiem, jak się wydaje, z całkowicie odmiennej filozofii funkcjonowania państwa, która została przyjęta 10 miesięcy temu. Jest to sygnał ostrzegawczy dla innych sądów, dla całej władzy sądowniczej, pokazujący, że oto ostatecznym cenzorem poprawności postępowania może stać się prokuratura. W państwie prawa takie rzeczy się nie zdarzają.

W tym kontekście należy nieustannie przypominać, że prawo do niezależnego sądu, który wydaje w sposób niezawisły rozstrzygnięcia, nie stanowi żadnego osobistego przywileju sędziów, ale jest najważniejszym składnikiem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu.

Obok narastających i coraz bardziej niepokojących zmian w sferze praktyki, obyczaju i języka w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości, manifestowanych przez rządzącą większość, pojawia się więc także szereg równie, a może i bardziej, niepokojących koncepcji nowych uregulowań, które mogą utrwaląć negatywne zjawiska, dzisiaj ciągle jeszcze postrzegane jako incydent, a nie dominujący trend. Dotyczy to wspomnianych już zmian odnoszących się do nowych zasad funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (idea skrócenia kadencji, co pozostaje w całkowitej niezgodzie z tekstem Konstytucji, sposób wyboru sędziów do KRS, procedura powoływania sędziów, itd.), ale także zapowiadanych reform prowadzących do likwidacji tzw. przywilejów sędziowskich, tj. stanu spoczynku, podstaw określających wynagrodzenie i możliwości korzystania z asystentów naukowych. Należy wyraźnie powiedzieć, że suma tych zmian – zarówno zapowiadanych reform odnoszących się do trzeciej władzy, jak i kształtujących się dzisiaj: praktyki i obyczaju w postaci „nowego standardu” – zdaje się prowadzić do rzeczywistej modyfikacji ustroju

konstytucyjnego i ukształtowania nowego systemu, w którym nie będzie już możliwe respektowanie zasady podziału i ograniczania władz, natomiast w jej miejsce pojawi się nowa zasada zakładająca jednoznaczną przewagę władzy ustawodawczej i wykonawczej nad sądami.

Zamiast konkluzji

Sytuacja, której dzisiaj doświadczamy, a którą bez żadnej przesady można określić jako kryzys państwa prawa, wymaga nadzwyczajnego zaangażowania i użycia przez przedstawicieli władzy sądowniczej wszystkich możliwych instrumentów prawnych pozostających w ich dyspozycji, aby zapobiec wprowadzaniu złych, nieprzemyślanych reform burzących standardy przyjęte we wszystkich demokratycznych państwach i już zdawałoby się utrwalonych w naszej przestrzeni prawnej, kształtowanej od 27 lat.

Powtórzmy jeszcze raz: prezesi sądów i sędziowie, reprezentujący środowiska sędziowskie, mają nie tylko prawo, ale i obowiązek reagowania na negatywne zjawiska, które mogą zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu władzy sądowniczej, a tym samym mechanizmom państwa demokratycznego. Głos w tej sprawie nie może być w żadnym razie kwalifikowany jako głos polityczny i opowiadanie się po tej lub innej stronie sporu politycznego. Rzetelne, efektywne, a przede wszystkim niezależne sądownictwo nie jest kwestią wyboru politycznego, lecz jest wartością wspólną dla całego społeczeństwa, bez względu na preferencje polityczne.

Przedstawiciele władzy sądowniczej mają więc prawo i obowiązek wyrażać swój niepokój i sprzeciw wtedy, kiedy zmiany instytucjonalne mogą pozbawić sądy ich najważniejszego atrybutu, którym jest niezależność. Nie można tym samym pozwolić na to, aby nieusprawiedliwiona kwalifikacja sędziego jako „zaangażowanego politycznie” prowadziła do ucinania dyskusji i uniemożliwiała środowisku zabieranie głosu w sprawach dla niego najbardziej żywotnych.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Ryszard Piotrowski*

Uwagi o konstytucyjnych granicach zmian ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa

1. W demokratycznym państwie prawnym wartością konstytucyjną określającą tożsamość aksjologiczną ustroju jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a tym samym także niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania zasady podziału i równowagi władz oraz prawa do sądu.

Wyodrębnienie władzy sądowniczej jako niezależnej od innych władz jest współistotne zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie podziału władz i ich roli w dziedzinie zagwarantowania praw jednostki „przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”¹. Podstawowy cel regulacji konstytucyjnej, a więc zagwarantowanie

* Dr hab. Ryszard Piotrowski, Uniwersytet Warszawski.

¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/93.

wolności i godności jednostki, wymaga podziału i równowagi władz, którym preambuła do Konstytucji nakazuje „dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Podobnie jak pozostałym władzom preambuła nakazuje władzy sądowniczej uczynić godność człowieka „niewzruszoną podstawą” ustroju państwa. Prawa Rzeczypospolitej powinny być zatem – w świetle preambuły do Konstytucji – interpretowane i stosowane w myśl zasady *in dubio pro dignitate*. Ustrojowy sens władzy sądowniczej polega więc na tym, że jest ona strażnikiem godności człowieka, strażnikiem wartości uniwersalnych, ponadczasowych. Zdarza się, że większość parlamentarna zapomina o tych wartościach, albo nie chce o nich pamiętać, bo nie są w cenie i nie poprawiają sondaży. I wtedy władza sądownicza ma możliwość dokonania korekty ze względu na wartości, które kultura praw człowieka uznaje za niezależne od jakiejkolwiek władzy².

Niezawisłość sędziów i niezależność sądownictwa to wartości konstytucyjne określające tożsamość aksjologiczną ustroju, tożsamość aksjologiczną demokratycznego państwa prawnego. Tym samym niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania tej zasady, jest także wartością konstytucyjną. Rada nie jest jedynym podmiotem powołanym do strzeżenia tożsamości aksjologicznej państwa. Konstytucja ustanawia Trybunał Konstytucyjny i powierza temu Trybunałowi oraz Radzie zasadniczą rolę w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Powierzono sprawowanie tej roli także Prezydentowi Rzeczypospolitej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, a tym samym nad ochroną wartości konstytucyjnych.

Jednakże niezależność władzy sądowniczej od władzy politycznej, stanowiąca podstawę demokracji konstytucyjnej, odrzucana w systemach totalitarnych i autorytarnych, jest zagrożona również w ustroju demokratycznym. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, kiedy – tak jak u nas – obowiązująca konstytucja jest postrzegana jako przeszkoda w realizacji programu wyborczego i toczy się zasadniczy spór o demokrację. W owym sporze chodzi o to, czy demokracja to ustrój, w którym władza większości jest ograniczona przez prawa człowieka i przez wartości, których odzwierciedleniem są te prawa, czy też odwrotnie – wartości, a więc także i prawa, są w ręku suwerena.

² Por. R. Piotrowski: Władza sądownicza w Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 17 i nast.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest ściśle związana z tym, że suwerenem są w istocie wartości. Sędziowie także reprezentują suwerena, ponieważ reprezentują wartości i wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej. Prowadzi to jednak do konfliktu między sędziami a politykami. Próby podporządkowania sędziów politykom miały już miejsce po 1989 roku³. Nie były one jednak związane z tak fundamentalnym kwestionowaniem aksjologii ustroju, jak to jest obecnie.

2. Konstytucję trzeba czytać w całości, a nie we fragmentach. Dlatego nie można uznać, że Prezydent RP wykonujący prerogatywy nie jest w tym zakresie związany postanowieniami Konstytucji i może postępować wyłącznie według własnego uznania. Kiedy Prezydent korzysta z prerogatywy, to ze względu na zasadę współdziałania władz powinien uzasadnić swoje stanowisko, jeśli odmawia uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie powołania na urząd sędziego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przeważającego poglądu doktryny Prezydent może odmówić dokonania powołania jedynie wyjątkowo, po uprzednim przedstawieniu zastrzeżeń przez przedstawiciela Prezydenta w Krajowej Radzie Sądownictwa, przy czym odmowa powinna być uzasadniona. Niezbędne jest poinformowanie Krajowej Rady Sądownictwa o przyczynach uzasadniających odmowę powołania na urząd sędziego⁴.

Konstytucja RP stanowi w art. 179, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Wykładnia tego przepisu wymaga interpretacji konstytucyjnego modelu relacji między głową państwa a władzą sądowniczą, wyznaczonego przez zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji RP) oraz przez zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji RP), stanowiącą gwarancję prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), które jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Tym samym sposób powoływania

³ Por. przykładowo R. Piotrowski: *Pozycja ustrojowa sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, w: R. Piotrowski, red.: *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 169.

⁴ Por. R. Piotrowski: *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (projekt z 2 maja 2016 r.)*, wykorzystana w niniejszym opracowaniu.

sędziów określony w art. 179 Konstytucji jest zdeterminowany przez zadania Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Wewnętrzna spójność Konstytucji wyklucza taką jej wykładnię, która pozbawiałaby Radę zdolności wypełniania jej zadań, stwarzając możliwość arbitralnego niepowołania na urząd sędziego kandydata, objętego wnioskiem Rady. Szczególne znaczenie dla wykładni art. 179 Konstytucji RP ma zasada współdziałania władz znajdująca wyraz we wstępie do Konstytucji RP. Niezbędne jest także uwzględnienie art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zbyt daleko idące powiązanie między sędziami a Prezydentem RP wydaje się nie do pogodzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ umożliwia niszczenie tego społecznego wyobrażenia o wymiarze sprawiedliwości, które odpowiadałoby konstytucyjnym wymaganiom dotyczącym bezstronności, a więc byłoby zgodne z postulatem obiektywnej bezstronności polegającej – jak to ujął Europejski Trybunał Praw Człowieka – na tym, że sąd daje „wystarczające gwarancje wykluczające wszelkie uzasadnione wątpliwości”⁵. W warunkach obowiązywania ustawy powierzającej pewien zakres władzy w dziedzinie sądownictwa rządowi mogą zrodzić się wątpliwości co do istnienia tego rodzaju gwarancji, a przecież – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – „gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to, by prawo do sądu miało realny wymiar”⁶. Z tego punktu widzenia zbyt daleko idące powiązania między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą mogą sprzyjać odrealnieniu prawa do sądu.

W świetle stanowiska doktryny nie budzi wątpliwości, że decyzje personalne dotyczące obsadzania stanowisk sędziowskich „rzutują na sprawowanie władzy państwowej, a z drugiej strony – w procesie podejmowania tych decyzji muszą być szanowane zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów”⁷, a sposób określenia uprawnień Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów „zawiera jedną z gwarancji niezawisłości

⁵ Tak w orzeczeniu w sprawie Findley przeciwko Wielkiej Brytanii, w: M. A. Nowicki: Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 1997 r., Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego 1997, nr. 3.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/98.

⁷ Tak L. Garlicki: *ibidem*, s. 1.

sędziowskiej⁸. Sposób powoływania sędziów i ich nieusuwalność oraz praktyka urzędowania awansu zawodowego są nie tylko gwarancjami niezawisłości sędziowskiej⁹, ale także gwarancjami prawa do sądu¹⁰. Art. 179 Konstytucji RP przyjmuje „system nominacji ograniczonej”¹¹, względnie system nominacyjny zawierający – w odniesieniu do czynności Krajowej Rady Sądownictwa – elementy systemu wyborczego¹², powierzając kompetencję do powoływania sędziów Prezydentowi RP działającemu na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, co ma „służyć zapewnieniu właściwej równowagi między kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa a zasadą niezależności sądów jako odrębnej władzy”¹³. Prezydent nie ma „prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku”¹⁴, na co wskazuje „ujęcie uprawnienia prezydenta w formę prerogatywy”¹⁵. Rola Prezydenta RP w powoływaniu sędziów „ogranicza się do ewentualnego odrzucenia zaproponowanego kandydata”¹⁶. Zarazem jednak „odmowa uwzględnienia wniosku (...) mogłaby nastąpić tylko w sytuacji nadzwyczajnej i zawsze musiałoby ją poprzedzić przedstawienie Radzie zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta”¹⁷. Jednakże co do zasady „próby dowodzenia, iż Prezydent jest obowiązany do uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa zmierzają do ograniczenia kompetencji konstytucyjnych Prezydenta i powinny być stanowczo odrzucone”¹⁸. Prezydent może odmówić uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa¹⁹, jest związany wnioskiem Rady jedynie w tym sensie, że nie może powołać na urząd sędziego osoby nie wskazanej we wniosku²⁰. Kompetencja Prezydenta nie może być uznana za

⁸ Tak W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 237.

⁹ Por. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 336.

¹⁰ Por. J. Ciapała: *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2008, s. 39.

¹¹ Tak L. Garlicki: *uwagi do art. 179*, w: L. Garlicki, red.: *op. cit.*, s. 4.

¹² Por. J. Ciapała: *op. cit.*, s. 37.

¹³ Tak L. Garlicki: *op. cit.*, s. 4.

¹⁴ *Ibidem*, s. 5.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Tak L. Garlicki: *Polskie...*, s. 261.

¹⁷ Tak L. Garlicki: *uwagi do art. 179*, w: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5.

¹⁸ Tak W. Sokolewicz: *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, w: T. Debowska-Romanowska, A. Jankiewicz, red.: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 174.

¹⁹ Tak K. Wojtyczek w: P. Sarnecki, red.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2002, s. 306.

²⁰ Por. J. Sułkowski: *Upewnienia Prezydenta do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4/2008, s. 53.

wyłącznie ceremonialną²¹. Ponadto może się zdarzyć, że KRS podejmie błędną decyzję występując z konkretnym wnioskiem, względnie już po złożeniu wniosku zostaną ujawnione okoliczności kwestionujące jego zasadność, a więc związanie Prezydenta wnioskiem zagrażałoby zasadzie legalizmu²²; jednak poza tego rodzaju „absolutnym wyjątkiem” Prezydent „jest związany wnioskiem KRS i nie ma możliwości odmowy powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wskazanego w tym wniosku”²³. Pogląd, że Prezydent RP może nie zaaprobować przedstawionej mu przez Krajową Radę Sądownictwa kandydatury na urząd sędziego traktowany jest jako ugruntowany w nauce prawa²⁴.

Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy jednak wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie²⁵. Należy zatem wykluczyć taką wykładnię art. 179 Konstytucji, która sprowadza ryzyko arbitralizmu i dowolności w procesie nominacyjnym, a więc wykładnię zezwalającą Prezydentowi na odmowę powołania na urząd sędziego wbrew stanowisku KRS, jeżeli tego rodzaju odmowa nie jest uzasadniona w sposób eliminujący arbitralizm władzy wykonawczej. Tym samym uzasadnienie – nie będąc częścią stosownego postanowienia w przedmiocie odmowy powołania na urząd sędziego – staje się integralną częścią konstytucyjnie akceptowalnej odmowy powołania ze względu na wyjątkowość owej odmowy.

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie, czy Prezydent może nie uwzględnić wniosku KRS i odmówić powołania danej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle przeważających poglądów przedstawicieli doktryny „Prezydent nie ma prawnego obowiązku uwzględnienia wniosku KRS, przy czym odmowa powinna mieć miejsce tylko w sytuacji nadzwyczajnej i musiałoby ją poprzedzać przedstawienie KRS zastrzeżeń przez zasiadającego w niej przedstawiciela Prezydenta”²⁶.

Wymaga rozważenia, czy odmowa powołania na urząd sędziego powinna być uzasadniona. W doktrynie wskazano, że Prezydent odmawiając powołania na urząd sędziego „winien wyraźnie uzasadnić motyw swojego

²¹ Ibidem.

²² Por. B. Szczurowski: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji, Warszawa 2016, s. 160.

²³ Ibidem.

²⁴ Tak B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 796.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/09.

postępowania, aby nie narazić się na zarzut działania w sposób arbitralny²⁷. Przeciwno uznaniu istnienia tego rodzaju powinności przemawia pogląd Trybunału Konstytucyjnego, według którego art. 179 Konstytucji jest „normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Oczywiście przy tym jest, że przepis ten nie opisuje szczegółowo całej procedury i w tym sensie nie ma charakteru samowykonalnego. W tym zakresie realizacja przez Prezydenta jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji. Ustrojodawca wyznaczył bowiem dla ustawodawcy w art. 179 Konstytucji nieprzekraczalne ramy, jeśli chodzi o ustawową regulację procedury powoływania sędziów przez Prezydenta. Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów²⁸.”

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, według którego art. 179 Konstytucji jest „normą kompletną”, nie można „uznać za przekonywające”, ponieważ „nie należy uważać, że zwolnienie od kontrasygnaty oznacza pełną dowolność Prezydenta w realizacji danej kompetencji²⁹”; zwolnienie to służy „nie tyle wzmocnieniu pozycji ustrojowej głowy państwa, ile wyłączeniu możliwości oddziaływania przez Radę Ministrów na obsadę stanowisk sędziowskich³⁰”. Z tego punktu widzenia dopuszczenie możliwości postąpienia przez Prezydenta RP niezgodnie z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa może być uznane za sprzyjające uzależnieniu sędziów od władzy wykonawczej.

Z Konstytucji wynika obowiązek uzasadnienia postanowienia w przedmiocie odmowy powołania na urząd sędziego. Podstawą dla tego rodzaju obowiązku jest zakaz arbitralizmu w działaniu władzy publicznej³¹ dekodowany przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasada racjonalności, stanowiąca podstawę legitymizacji władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, a także zasada współdziałania władz, wyrażona we wstępie do Konstytucji RP.

²⁷ Tak B. Szczurowski: op. cit., s. 160

²⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/09.

²⁹ Tak B. Szczurowski: op. cit., s. 166.

³⁰ Ibidem.

³¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

Zakaz arbitralizmu w działaniu władzy publicznej w odniesieniu do powoływania sędziów jest współistotny, zawartym w Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów czy też w rekomendacjach Rady Europy, wymaganiami, dotyczącym eliminacji wpływów polityki w procesie powoływania sędziów, czemu służy transparentność tego procesu.

Skoro – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny – akt Prezydenta „poprzedzony jest pewną racjonalizacją (w procesie decyzyjnym)”, która uzewnętrznia się „w postaci postanowienia w sprawie skorzystania (lub nieskorzystania) z kompetencji powoływania na urząd sędziego”³², to treść tej racjonalizacji, nie znajdująca odzwierciedlenia w postanowieniu akceptującym wniosek KRS, powinna być jej przekazana. Trudno zakładać, by postanowienie o odmowie powołania na urząd sędziego było pozbawione pisemnego uzasadnienia, odpowiadającego kryteriom racjonalności i sporządzanego w procesie decyzyjnym poprzedzającym wydanie stosownego postanowienia. Uzasadnienie to powinno zatem podlegać udostępnieniu Krajowej Radzie Sądownictwa w kształcie akceptowanym przez Prezydenta RP.

Podstawą istnienia obowiązku Prezydenta RP w zakresie uzasadniania postanowień o niepowołaniu na urząd sędziego jest zasada współdziałania władz, wyrażona we wstępie do Konstytucji RP, który ma charakter normatywny, co znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego³³.

Według Trybunału Konstytucyjnego „Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji”³⁴.

A zatem konstytucyjna zasada współdziałania władz wymaga, by Prezydent RP poinformował Krajową Radę Sądownictwa o motywach odmowy

³² Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 1/08.

³³ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 5/08.

³⁴ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie Kpt 2/08.

powołania na urząd sędziego i nadał tej informacji postać uzasadnienia. Skoro Rada wystąpiła z wnioskiem, który nie został uwzględniony, to poszanowanie godności Rzeczypospolitej wymaga, by odmowa została uzasadniona niezależnie od tego, czy w Konstytucji znajduje się przepis, który to potwierdza. Konstytucyjnie nakazane jest bowiem współdziałanie Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa. Zasady i sposób współdziałania Konstytucja pozostawia praktyce wzajemnych relacji Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa. Częścią tych relacji powinno być przekazywanie Radzie uzasadnienia odmowy powołania na urząd sędziego. Przekazanie uzasadnienia ma istotne znaczenie dla kształtowania konstytucyjnie wymaganych relacji między Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa, współlistotnych współdziałaniu, a więc opartych na dialogu i wzajemnym szacunku.

Według Trybunału Konstytucyjnego „forma „postanowienia Prezydenta”, ogłaszanego w „Monitorze Polskim”, sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej”³⁵. Nie wyklucza to jednak możliwości pisemnego poinformowania Rady przez Prezydenta, lub Jego przedstawiciela w Radzie, o motywach odmowy. Szczegóły techniczne zależą od uzgodnień poczynionych w ramach praktyki współdziałania Prezydenta RP i Rady.

3. Sposób wyboru członków Rady nie może jej osłabiać. Ze względu na zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych ten wybór nie może powodować ograniczenia sprawności funkcjonowania Rady. Nie może to być wybór analogiczny do wyborów parlamentarnych, ponieważ pozostałoby to w sprzeczności z charakterem Rady.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady”³⁶.

Sposób wyboru sędziów do Rady nie powinien sprzyjać zmniejszeniu jej sprawności w działaniu na rzecz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obowiązujące zasady wyboru przewidują, że wybór sędziów następuje odrębnie w ramach kategorii sędziów oraz, że został powiązany z istniejącym systemem samorządu sędziowskiego, co różnicuje siłę udziału sędziów sądów

³⁵ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie Kpt 1/08.

³⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 40/07.

poszczególnych szczebli, przy czym wybór sędziów do Rady przez organy samorządu sędziowskiego nie oznacza, że Rada jest organem samorządu sędziowskiego³⁷. Ten sposób wyboru sprzyja zagwarantowaniu Radzie udziału w jej pracach doświadczonych sędziów.

Zmiana procedury wyboru sędziów do Rady nie powinna sprzyjać przekształceniu się tej części Rady w swego rodzaju reprezentację sędziów zgrupowanych w okręgach wyborczych. Wymagałoby to przecież umożliwienia kandydującym prowadzenia własnej kampanii wyborczej, np. przez możliwość zamieszczania na stronie internetowej sądu informacji i oświadczeń związanych z wyborami. Tego rodzaju rozwiązanie nadałoby wyborom charakter przedsięwzięcia opartego na wzorach zaczerpniętych z wyborów do organów przedstawicielskich, co mogłoby spowodować ryzyko upolitycznienia środowiska sędziowskiego oraz upublicznienia kampanii wyborczej do Rady. Byłoby to niezgodne z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego sędzia nie może prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędzia, który prowadzi własną internetową kampanię wyborczą w okręgu wyborczym staje się zależny od kolegów, o których głosy zabiega, a więc ryzykuje utratę niezawisłości w ramach tej rywalizacyjnej kampanii. Wprawdzie Konstytucja stanowi o wyborze sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, ale nie jest to taki sam wybór, o którym mowa w ustawie zasadniczej w odniesieniu do wyborów do Sejmu i do Senatu, ponieważ w przypadku KRS chodzi o wybory z zasady apolityczne. Ewentualna demokratyzacja wyborów do Rady nie powinna nadawać tym wyborom nadmiernie rywalizacyjnego charakteru, który może sprzyjać podziałom, składaniu obietnic wyborczych i zawieraniu koalicji, a więc swoistemu upolitycznieniu środowiska sędziowskiego.

Oslabieniu roli sędziowskiej „części” Rady może sprzyjać wprowadzenie zakazu zasiadania w Radzie prezesów i wiceprezesów sądów, a więc sędziów dysponujących doświadczeniem i autorytetem, których praca w składzie Rady może mieć szczególne znaczenie dla realizacji jej ustrojowych funkcji związanych z ochroną niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tego rodzaju zakaz jest niezgodny z art. 187 ust. 4 Konstytucji, w myśl którego ustroj, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wska-

³⁷ Por. R. Pęk, M. Niezgodka-Medek: op. cit., s. 94. Por. także M. Dębska: Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2013, s. 50 i nast.

zono, że „ustawodawca zwykły, zobowiązany tym przepisem do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady”³⁸.

4. Niezależność Rady czyni nieodzownym zapewnienie respektowania postanowień Konstytucji RP dotyczących kadencji sędziów wybranych do Rady. Zdolność działania tych sędziów jako strażników niezależności sądów i niezawisłości sędziów byłaby zasadniczo podważona, gdyby ustawodawca miał możliwość skracania ich kadencji tylko dlatego, że postanowił zmienić reguły wyborcze odnoszące się do tej grupy członków Rady.

Zakończenie kadencji wybranych członków Rady oraz jej Prezydium w drodze ustawy oznaczałoby arbitralne przerwanie przez ustawodawcę funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa, co jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą legalizmu. Byłaby to zarazem nieproporcjonalna ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru³⁹. W swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”⁴⁰. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „zmiana mechanizmów regulacyjnych (...) winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji)”⁴¹. Według Trybunału Kon-

³⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

³⁹ Por. ocenę ingerencji o takim charakterze w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 25/07.

⁴⁰ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. P 11/98, K 26/00 i K 8/07.

⁴¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/07.

stytucyjnego złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności⁴². Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych”⁴³.

Skrócenie kadencji wybranych członków Rady oznaczałoby wprowadzenie w ustawie zwykłej zmiany Konstytucji RP bez dokonania zmiany w art. 187 ust. 3 obowiązującej ustawy zasadniczej. Byłaby to zarazem zmiana tożsamości ustrojowej Rady polegająca na odejściu od przejawiającej się w trwałości kadencji wybranych sędziów, zasadniczej niezależności tej Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Wcześniej, w stosunku do terminu wynikającego z Konstytucji, zakończenie kadencji Rady należy oceniać mając na względzie stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał – w związku z zakończeniem kadencji węgierskiego inspektora ochrony danych osobowych – wskazał, że stworzenie tego rodzaju rozwiązania w ustawie zwykłej musiałoby prowadzić do uzależnienia członków organu, którego miałoby to dotyczyć, od czynnika politycznego. Według Trybunału, gdyby w Unii Europejskiej „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności (...). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach”⁴⁴.

5. Wątpliwości budzi projektowane – mimo jednoznacznego brzmienia Konstytucji – przedstawianie Prezydentowi nie wniosku w przedmiocie po-

⁴² Ibidem.

⁴³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 40/07.

⁴⁴ Tak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w uzasadnieniu wyroku w sprawie C-288/12.

wołania na urząd sędziego, ale wniosków (w przypadku zgłoszenia się na stanowisko sędziowskie więcej, niż jednego kandydata, Rada przedstawiałaby Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego). W myśl tego rodzaju propozycji, Rada powinna przedstawiać Prezydentowi jednocześnie wniosek o powołanie i nie powołanie tej samej osoby na urząd sędziego. Przecież Rada nie wie, kogo Prezydent powoła na urząd sędziego.

Konstytucja stanowi w art. 179, że Prezydent powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, co nie oznacza dokonywania przez głowę państwa wyboru. Prezydent jest konstytucyjnie umocowany do dokonywania wyboru wtedy, kiedy ustawa zasadnicza wyraźnie tak stanowi, a więc np. w przypadku wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 par. 2 Konstytucji). W świetle art. 179 Konstytucji uprawnienia Prezydenta polegają na powołaniu lub odmowie powołania sędziego stosownie do wniosku Rady, a uprawnienia Rady sprowadzają się do sformułowania jednego wniosku o powołanie, nie zaś kilku wniosków. Użycie liczby pojedynczej przez ustrojodawcę jest w tym przypadku szczególnie znaczące.

Projekt zasadniczo osłabia pozycję ustrojową Rady, bez wniosku której obecnie nie sposób zostać sędzią i jednocześnie wzmacnia rolę głowy państwa w procesie powoływania sędziów, naruszając w tym procesie równowagę między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znajduje wyraz przekonanie, że przy ocenie niezależności i niezawisłości sądu kluczowe jest ustalenie, czy organ orzekający zachowuje niezależność od egzekutywy⁴⁵. Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności rozumiany jest przez Komitet Ministrów Rady Europy jako nakaz powierzenia decyzji dotyczących powoływania i awansowania sędziów organom niezależnym od władzy wykonawczej.

Zgodnie z zaleceniem nr R(94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z dnia 13 października 1994 r. dotyczącym niezawisłości, efektywności i roli sędziów: rekrutacja i awansowanie sędziów powinny dokonywać się na podstawie ich osiągnięć, z uwzględnieniem ich kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności, a organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i admini-

⁴⁵ Por. przykładowo wyrok z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie Brudnicka i in. przeciwko Polsce, par. 41.

stracji. Należy także mieć na uwadze stanowisko Komisji Weneckiej, zgodnie z którym „niezależna rada sądownictwa powinna mieć decydujący wpływ na powoływanie i karierę sędziów”⁴⁶.

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że uprawnienie głowy państwa „jest uzależnione od przedstawienia przez Krajową Radę Sądownictwa stosownego wniosku”⁴⁷, a „swoboda działania Prezydenta w powoływaniu sędziów „ogranicza się do zajęcia stanowiska wobec zaproponowanego kandydata”⁴⁸, przy czym Prezydent nie może „powołać na stanowisko sędziego osoby, wobec której KRS nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania”⁴⁹, a także „odmawiając uwzględnienia wniosku KRS, Prezydent RP nie może w to miejsce powołać osoby nieobjętej wnioskiem”⁵⁰.

Przepis, przewidujący przedstawianie Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, naruszały zasadę legalizmu, ponieważ – jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – „w związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji”⁵¹. Przepis zacierałby granice między kompetencjami Rady i Prezydenta.

W myśl stanowiska⁵² Krajowej Rady Sądownictwa „system nominacyjny sędziów, przewidziany w art. 179 Konstytucji, doznaje pewnego ogranicze-

⁴⁶ Por. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on the Independence of the Judicial System. Part I: The Independence of Judges, Venice 2010, s. 17.

⁴⁷ Tak M. Haczkowska, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, s. 448.

⁴⁸ Tak J. Ciapała: Prezydent w systemie ustrojowym Polski, Warszawa 1999, s. 304.

⁴⁹ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 179, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 4.

⁵⁰ Tak B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 797.

⁵¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kpt 1/08.

⁵² Wyrażonego w sprawie o sygnaturze Kpt 1/08 rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny.

nia; powierzając powołanie sędziów Prezydentowi, wymaga jednocześnie, by Prezydent działał na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Takie rozwiązanie zapewnia jednak – w ocenie KRS – właściwą równowagę między kompetencjami nominacyjnymi głowy państwa a zasadą niezależności sądów jako odrębnej władzy.

Krajowa Rada Sądownictwa – jako konstytucyjny organ wnioskujący – dokonuje wnikliwej oceny kandydatów na urząd sędziego. Konstytucja nie przesądza, jakie wymagania muszą spełnić kandydaci na sędziów ani jakie stadia postępowania mają poprzedzać złożenie przez KRS wniosku w sprawie powołania sędziów. Z ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o KRS wynikają znaczące kompetencje Rady w stosunku do kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego na wszystkich stanowiskach sędziowskich. W świetle tych przepisów Rada rozpatruje i ocenia formalnie i merytorycznie wszystkie zgłoszone kandydatury. Do Rady należy ostateczna decyzja o zwróceniu się kandydata z wnioskiem do Prezydenta o powołanie na stanowisko sędziego.

Tym samym w ocenie Rady należy przyjąć, że przedstawione rozwiązania mieszczą zasadnicze ograniczenia kompetencji nominacyjnej Prezydenta. Wynika z nich bowiem jednoznacznie, że nie można powołać na stanowisko sędziowskie osoby, wobec której Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła wniosku o dokonanie takiego powołania.

KRS podnosi, że co prawda w doktrynie prawa konstytucyjnego występują rozbieżne poglądy dotyczące problemu możliwości uwzględnienia bądź nieuwzględnienia przez Prezydenta wniosku KRS przy nominacji sędziów, jednak zasadnicze znaczenie w tej sprawie należy przypisać uregulowaniom konstytucyjnym.

Konstytucja powierza KRS prawo do występowania z wnioskiem – zatem przygotowania go w sposób zbiektywizowany. Prezydent nie ma ustawowego umocowania do procedowania w zakresie wniosku, gdyż zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji – Prezydent wykonuje „swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Skoro ani Konstytucja, ani ustawa o ustroju sądów powszechnych nie zawierają żadnych postanowień regulujących sposób weryfikowania przez Prezydenta wniosków KRS, to znaczy, że Prezydent nie może przeprowadzać żadnych czynności mających na celu weryfikację takiego wniosku.

KRS podkreśliła też, że – w jej ocenie – Prezydent nie może utworzyć w Kancelarii Prezydenta specjalnego zespołu do ponownej oceny kandydata, badania akt osobowych kandydata, ponownego analizowania opinii i doku-

mentów, na których opierała się, składając wniosek, Rada. Wymagałoby to określonej i odrębnej ustawy. Zdaniem KRS za wystarczający nie może być również uznany akt prawa wewnętrznego Kancelarii Prezydenta, ponieważ akt ten jako dotyczący powoływania sędziów mógłby podważyć odrębność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej⁵³. W konkluzji Rada stwierdziła, że badanie akt osobowych kandydata na sędziego w Kancelarii Prezydenta „może stanowić naruszenie Konstytucji, ponieważ Prezydent nie ma kompetencji do prowadzenia tego rodzaju badań. Gdyby czynności te były wykonywane na podstawie Konstytucji lub ustawy, oznaczałoby to, że ustawodawca dopuszcza podwójne badanie akt. Takie rozwiązanie byłoby niezgodne z trójpodziałem władz i stanowiłoby wkroczenie w sferę organizacji władzy sądowniczej, a przeciw jej relacje z pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie separacji”⁵⁴.

Pozostawienie Prezydentowi RP określenia kryteriów nominacyjnych sprowadza ryzyko stosowania kryteriów alternatywnych w stosunku do tych, które będą stosowane przez Radę, a w konsekwencji podważenia konstytucyjnej roli Rady jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów oddzielonego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym podważenia roli Konstytucji RP i naruszenia fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

6. Konstytucja wystarczająco precyzyjnie określa reguły wyznaczające ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa. Problem, z którym mamy do czynienia, to stosowanie standardów konstytucyjnych.

Złożone relacje, a nawet konflikty, między sędziami a politykami wpisane są w losy prawa. Skarga Hamleta na „opieszalność prawa, bezczelność władzy”⁵⁵ jest w istocie ponadczasowa. W odczuciu społecznym, potwierdzonym wynikami badań, wymiar sprawiedliwości w Polsce od wielu lat jest przedmiotem krytyki⁵⁶. Krytyka dotyczy także ustawodawcy⁵⁷. Jednak ci, któ-

⁵³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. KpT 1/08.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ W. Shakespeare: *Hamlet*, akt III, scena 1, przekład S. Barańczaka, w: W. Shakespeare: *Tragedie i Kroniki*, Kraków 2013.

⁵⁶ Por. przykładowo M. Bernatt, A. Bodnar: *Wymiar sprawiedliwości w Polsce*, w: L. Kolarska-Bobińska: *Demokracja w Polsce 2007–2009*, s. 92.

⁵⁷ Por. przykładowo W. Staśkiewicz: *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów koalicji PO–PSL*, w: L. Kolarska-Bobińska: *Demokracja w Polsce 2007–2009*, s. 55 i nast.

rzy pragną sprawiedliwości, nie zostaną nasyceni słowami o niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Budowania zaufania do władzy sądowniczej nie da się pogodzić z osłabianiem niezawisłości sędziowskiej. Sędzia to dla obywateli twarz ustawy. O kształcie ustaw decydują politycy i lobbyści, czasem ci z drugiej strony oceanu, ale odpowiedzialność za stan prawa jest przypisywana sędziom.

Negatywne oceny wymiaru sprawiedliwości mają zapewne podłoże subiektywne, związane z tym, że do istoty sporu prawnego należy nieuchronność porażki jednej ze stron, co zawsze wiąże się z poczuciem krzywdy i niesprawiedliwości. Niekiedy też brak porażki w sądzie nie wystarczy, by poczucie krzywdy wyeliminować.

Sędziowie nie są twórcami praw, które wykonują. Negatywne oceny wymiaru sprawiedliwości należy więc rozciągnąć na ustawodawcę zwykle realizującego politykę rządu, a więc na większość parlamentarną powoływaną do stanowienia prawa przez tych samych obywateli, którzy kwestionują rezultaty działań tej właśnie większości zastosowane do nich przez władzę sądowniczą.

Nie można jednak zamykać oczu na społeczne odczucia dotyczące wymiaru sprawiedliwości. W sprawach społecznych zapewne jest tak, jak się ludziom wydaje. Ludzie jednak często się mylą, zwłaszcza, kiedy myślą zgodnie z zaleceniami płynącymi ze wszystkich ekranów. Krytykując wymiar sprawiedliwości, łatwo zdobyć poparcie społeczne, ale owa krytyka sama w sobie jeszcze nie oznacza, że ci, którzy pragną sprawiedliwości nie doznają rozczarowania. I nie wynika to ze złej woli krytyków lecz ze złożoności problemów, często nierozwiązywalnych przy pomocy stosowania prawa, z którymi trzeba się zmierzyć w sądzie.

Niezawisłość sędziów i niezależność sądów nie jest celem samym w sobie. O tyle tylko ma znaczenie o ile istnieje realnie, a nie wirtualnie, o ile chroni prawa i wolności. Ci wszyscy, którzy w swoim przekonaniu – czasem subiektywnym, a czasem zobiektywizowanym przez rzeczywiste doświadczenia – nie znaleźli sprawiedliwości w sądach, mogą sprawić swoim rozczarowaniem, że niezawisłość sędziów będzie postrzegana jako bariera oddzielająca nas od lepszego świata.

Niezawisłość sędziów w istocie w znacznym stopniu od nich zależy. Dlatego przetrwa, a wraz z nią przetrwa także niezależność myśli, fundament wszelkiej wolności.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Andrzej Zoll*

Mój status sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku nie pozwala mi na angażowanie się po jakiegokolwiek stronie sporu politycznego prowadzonego według przyjętych i zapisanych w Konstytucji zasad i reguł prowadzenia takiego sporu. Jednakże właśnie jako sędzia w stanie spoczynku czuję się zobowiązany do występowania w sytuacjach, gdy dostrzegam zagrożenie dla prawa, a w szczególności dla porządku konstytucyjnego, który umożliwia dyskurs polityczny w demokratycznym państwie prawa.

Taką samą postawę prezentuje – moim zdaniem – prezes Trybunału prof. Andrzej Rzepliński, który od 10 miesięcy jest brutalnie atakowany przez przedstawicieli obozu rządzącego. Szczytem absurdu było wszczęcie postępowania karnego w sprawie niedopuszczenia do orzekania osób, których podstawa wyboru na sędziów Trybunału Konstytucyjnego została zdyskwalifikowana ostatecznym wyrokiem. Prezes Rzepliński jest konsekwentnym obrońcą ładu konstytucyjnego. Stara się powstrzymać pełzający zamach skierowany przeciwko porządkowi konstytucyjnemu. Stara się po-

* Prof. dr hab. Andrzej Zoll, Prezes Trybunału Konstytucyjnego (1993–1997), Rzecznik Praw Obywatelskich (2000–2006).

wstrzymać bezprawnie dokonywaną zmianę ustroju Polski z demokratycznego państwa prawa na ustrój niekontrolowanej sejmokracji z niekontrolowanym i nieodpowiedzialnym jednoosobowym politycznym ośrodkiem decyzyjnym.

Zaczynamy egzystować w systemie autorytarnym. W wypowiedziach niektórych prominentów obecnej władzy, szczególnie w wypowiedziach pana Jarosława Kaczyńskiego, można odnaleźć język typowy dla systemów totalitarnych. Prezes Kaczyński buduje wspólnotę ale spośród tylko tych, którzy w pełni podzielają jego poglądy. Inni są ze wspólnoty wykluczeni. Krokiem następnym będzie wyciągnięcie wniosków prawnych związanych z tym wykluczeniem. Pan Jarosław Kaczyński swoimi wypowiedziami wprost nawiązuje do koncepcji Carla Schmitta. Coraz bardziej nie tylko w wypowiedziach polityków obozu rządzącego, ale i w podejmowanych przez nich decyzjach, odchodzi się od tak zwalczanych przez Schmitta legalizmu i normatywizmu, a więc opierania się na normach abstrakcyjnych i generalnych, lansując zalecany przez Schmitta swoim przywódcom decyzyjonizm. Wola człowieka posiadającego władzę, przekonanego o swojej nieomyślności, zaczyna stawać się w Polsce najwyższym prawem.

Obroń demokratycznego państwa prawa staje się dzisiaj wyzwaniem dla wszystkich obywateli świadomych występującego już bezpośredniego zagrożenia. Staje się wyzwaniem szczególnie dla prawników i przedstawicieli władzy sądowniczej, tej władzy, która jest obecnie i będzie w najbliższej przyszłości obiektem ataków. Władza ta nie respektuje w swojej znakomitej większości woli człowieka posiadającego władzę jako najwyższego prawa. Władza ta nadal fundament prawa odnajduje w regułach i zasadach obowiązującej Konstytucji RP i w normach ustaw zgodnych z Konstytucją.

Nie można o obronie podstawowych wartości państwa prawa, o obronie tym samym podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela mówić jako o działalności politycznej. Trafnie pan profesor Safjan stwierdził niedawno, że w Polsce nie chodzi o spór polityczny, nie chodzi także o spór prawny. Prowadzenie takich sporów wymaga wspólnych założeń, wspólnego fundamentu, wspólnych reguł gry. Ten fundament przez dzisiaj rządzących Polską został odrzucony, wspólnych reguł gry ten obóz polityczny nie uznaje. W Polsce prowadzimy dzisiaj nie spór polityczny lub prawny lecz walkę w obronie demokratycznego ustroju państwa, walkę przeciwko wprowadzeniu zasady jednolitej władzy państwowej, przeciwko rządowi stojącym ponad prawem decydentów partyjnych, przeciwko powrotowi do czasów PRL z wyrażo-

ną w ówczesnej konstytucji naczelną władzą Sejmu i faktycznym władztwem biura politycznego z I sekretarzem na czele.

Obrona ustroju demokratycznego legitymizuje dzisiejszy Kongres. Nie jesteśmy politykami, nie walczymy o władzę. W pełni respektujemy wyniki wyborów parlamentarnych. Stoimy jedynie i aż na gruncie Konstytucji i zgodnego z nią porządku prawnego.

Nie bez powodu pierwszym celem rządzących była i jest nadal eliminacja kontroli zgodności ustawodawstwa z Konstytucją przez niezależny organ jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Nie da się pogodzić zasady jednolitej władzy państwowej w formie sejmokractwa z sądownictwem konstytucyjnym. Atak na niezależność Trybunału Konstytucyjnego został podjęty już w 2007 r. W dniu 29 czerwca tamtego roku rządząca wówczas w koalicji z Ligą Polskich Rodzin i z Samoobroną partia PiS skierowała do Sejmu projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który w wielu istotnych punktach był zbieżny z ustawą uchwaloną w dniu 22 grudnia 2015 r. i słusznie uznaną przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 9 marca 2016 r. za niezgodną z Konstytucją. Wówczas samorozwiązanie Sejmu zapobiegło uchwaleniu ustawy paraliżującej działalność Trybunału Konstytucyjnego.

Argumentacja podnoszona przeciwko ważności wyroków Trybunału Konstytucyjnego mająca mieć, zdaniem polityków obozu rządzącego, siłę opartą na Konstytucji i obowiązującym prawie, da się sprowadzić do jednego punktu wielokrotnie podnoszonego przez prezesa Kaczyńskiego i innych np. marszałka Senatu. To argument oparty na art. 197 Konstytucji: „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem konstytucyjnym określa ustawa”, a więc to Sejm, a nie sam Trybunał Konstytucyjny ma decydować o trybie postępowania. Z tego przepisu ma wynikać nieważność *ipso iure* wyroków TK z dnia 9 marca 2016 r. i 11 sierpnia 2016 r. Trybunał nie oparł tych wyroków na ustawie z 22 grudnia 2015 r. Ci, którzy podnoszą ten argument nie chcą zauważyć artykułu 195 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Tego przepisu nie można rozumieć inaczej, jak tylko w ten sposób, że Trybunał nie jest związany normami prawnymi tej ustawy, o której zgodności z Konstytucją rozstrzyga.

Zawłaszczenie sobie przez Prezydenta i Premier, a także Ministra Sprawiedliwości – Generalnego Prokuratora prawa do oceny zasadności orzeczeń Trybunału i tego jaki charakter mają te orzeczenia stanowi jeden z najważniejszych elementów wspomnianego przeze mnie pełzającego zamachu

na Konstytucję i wyrażane przez nią wartości związane z demokratycznym państwem prawa i ukształtowane przez cywilizację europejską.

Niezwykle ważne dla obrony demokratycznego porządku prawnego były uchwały najwyższych instancji sądowych, a także orzeczenia sądowe uznające obowiązywanie publicznie ogłoszonych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od tego, czy zostały opublikowane w organach promulgacyjnych. Takie stanowisko sądów zapobiega chaosowi prawnemu i chroni wartości konstytucyjne.

Obecne kroki pana Jarosława Kaczyńskiego i wykonujących jego polecenia polityków rządzącej partii, zmierzające do likwidacji Trybunału Konstytucyjnego i ograniczenia niezależności sądownictwa skłaniają mnie do krótkiego przypomnienia statusu sądownictwa w czasach PRL. Nietrudno zauważyć wiele zbieżnych punktów z sytuacją, która już bezpośrednio zagraża dzisiaj polskiemu sądownictwu.

W systemie komunistycznym, tak jak w każdym systemie władzy totalitarnej, obowiązywała doktryna jednolitej władzy państwowej. Sądownictwo pozostawało nie tylko podporządkowane organizacyjnie władzy wykonawczej reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości, ale było w pełni podporządkowane władzy politycznej sprawowanej przez partię komunistyczną.

W doktrynie komunistycznej w ogóle nie zwracano uwagi na rozróżnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. We współczesnej literaturze (A. Rzepliński) zwrócono uwagę, że w programach PZPR aż do końca 1988 r. ani razu nie użyto wyrażenia „niezależność sądownictwa”. Kierownicza rola partii w sądownictwie uzasadniona była tym, że ustawodawstwo jest wyrazem woli proletariatu sprawującego władzę. Partia ze swoim kierownictwem sprawuje władzę w imieniu proletariatu. Musi więc mieć decydujący wpływ na stosowanie ustaw.

Niezawisłość sędziowska była w PRL ustawowo deklarowana i rozumiana jako niezawisłość orzekania w konkretnej sprawie i zakaz ingerencji w konkretne rozstrzygnięcia sądowe. Tak rozumiana niezawisłość była w rzeczywistości fikcją i to tak ze względu na wypadki bezpośredniej ingerencji władz politycznych przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, jak i ze względu na związanie sędziów pozaustawowymi dyrektywami o charakterze politycznym.

W systemie opartym na jednolitej władzy państwowej sędziowie są traktowani jako funkcjonariusze państwa, którzy są zobowiązani do służby państwu, a nie służby wobec prawa i człowieka, którego sprawa ma być przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego. Ochrona interesów państwa, a prze-

de wszystkim ochrona interesów grupy sprawującej władzę, stoi w systemie jednolitej władzy państwowej przed ochroną praw jednostki. Taka hierarchia wartości została jasno przedstawiona w ustawie regulującej ustrój sądów powszechnych z 1985 r. Sądy miały, według tej ustawy, obowiązek strzeżenia ustroju politycznego, następnie interesów uspołecznionej gospodarki, a na końcu „zagwarantowanych przez ludowy porządek prawny osobistych i majątkowych praw i interesów obywateli” (art. 3). Proszę zwrócić uwagę, że nie wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela, tylko tych, które gwarantuje (przyznaje) ludowy porządek prawny.

Przypominam ten zły czas po to, by reagować na przejawy dążeń, w czasie nam współczesnym, zmierzających w podobnym kierunku, w kierunku uczynienia z sądów i sędziów instrumentu w rękach władzy, służącego realizacji celów politycznych.

Warunkiem rzeczywistej niezawisłości sędziowskiej, oczywiście jeszcze jej nie przesądzając, jest niezależność instytucjonalna sądownictwa, będąca prostym wynikiem realizacji zasady podziału władzy. Ta zasada jest z kolei fundamentem demokratycznego państwa prawa.

Na niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów nie można patrzeć, jak to się często ostatnio zdarza, jako na prawa korporacyjne. Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów to wartości gwarantujące przestrzeganie przez władzę wolności i praw człowieka i obywatela. Można wręcz powiedzieć, że podstawowym prawem każdego człowieka jest prawo do niezależnego sądu i do niezawisłego sędziego w tym sądzie, jako organu rozpatrującego jego sprawę. Tak rozumiana niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziego, tak rozumiane prawo człowieka do wymiaru sprawiedliwości są zabezpieczone w polskiej Konstytucji. Kongres ten powinien odpowiedzieć na pytanie, jak tych wartości należy bronić.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Andrzej Rzepliński*

Naprawdę coś niezwykłego musiało się wydarzyć, że przedstawiciele całego sądownictwa polskiego znaleźli się razem na tej sali. To jest wynik kryzysu, złej drogi, którą idzie nasze Państwo odłączone od Europy Zachodniej i od Ameryki Północnej, od kultury prawnej charakterystycznej dla państw Europy Zachodniej, której członkiem zaczęliśmy być w pełni dwa, trzy lata temu. Stawaliśmy się państwem leżącym na wschodnim krańcu tej Europy tak jak Portugalia leży na jej zachodnim krańcu.

Warto tu przypomnieć postać sędziego Stanisława Leszczyńskiego, członka składu orzekającego w Procesie Brzeskim, w sprawie 11 wybitnych polskich polityków, posłów, którym ówczesne władze zorganizowały proces po prawie dwuletnich, więziennych torturach. 10 oskarżonych zostało skazanych, a jeden uniewinniony. Tylko sędzia Stanisław Leszczyński żądał uniewinnienia wszystkich oskarżonych i złożył do wyroku formalne *votum separatum*, mimo że władze spodziewały się, że uzna ich za winnych. Prokurator, który oskarżał, w nagrodę został ministrem sprawiedliwości. Kiedy wybuchła II wojna światowa i zgasła Polska, Prezydent na Uchodźctwie skasował ten

* Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

wyrok. Także rząd polski w Paryżu, rząd Sikorskiego skasował ten wyrok, podobnie jak nasz Parlament na uchodźctwie – Rada Narodowa w Londynie, ale nigdy nie doszło do postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym. Na początku lat dwutysięcznych wydawało się, że uda się, by ówczesny Prokurator Krajowy skierował w tej sprawie skargę kasacyjną. Byliśmy o krok od tego, żeby przywrócić honor skazanym. To byłaby bardzo dobra okazja, żeby pokazać osobowość sędziego Stanisława Leszczyńskiego, który w naprawdę brutalnej kampanii przeciwko demokratycznym politykom, demokratycznym instytucjom 11 razy powiedział – nie.

Po wojnie także mieliśmy sędziów, którzy są dla nas wzorami, których portrety powinny wisieć w korytarzach sądów, aby codziennie przypominały i sędziom, i tym, którzy w sądach pracują, i tym, którzy do sądów przychodzą po rozstrzygnięcie o swoich losach osobistych, majątkowych czy o wolnościach, że sędziowie Rzeczypospolitej są jak latarnie morskie. Takim sędzią jest Pan Adam Strzembosz. Po studiach i aplikacji trafił do Sądu dla Warszawy–Pragi, Wydziału dla Nieletnich. Pracował i rozwijał się także naukowo dla dobra orzecznictwa, dla dobra sprawiedliwości w ówczesnych, jakże trudnych i nierzadko toksycznych okolicznościach. Był wzorcem osobowościowym. Bardzo dziękuję Panie Profesorze, Panie Sędzio za to Pańskie sędziowskie życie.

Od kilku lat Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwały o odznaczaniu sędziów zasłużonych dla wymiaru sprawiedliwości, którzy przechodzą w stan spoczynku. Powinniśmy pamiętać, że ci ludzie są ważni dla lokalnych społeczności, są im wierni. To, że zostali odznaczeni świadczy o tym, że byli znakomitymi sędziami.

Chcę też powiedzieć o sprawie, którą zajmowałem się wspólnie z Panią Sędzią Piekarską. W 2006 roku rozpoczęła się polityka dyscyplinowania sędziów przy pomocy młodych prokuratorów pełnych ambicji i nadziei na szybki awans do Warszawy. Ich ofiarą padło dwóch sędziów sądu okręgowego. Historia jednego z nich kończy się upublicznieniem nazwiska w kontekście jakże chwalebny, to pozwolę sobie użyć tego nazwiska. Pani Sędzia Stankiewicz z Sądu Okręgowego w Łomży została oskarżona o przyjęcie łapówki przez człowieka, który został skazany na 3 lata pozbawienia wolności za oszustwa, czyli o zerowej wiarygodności. Wyższy Sąd Dyscyplinarny w Warszawie odrzucił całkowicie te fałszywe i druzgocące zarzuty. Wybroniliśmy ją razem z panią sędzią Piekarską, choć przed wejściem czekała już kamera telewizyjna, żeby pokazać jak jest wyprowadzana w kajdankach. 3 lata później zupełnie przypadkowo przeglądając stronę Prezydenta RP, na potrzeby innej sprawy,

Andrzej Rzepliński

znalazłem informację, że w lutym 2010 roku ówczesny Prezydent Lech Kaczyński w ramach awansu poziomego awansował panią sędzię Statkiewicz na urząd sędziego sądu apelacyjnego z dalszym przypisaniem jej do sądu okręgowego. Ten awans to był wyraz uznania nie tylko przez sędziów kolegium sądu apelacyjnego, ale również przez Krajową Radę Sądownictwa, to była także aprobatą ówczesnego Prezydenta. To był awans kogoś bardzo zasłużonego dla wymiaru sprawiedliwości i w tej służbie upokorzonego. Choć słyszymy o „przywilejach” sędziów, to w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie ma słowa o przywilejach, za to ponad 200 razy jest mowa o służbie. To jest służba w interesie ludzi, którzy oddają nam swoje losy pod orzeczenie.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Adam Bodnar*

Bardzo się cieszę, że Pan prof. Adam Strzembosz zdecydował się objąć swoim honorowym patronatem i honorowym przewodnictwem obrady dzisiejszego Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich.

Nie muszę przekonywać, że z punktu widzenia uprawnień i konstytucyjnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich niezależność sądów i niezawisłość sędziów to szczególnie istotne wartości i zasady konstytucyjne. Mają wpływ na to, w jaki sposób obywatele mogą korzystać z prawa do sądu. Nie można w pełni korzystać z prawa do sądu – zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji, czy w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – w sytuacji, kiedy ten sąd nie jest niezależny, a sędzia nie jest niezawisły. Dlatego też uważam, że jako Rzecznik Praw Obywatelskich powinienem się w te wszystkie sprawy angażować. Tak samo jak w obronę niezależności Trybunału Konstytucyjnego, co z resztą od jakiegoś czasu czynię.

Przed nami bardzo ważna kwestia – co stanie się ze sprawą sędziów niepowołanych przez Prezydenta. Wiem, że niektórzy zdecydowali się na wnie-

* Dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich.

sienie skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Jako RPO do tych spraw będę się przyłączał. Chciałbym przypomnieć, że taka sprawa już była w naszych sądach. Taka sprawa już była w Trybunale Konstytucyjnym¹. Niestety, nie została rozpoznana, aby w pełni gwarantować prawa i wolności tych sędziów, ich prawo do służby publicznej, ich prawo do ochrony reputacji oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego, jaką jest obowiązek uzasadniania decyzji. Pocieszeniem jest to, że trzech sędziów: Tuleja, Wróbel oraz Biernat zgłosiło zdania odrębne. Wskazywały one dokładnie na istotę zagadnienia, czyli na to, jak ważne jest, aby wniosek Krajowej Rady Sądownictwa mógł się spotkać tylko i wyłącznie z aprobującą decyzją Prezydenta i powołaniem na stanowisko sędziowskie, bądź też na wyższe stanowisko sędziowskie. Liczę na to, że ponowne rozpoznanie spraw dotyczące innych osób doprowadzi do stworzenia standardu konstytucyjnego.

Nie należy zapominać, że przedmiotem prac rządowych jest także nowelizacja ustawy o KRS. Projekt ustawy zakłada skrócenie konstytucyjnej kadencji sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa, co w państwie demokratycznym nie powinno być akceptowane. Przewiduje także mechanizm wyboru spośród dwóch kandydatów na sędziów, może to spowodować, że proces nominacyjny będzie miał charakter o wiele bardziej polityczny. Warto pamiętać, że nie chodzi tylko o tę sprawę, ale o funkcjonowanie całego systemu.

Chciałbym zwrócić uwagę, że w debacie publicznej pojawiają się pytania, co mogłoby być, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie pełnił całkowicie roli kontrolera konstytucyjności prawa. W tym miejscu pojawiają się – niestety mam takie wrażenie – zakłęcia. Oczekiwania typu: „teraz sędziowie będą bezpośrednio stosowali Konstytucję”, albo „na sędziach będzie spoczywał większy ciężar, żeby byli nośnikami wartości wyrażonych w Konstytucji”, wreszcie „sędziowie będą musieli zadawać więcej pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Oczywiście tak działać się powinno. Natomiast chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, że czym innym jest deklaracja autorytetów naukowych, a czym innym jest realna, codzienna praca sędziów, którzy często mają wielkie referaty, nie mają wsparcia administracyjnego, nie mają asystentów i czasami nawet choćby chcieli, to nie są w stanie znaleźć czasu, aby dostrzec i analizować problem pod kątem konstytucyjnym, bądź

¹ Sygn. Kpt 1/08.

prawa europejskiego. Wydaje się, że to jest dobry moment, by wspólnie pomyśleć, jak pomóc sędziom. Jaką rolę powinny odgrywać sądy wyższej instancji, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacje pozarządowe, organizacje sędziowskie, aby wzmocnić kompetencje i możliwości sędziów w codziennej pracy, w kwestiach dotyczących bezpośredniego stosowania konstytucji oraz prawa unijnego.

Wprawdzie jest to Kongres Sędziów Polskich, ale musimy pamiętać, że zagrożenia dla praworządności dotyczą w równym stopniu przedstawicieli innych zawodów prawniczych: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów. Jeżeli będziemy myśleli o przyszłości rządów prawa i praworządności w Polsce tylko w kontekście statusu i kompetencji sędziego, a zapomniemy o kolegach prokuratorach czy adwokatach, których uprawnienia obrończe są ograniczane, bądź nie są wystarczająco szanowane, to nie osiągniemy stanu praworządności. System wymiaru sprawiedliwości to naczynia połączone, na które składają się różne instytucje i zawody prawnicze. Musimy więc myśleć stale także o solidarności zawodowej.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Ewa Łętowska*

Przy wymierzaniu sprawiedliwości ważne jest, tak jak samo wymierzenie sprawiedliwości, aby było wyraźnie widać, że została ona wymierzona sprawiedliwie. Inaczej mówiąc: trzeba sobie tu zadać trud komunikacyjny. Rozdźwięk między samym faktem wymierzania sprawiedliwości i deficytem starania o czytelne zakomunikowanie publiczności (na sali sądowej i w dyskursie publicznym), że sądy działają sprawiedliwie i starannie (stosując i interpretując prawo) – leży u źródeł obecnego kryzysu judykatury. Dodajmy – kryzysu, który jest eksploatowany politycznie i to w bardzo mocny sposób, taki, aby samo sądownictwo uczynić odpowiedzialnym także za niedoróbki innych władz. Przecież błędy legislatury ujawniają się wobec ludzi zazwyczaj dopiero w momencie, gdy ustawy zostaną zastosowane – przez sądy. Sądy zatem, zaniedbując wspomniany, komunikacyjny aspekt wymiaru sprawiedliwości, po pierwsze lekceważą szansę własnej legitymizacji w bezpośrednim kontakcie z tymi, do których adresują swoje rozstrzygnięcia. Po drugie, po-

* Prof. dr hab. Ewa Łętowska, Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, Rzecznik Praw Obywatelskich (1987–1992).

zwalają na zbyt łatwe przypisanie sobie odpowiedzialności za grzechy innych władz. Legitymizacja przez transparentę, przez wyjaśnienie, przez dialog.

Na tej sali siedzą sędziowie; przed tą samą salą demonstrują ci, którzy uważają, że sądy ich lekceważą, traktują z góry, „wiedzą lepiej”, odmawiają swojej uwagi. Rozmawiałam z tymi demonstrantami. Okazuje się, że część z nich to osoby ukarane karami porządkowymi za niewłaściwe zachowanie na sali sądowej, którym idzie o arbitralność zarówno w samym wymiarze kary, jak i o automatyzm jej zamiany na karę pozbawienia wolności. Z kolei na tej sali krytykowano sytuację, gdy odmowie nominacji sędziowskich przez prezydenta nie towarzyszyło wyjaśnienie przyczyn tych odmów. W obu wypadkach istniejące prawo pozwala na arbitralność decyzji i brak jej uzasadnienia. W obu wypadkach osoby nimi dotknięte uskarżają się na ich arbitralność dotykającą ich godności, na przedmiotowe traktowanie. W obu wypadkach krytyka i protest mają wspólną przyczynę: kryzys komunikacyjny, bo ci, którzy prawo zastosowali nie widzą potrzeby uzasadnienia, dlaczego podjęli taką a nie inną decyzję.

Na wywieszonej tablicy, gdzie można i należy wpisywać „wnioski racjonalizatorskie”, wpisałam hasło, powtarzane przeze mnie od lat: „żeby sąd mówił ludzkim głosem”. Znów nawiązanie do kryzysu komunikacyjnego – i to w dwóch postaciach. Po pierwsze, aby wypowiedzi sądu były zrozumiałe dla nie-prawnika, adresata jego decyzji, a nie formułowane językiem prawniczej *doxy*, adresowanej dla kolegów-profesjonalistów. Po drugie, idzie o to, aby sens wypowiedzi sądu był społecznie akceptowalny. I to ostatnie wymaga wyjaśnienia.

Sądy w państwie demokratycznym są instytucją demokratyczną i wymagającą społecznej akceptacji. W demokratycznym państwie żadna z władz nie może oprzeć swej legitymizacji wyłącznie na fakcie legalnego pochodzenia i sile, jaką zgodnie z prawem, dysponuje. Sąd ma wielką władzę, bo dzięki interpretacji tekstów i swym wyrokom przesądza o realnej treści prawa, o jego standardzie. Bowiem to co sądy robią jako realna treść prawa – trafia do społeczeństwa. Jeżeli zatem obecnie sądy nie mają poparcia szerokich kręgów społecznych oznacza to, że zaniedbano pozyskanie go dla sądów jako władzy i „ich” racji. Nie racji korporacji sędziowskiej, ale niezależnego wymiaru sprawiedliwości, działającego jednak w interesie wspólnym. Trzecia władza jest w pewnym stopniu autonomiczna wobec ustawodawcy. Bo wprawdzie działa w granicach prawa, jakie ustanawia parlament, ale ten ostatni nie reguluje wszystkiego w jednoznaczny i wyczerpujący sposób, pozostawiając sądom

spory margines interpretacyjny. Sąd może zatem ważyć sytuacyjnie rozstrzygnięcie – ale musi to jednocześnie wytłumaczyć, pokazując, że to co robi, ma sens i zaspokaja potrzeby tych, którzy stykają się z sądem jako władzą i siłą. Że działa rozumiejąc ich interesy i potrzeby, nawet, jeżeli nie zawsze zaspokaja oczekiwania.

Jeżeli tej potrzeby komunikacyjnej nie zrozumiemy, jeżeli nie podejmiemy starań o wyjaśnienie w zrozumiałym sposób sytuacyjnego zróżnicowania wyroków – nie przezwyciężymy kryzysu legitymizacyjnego i nie obronimy sądów przed uzurpacyjnymi atakami egzekutywy i polityków. A za kryzys komunikacyjny i kryzys legitymizacyjny sami jesteśmy w pewnej mierze odpowiedzialni, rezygnując ze starań o społeczne zrozumienie racji wymierzania sprawiedliwości.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Maria Ślązak*

Samorząd radców prawnych z satysfakcją przyjął fakt, że organizatorzy Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich zaprosili do udziału w tym wydarzeniu nie tylko przedstawicieli świata prawniczego, ale także przedstawicieli najwyższych władz państwowych, tworząc platformę do dyskusji na temat zagadnień zaanonsowanych jako wiodące tematy Kongresu. To przejaw odpowiedzialności środowiska sędziowskiego za utrzymanie w naszym kraju bezwzględniego szacunku dla podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, którego ustrój zgodnie z Konstytucją RP oparty jest na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zgodnie z wymogami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka to władza sądownicza gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do sądu sprawowanego przez niezawisłego sędziego oraz prawo do bycia reprezentowanym przez niezależnego, kompetentnego prawnika przy zachowaniu pełnej poufności informacji przekazywanych temu prawnikowi. Samorząd radców prawnych aktywnie uczestniczy w debacie dotyczącej projektów legislacyjnych, czego przykładem są opinie dotyczące zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, opinie

* Maria Ślązak, Wiceprzewodnicząca Krajowej Rady Radców Prawnych.

w sprawie nowelizacji ustawy o KRS, ustawach o policji i służbach specjalnych, gdzie wskazywaliśmy na niekonstytucyjność niektórych rozwiązań.

Nie odmawiając większości parlamentarnej możliwości realizowania swojej polityki poprzez wprowadzanie zmian w obowiązującym prawie, podkreślić trzeba z całą mocą, że zmiany te muszą być zgodne z Konstytucją RP jako zbiorem praw podstawowych, opartych na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz i dialogu społecznym. Sędziowie, a także my wszyscy prawnicy wykonujący zawody zaufania publicznego doceniamy znaczenie państwa prawa, w którym prawo ma pozycję nadrzędną i wyznacza zakres kompetencji poszczególnych władz, a obywatelom gwarantuje prawa i wolności. Rota ślubowania, którą każdy z nas składał, a sędziowie wygłaszają ją wobec Prezydenta RP, wpisuje się w te konstytucyjne wartości i zobowiązuje nas do ich ochrony. Może brzmi to patetycznie, ale czas wymusza wzniosły ton. Składając ślubowanie przysięgaliśmy na wierność Konstytucji i nikt, i nic z tej przysięgi zwolnić nas nie może. Pamiętając o tym, jesteśmy zobowiązani do ochrony demokratycznego państwa prawnego, czego przejawem jest dzisiejszy Kongres.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Danuta Przywara*

Danuta Przywara przedstawiła deklarację przygotowaną przez 12 obywatelskich organizacji pozarządowych: – Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Panoptykon, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Instytut Allerhanda, Instytut Prawa i Społeczeństwa Inpris, Instytut Spraw Publicznych, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Sieć Obywatelską Watchdog Polska, Stowarzyszenie Amnesty International, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii – Otwarta Rzeczpospolita:

„Jako przedstawiciele organizacji obywatelskich, które obserwują sytuację wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim jako obywatele rozumiemy znaczenie realnej niezależności i niezawisłości sędziów. Obiecujemy ich bronić. Od władzy ustawodawczej, wykonawczej oczekujemy szacunku dla władzy sądowniczej i powstrzymania się od działań zagrażających niezależności sądów

* Danuta Przywara, Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Danuta Przywara

oraz od wywierania presji na sędziów. Od Państwa sędziów oczekujemy ochrony naszych konstytucyjnych praw i wolności oraz odwagi cywilnej w prawdziwie niezawisłym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wiemy, że niektóre aspekty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wymagają reform. Ważne jest jednak, by zmiany nie były narzucane z zaskoczenia, a wynikały z prac i prac uwzględniających szerokie konsultacje i debatę publiczną w tym ze środowiskiem sędziowskim. Bardzo ważna jest także dobra komunikacja sądów i sędziów z obywatelami. Do rozwijania tej komunikacji i wychodzenia z informacją o pracy sądów do obywateli bardzo sądy i sędziów zachęcamy.”

NADZWYCZAJNY KONGRES SĘDZIÓW POLSKICH

Dyskusja – Sprawozdanie



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Sędzia Igor Tuleja z Sądu Okręgowego w Warszawie swoje wystąpienie zaadresował do „byłych sędziów, obecnie urzędników w Ministerstwie Sprawiedliwości.” Przypomniał, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów zależy nie tylko od postawy sędziów orzekających, ale również od tych pełniących funkcje administracyjne. Zauważył, „że pobierając wynagrodzenie sędziego powiększone o ministerialne dodatki, zapomnieli o pewnych zasadach”. Zgodnie z art. 82 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i uniknąć wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do jego bezstronności. § 4 i § 14 ust. 1 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów zobowiązują sędziego do dbałości o autorytet swojego urzędu, o dobro sądu, a także o dobro wymiaru sprawiedliwości i ustrojową pozycję władzy sądowniczej. Zobowiązują do tego także sędziów – urzędników, tzn. sędziów delegowanych do ministerstwa. „Nie chodzi tu o korporacyjny interes „zblatowanych, skorumpowanych koleśków”, ale o podstawy ustroju zapisane w Konstytucji RP” – podkreślił. „Koledzy delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości, kiedy minister dezawuuje wyroki sądów, dyskredytuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, atakuje Prezesa Trybunału, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Sąd Najwyższy – nie protestują. Rozumiem, że ich milczenie oznacza po prostu aprobatę”. Zauważył, że sędzia w ministerstwie to urzędnik, posłuszny władzy wykonawczej, realizujący konkretne zamówienia polityczne i że nie da się pogodzić służby sędziego z ministerialnym stołkiem. „Koledzy

z ministerstwa, mam wrażenie, również zapominają o tym, że sędzią się jest, a urzędnikiem bywa.”

Sędzia Grażyna Szyburska-Walczak z Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu przypomniała, że już w 1998 roku podczas pierwszego kongresu sędziów zwracano uwagę, że żadne prace nad reformą sądów nie powinny pomijać poglądów środowiska sędziowskiego, bo to od sędziów będzie zależało jej powodzenie. Sędziowie chcą współtworzyć państwo prawa, władza sądownicza realizowana w pracy orzeczniczej jest fundamentem sprawiedliwości i służy społeczeństwu. Sędzia Grażyna Szyburska-Walczak podkreśliła, że od tamtego czasu nic się nie zmieniło. Sędziowie chcą uczestniczyć w procesie tworzenia ram organizacyjnych sądownictwa. „Nie pogodzimy się z obrazem kreowanym i rozpowszechnianym przez media, z przypisywaniem sędziom opowiadania się po stronie różnych grup interesów” – powiedziała. Następnie podkreśliła potrzebę budowania kapitału społecznego rozumianego jako źródło wzajemnego zaufania i współdziałania. Bez tego nie można realizować monteskiuszowskiego podziału władzy. Jako – jak to ujęła – przedstawiciel sędziów „pałacowych” czyli sędziów funkcyjnych, apelacyjnych, odwoławczych zwróciła uwagę na potrzebę zrozumienia i współpracy bo sędziowie „pałacowi”, jeżeli prawidłowo realizują swoje zadania, mają ważną rolę do spełnienia i obowiązek przecierania ścieżek w trudnej drodze interpretacji przepisów. I to w czasach, kiedy przepisy tworzy się pośpiesznie, niestaranie, a potem nowelizuje, zwykle na gorsze. Spełniają też ważną rolę edukacyjną w uzasadnieniach orzeczeń, ale także poprzez dydaktykę, szkolenia, pomoc kolegom, żeby sądy nie były tylko fabryką wyroków. Na koniec podkreśliła, że sędziowie „pałacowi”, póki mają to w swojej kognicji, muszą być gwarantem rzetelnych ocen i opinii w procesie nominacyjnym i gwarantem prawidłowego funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego.

Sędzia Bartłomiej Starosta z Sądu Rejonowego w Sulęcinie podkreślił, że niezawisłość sędziowska to wartość, o którą musi dbać każdy sędzia, w każdej sytuacji. Największym złem dla wymiaru sprawiedliwości jest ingerencja w sądownictwo polityków kolejnych partii, którzy po obsadzeniu władzy ustawodawczej chcieliby jeszcze mieć możliwie największy wpływ na treść orzeczeń sądowych. „Niestety Trybunał Konstytucyjny zaakceptował nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami, chociaż ostrzegaliśmy, analizując odpowiednie przepisy USP, że należy zakładać pełnienie

tej funkcji przez najbardziej nieobliczalnego polityka. Nie mam wątpliwości, że nadzór administracyjny musi być przekazany Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego” – stwierdził.

Sędzia Olimpia Barańska z Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim zwróciła uwagę, że potrzebna jest dyskusja o zmianach w sądownictwie, wsparcie dla praworządności i przeciwstawienie się jawnemu łamaniu prawa przez organy władzy wykonawczej. Nie warto liczyć, że będzie dobrze, że można przeczekać, bo nie będzie dobrze. „Nie jest to sprawa polityczna, ale sprawa ochrony podstawowych, uniwersalnych wartości. Mamy zadanie budowania zaufania społecznego, które nigdy nie było duże, a jest nadszarpywane przez propagandę polityków zbijających swój kapitał polityczny, ale też i przez hermetyczność środowiska.” Zaapelowała o aktywną współpracę z mediami lokalnymi, organizację dni otwartych, edukację młodzieży, zapraszanie na salę sądową różnych organizacji, takich jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Court Watch Polska, jak również o to, aby wyroki, uzasadnienia były jasne, czytelne i zrozumiałe. Zwróciła się do mediów, aby nie skupiały się na jednostkowych aferach i błędach sędziowskich, by zaczęły przedstawiać bardziej obiektywny obraz wymiaru sprawiedliwości. Do obywateli zwróciła się „z prośbą o zaufanie i o wyrozumiałość. Popełniamy błędy, ale staramy się je naprawiać.” Zauważyła, że zmiany dotkną nie tylko sędziów. Prędzej czy później dotkną wszystkich. „Kiedy minister będzie podsłuchiwać, kiedy zacznie się konfiskata mienia bez procesu sądowego, kiedy fejsbukowicze zostaną odcięci od Internetu, do kogo będzie można się zwrócić? Dlatego mamy obowiązek stać na straży prawa, aby chronić obywateli, a nie siebie, jak to próbuje się wmawiać społeczeństwu.”

Sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku **Józef Musioł**, Przewodniczący Stowarzyszenia Sędziów Sądu Najwyższego w Stanie Spoczynku zauważył, że należy do pokolenia tragicznie doświadczonego wojną i okupacją. Przyczytał wypowiedź Goebbelsa, który 24 lipca 1934 roku powiedział do sędziów: „Silne państwo musi mieć możliwość usuwania ze stanowisk nie nadających się urzędników. Odnosi się to również do sędziów. Koncepcja nieusuwalności sędziów zrodziła się w obcym świecie intelektualistów, w świecie wrogim narodowi niemieckiemu.” Dodał też kilka własnych refleksji: „Wymiar sprawiedliwości jest nerwem moralnym państwa. Kto zniszczy ten nerw, niszczy państwo”. „Rzadko który polityk tworząc prawo z myślą

o przeciwniku dopuszcza myśl, iż to on sam może dać głowę pod gilotyną tak ustanowionego prawa”. „Gdy był u władzy w imię szczytnych haseł, wymuszał uległość sędziów, gdy się z nią rozstał, oczekiwał i żądał wręcz, sądu niezależnego i w pełni niezależnego sędziego”.

Sędzia Tomasz Marczyński z Sądu Rejonowego w Bełchatowie zacytował skierowaną do sędziów wypowiedź posła rządzącej kilka lat temu koalicji – „Musimy mieć nad Wami kontrolę” i zauważył, że „ta myśl zdaje się przyświecać większości ugrupowań politycznych, które od osiemdziesiątego dziewiątego roku nieustannie reformują sądownictwo. W osiemdziesiątym dziewiątym roku uchwalono nowe Prawo o ustroju sądów powszechnych, aby dostosować ustrój sądownictwa do standardów państwa demokratycznego. Była to świetna ustawa, a jej fundamentem była zasada niezależności sądownictwa, która jest istotną gwarancją niezależności sędziowskiej. Od tego czasu ustawę tę nowelizowano ponad 100 razy.” Jak podkreślił różne „cudowne” reformy miały rozwiązać problemy sądownictwa. „Reformy były ze sobą sprzeczne. Późniejsze uchylały wcześniejsze, co powodowało chaos i zamieszanie w sądach.” To, co łączy większość reform to ograniczanie niezależności sądownictwa i likwidowanie uprawnień samorządu sędziowskiego. Jak zauważył sędzia Tomasz Marczyński, nikt lepiej od sędziów nie wie, jak powinno działać sprawne sądownictwo. I nikomu tak bardzo jak sędziom nie zależy, aby postępowania toczyły się szybko. Po dwudziestu siedmiu latach ciągłych reform można powiedzieć, że politycy nie wiedzą jak reformować wymiar sprawiedliwości. Okazuje się, że przekonanie o wyższości własnych koncepcji, to za mało, by zbudować sprawnie działające sądy. „W dążeniu polityków do zwiększenia kontroli nad sądami i sędziami niestety dochodzimy do etapu, na którym zagrożona jest apolityczność sądów, niezależność sędziowska i zasada trójpodziału władzy.” Dodał, że Stowarzyszenie Iustitia od lat apeluje o rzetelną debatę na temat sądownictwa.

Sędzia Jarosław Gwizdak Prezes Sądu Rejonowego Katowice-Zachód podziękował za odwagę 1000 sędziom, którzy przyjechali i zapytał, gdzie jest pozostałe 9 tysięcy. Stwierdził, że albo mają tyle pracy, że nie mogą „wygospodarować jednego dnia, żeby przyjść, porozmawiać, spotkać, wysłuchać i podebatować bez straty dla siebie, swojego zdrowia, potrzeb swojej rodziny”, albo „zaczęli się czegoś bać. Może odmowa powołań jest pierwszym etapem czegoś większego, być może to, co się nazywa wielką reformą ma

przysłonić fakt, że sędziowie mogą być ponownie powoływani i być może nie każdy ten urząd ponownie otrzyma”. Zauważył, że sędziowie też mają problemy i kredyty we frankach. „Być może kwestia zatrudnienia i stabilności, ale też pewien konformizm i oportunistyczny stają się dla nich wartościami. Bardzo tego nie chcę. Myślę, że to nie jest w interesie ani sędziów, ani sądów, ani obywateli.” Podkreślił, że sędziowie są także winni niedobrej opinii o wymiarze sprawiedliwości, bo przesadzili z metajęzykiem, z niekomunikatywnością i nie sprawdzali, czy ludzie ich rozumieją.

Sędzia Małgorzata Stanek z Sądu Apelacyjnego w Łodzi przedstawiła dramatyczną sytuację sędziego z Turcji, który informował w mailu: „Zostałem odwołany, czekam na aresztowanie, nie wiem czy się jeszcze kiedyś zobaczymy”. Dlatego Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia postanowiło wesprzeć tureckich Kolegów i razem z Europejskim Stowarzyszeniem Sędziów i Prokuratorów na Rzecz Demokracji (MEDEL), ze Światową Ligą Sędziów i Europejską Ligą Sędziów, których jest członkiem, podjęło odpowiednie działania. Odczytała projekt uchwały w tej sprawie.

Sędzia Joanna Bitner z Sądu Okręgowego w Warszawie podkreśliła, że Stowarzyszenie MEDEL w stanowisku przyjętym 12 marca 2016 roku uznało Turcję, Polskę i Rumunię za kraje, w których istnieje największe zagrożenie dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej. W Polsce negatywnie oceniono zmiany, które pozbawiają władzę sądowniczą samodzielności, poddają ją kontroli władzy wykonawczej i osłabiają jej pozycję konstytucyjną. Sędzia Bitner stwierdziła, że to sędziowie, którzy wydają wyroki w imieniu polskiego państwa, pełnią władzę sądowniczą, a nie prezesi. „Prezesi są przedstawicielami nadzoru w sądach. Na skutek licznych zmian ustawodawczych, są przedstawicielami rządu.” Od wielu lat system sądownictwa jest tak konstruowany, by wzbudzał atencję wobec przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości. Ogromne, niespełnione nadzieje sędziowie wiali z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, który mógł to powstrzymać. Postulowała też, by „zastanowić się, co zrobić, żeby nie dochodziło do gorszących sytuacji odmowy powołania sędziów przez Prezydenta. Konstytucja zakłada podział władz, ale nie separację. Władze państwowe muszą ze sobą współdziałać. Krajowa Rada Sądownictwa, i Urząd Prezydencki muszą współpracować przy powoływaniu sędziów. Tam gdzie władza się sprzecza, nie uzgadnia stanowisk dla dobra państwa, tam zawsze traci obywatel.” Zaaapelowała też do Krajowej

Rady Sądownictwa, żeby wróciła do sprawy nadużyć nadzorczych, w szczególności do raportu sporządzonego po śmierci sędzi Langner z Poznania.

Sędzia sądu apelacyjnego w stanie spoczynku **Michał Kopeć** nawiązał do stwierdzenia, że sędziowie są ustami ustawy i dodał, że sędziowie poza ustami mają także zęby. A to oznacza możliwości ochrony praw i wolności np. poprzez zadawanie pytań prejudycjalnych, formułowanie zagadnień prawnych. Przypomniawszy też, że w 1993 roku został opublikowany „Dekalog dobrego sędziego” prof. Ewy Łętowskiej, zawierający 10 zasad dobrego sędziogo. Podkreślił, że sędziowie mają duże możliwości wpływania na stosowanie prawa, na jego wykładnię i na ochronę podstawowych praw i wolności. Poza europejskimi zasadami istnieją też zasady pracy sędziów i zasady organizacji sądownictwa sformułowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych.

Sędzia Waldemar Żurek z Sądu Okręgowego w Krakowie, członek Krajowej Rady Sądownictwa podkreślił, że potrzebny jest jednolity głos środowiska w tym trudnym dla sądownictwa czasie. Uznał, że Kongres powinien wezwać Panią Premier do opublikowania wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Pana Prezydenta do zaprzysiężenia prawidłowo wybranych sędziów Trybunału i sądów powszechnych. „To jest niezbędne, żeby system trójpodziału władzy się utrzymał. Jeśli zostanie zakwestionowany Trybunał, jego wyroki, to za chwilę tak samo będzie z sądami powszechnymi. Musimy otworzyć się na społeczeństwo i Krajowa Rada Sądownictwa robi wszystko co może, by tak się stało.” Zaaapelował do sędziów, by mówili jasno, odważnie bo ministerstwo chce zamknąć usta rzecznikom prasowym zwiększając im pensum orzecznicze. „Sami musimy przygotować projekt jak wyrównać obciążenie pracą sędziów i jak umożliwić awansowanie sędziom sądów rejonowych, którzy bardzo ciężko pracują. Powstała komisja KRS i wszystkich stowarzyszeń, która pracuje nad projektem ustawy o ustroju sądów bez nadzoru administracyjnego ministra. Na koniec poprosił „doświadczonych sędziów, prezesów sądów o wsparcie sędziów młodych, którzy ciężko pracują i czują, co szykuje władza ustawodawcza i wykonawcza. Musimy wzajemnie się wspierać.”

Sędzia Maciej Czajka z Sądu Okręgowego w Krakowie zwrócił uwagę, że sędziowie wiedzą, jak trudne jest orzekanie, „bo potrzebna jest nie tylko rzetelna wiedza prawnicza, ale także doświadczenie życiowe i poczucie

sprawiedliwości. Przecież wymierzamy sprawiedliwość, a nie tylko stosujemy prawo.” Powinni także budować kapitał społeczny i otworzyć się na udział społeczeństwa w procesie orzekania. Przypomniał instytucję ławników i zauważył, że ich udział jest najlepszą formą budowania kapitału społecznego oraz komunikacji z ludźmi. Postulował: „Nie pozwólmy, aby tylko i wyłącznie dziennikarze przekazywali relacje o tym, co się dzieje na salach sądowych. Spróbujmy, żeby relacjonowali też ci, którzy sami biorą na siebie ciężar orzekania, bo wtedy nie będzie „republiki kolesi”, wtedy będzie orzekała pani ekspedientka, pan motorniczy i on będzie brał odpowiedzialność za wyrok. A zarzut o korupcję będzie zarzutem też przeciwko niemu. Poparcie społeczne możemy zyskać tylko wtedy, kiedy zaprosimy do udziału w orzekaniu społeczeństwo.”

Sędzia Aneta Łazarska z Sądu Okręgowego w Warszawie stwierdziła, że „Kongres to przełomowy moment, historyczny i wielka szansa żebyśmy pokazali, że stanowimy jedność.” Ostatnie 100 lat to był czas próby dla sędziów, niewykluczone, że podobny czas przed nimi. Różni nas od tego, co było 100 lat temu fakt, że istnieje Krajowa Rada Sądownictwa, że Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny składa się z niezawisłych sędziów reprezentujących najwyższy poziom moralny i zawodowy. Zaapelowała do tych instytucji o rozważę, o umiejętne rozwiązywanie problemów konstytucyjnych tak, aby nie było odmowy powołania sędziów przez Prezydenta. Do Krajowej Rady Sądownictwa, aby zdecydowała się na wystąpienie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, bądź przedstawiła propozycję zmian ustawodawczych. Podkreśliła też, że „przekazywanie, oddawanie, rozwiązywanie naszych problemów za granicą, w Strasburgu, bądź w innych organach międzynarodowych, jest wielkim błędem.”

Sędzia Bartłomiej Szkudlarek z Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim zauważył, że „jeżeli rewolucja w wymiarze sprawiedliwości ma przynieść zysk polityczny obecnemu obozowi władzy, to niezależnie od wszystkiego przeprowadzi ją. Dlaczego zyska? Ponieważ ocena naszej pracy przez społeczeństwo jest dramatyczna. Sędziowie, którzy są twarzą wymiaru sprawiedliwości także ponoszą za to odpowiedzialność. Poza tym dzisiejszy świat, to świat mediów, informacji, wizerunku. Nie treści, tylko formy” – jak podkreślił mówca. „My sędziowie jesteśmy przyzwyczajeni, że nie zabiegamy o dobry wizerunek, ponieważ wyrok ma być sprawiedliwy. Nie interesuje nas, kto co powie na jego temat. Jeżeli sami nie zadbamy o ten wizerunek, to zro-

bią to media, a im korzyść przynosi sensacja. Potrzebujemy działań, takich jak Policja, która wynajęła agencję PR i jej wizerunek jest dzisiaj znakomity. Jeśli poprawimy wizerunek wymiaru sprawiedliwości, to nie będzie tak łatwo robić rewolucji w sądach.”

Sędzia Tomasz Błaszkiwicz z Sądu Rejonowego w Sulęcinie zwrócił uwagę, że Kongres jest wyjątkowym wydarzeniem, ponieważ zebrali się sędziowie wszystkich instancji i wielu sądów. Niestety sędziowie sądów apelacyjnych nie znają specyfiki pracy sędziów sądów rejonowych. Także sędziowie rejonowi nie wiedzą jak wygląda praca sędziów apelacyjnych, z jakimi problemami się spotykają. Dlatego zaapelował do wszystkich sędziów apelacyjnych, okręgowych, również sędziów Sądu Najwyższego: „zobaczcie jak wygląda nasza praca, z czym się zmagamy, czego tak naprawdę potrzebujemy. Wasze doświadczenie i wiedza są nam potrzebne, byłyby w naszej pracy bardzo pomocne. Jestem przekonany, że również nasze doświadczenie i wiedza przydałaby się wam.” Wszystkich chętnych zaprosił do Sądu Rejonowego w Sulęcinie, by podzielić się doświadczeniami.

Sędzia Bartłomiej Przymusiński z Sądu Rejonowego Poznań Stare Miasto między innymi stwierdził: „Proces destrukcji sądów trwa od kilkunastu lat. Im sąd wyższego szczebla tym trudniej mu dostrzec, co się dzieje w sądach niższego szczebla. Musimy ze sobą rozmawiać, bo trzeba wiele zmienić. Czytam orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych, w których pojawiają się stwierdzenia, że jeśli jest taka potrzeba, to powinniśmy pracować dniami i nocami, bo czas sędziego jest nielimitowany. Tylko czy może być nielimitowany przez 365 dni w roku? Chcemy nowoczesnego sądownictwa, ale zaproponowana recepta ma w sobie truciznę, która polega na tym, że politycy chcą mieć jeszcze większy wpływ na sądy. Trzeba się temu przeciwstawić, ale musimy też przyjąć na siebie trud przygotowania projektu rozwiązań, które zmienią sytuację sądownictwa.”

Sędzia Monika Frąckowiak z Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu wyraziła obawę, że można znaleźć analogię między tym, co się dzieje w Turcji, a tym co dzieje się w Polsce. Zaapelowała, by sędziowie używali prostego języka i by jak najwięcej osób brało udział w akcjach edukacyjnych. Podkreśliła wagę solidarności między sędziami rejonowymi, okręgowymi, apelacyjnymi. „Czasami odczuwaliliśmy zupełny brak

zrozumienia dla problemów, które na co dzień towarzyszą sędziom rejonowym. Mam nadzieję, że teraz się to zmieni.” Zwróciła uwagę na konieczność zastanowienia się nad istotą samorządności sędziów i zaapelowała o transparentność w awansach. Wyraziła także sprzeciw wobec przejawów „feudalizmu” w sądach.

Sędzia Hanna Kaflak-Januszko z Sądu Rejonowego w Słupsku zwróciła uwagę, że trudno używać formułki „Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”, gdy nowelizacje, mnożenie przepisów rozchwiały systemu prawa. Przypomniała apel, żeby sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości przestrzegali zasad etyki i podkreśliła „niech to będzie postulat do wszystkich sędziów. Czy jesteśmy pewni, że to oni przykładają rękę do pozabawiania sędziów niezawisłości, niezależności? Przez tak sformułowany apel moje sędziowskie poczucie sprawiedliwości zostało naruszone”. „Nasz szczególny zawód nie korzysta z żadnych uregulowań w zakresie ochrony zdrowia podobnych do tych, jakie mają inne służby” – zauważyła. „Już w 1998 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka stwierdziła, że od warunków pracy zależy także jakość sądownictwa. Ten aspekt socjalny też należy zauważyć.”

Sędzia Tomasz Klimko z Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej zaznaczył, że „jeżeli chcemy krytykować prezydenta odmawiającego nominacji sędziom to wcześniej musimy poddać krytycznej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.” Podkreślił, że jedną z przyczyn braku komunikacji sędziów ze społeczeństwem jest ilość pracy bo sędzia sądu rejonowego pisze w ciągu roku przeciętnie pięć tysięcy stron uzasadnień – merytorycznego, prawniczego tekstu, a doba ma tylko 24 godziny. Sposobem na to może być przywrócenie instytucji sędziego pokoju. Bo nie wszystkie sprawy wymagają procesu cywilnego czy karnego, opinii biegłego i orzekania przez czterech zawodowych sędziów w dwóch instancjach. „Może wystarczy niezawodowy sędzia pokoju” – podsumował.

NADZWYCZAJNY KONGRES SĘDZIÓW POLSKICH

Uchwały



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr I

Sędziowie uczestniczący w Nadzwyczajnym Kongresie Sędziów zwracają uwagę opinii publicznej na istotną dla każdego obywatela rolę władzy sądowniczej jako gwaranta wynikającego z Konstytucji RP prawa do sądu i przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

Władza sądownicza jest równorzędna wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wzajemne oddziaływanie (równoważenie) władz stanowi podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 Konstytucji RP).

Od wielu lat obserwujemy, że władza ustawodawcza oraz wykonawcza podejmują działania mające na celu podporządkowanie sobie władzy sądowniczej. Proces ten w ostatnim czasie uległ znacznej intensyfikacji.

Do takich działań zaliczyć należy stopniowe ograniczanie uprawnień samorządu sędziowskiego w sądach, wzmacnianie nadzoru władzy wykonawczej nad sądami oraz podporządkowanie wykładni podstawowych przepisów ustrojowych dotyczących sądownictwa i trybunałów bieżącym interesom politycznym.

Aby przeciwdziałać wskazanym zjawiskom, w celu ochrony i umocnienia zasady trójpodziału władz, domagamy się:

Uchwały

- przekazania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi i wojskowymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego,
- wyłączenia możliwości delegowania sędziów do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości,
- powołania ogólnopolskiego organu samorządu sędziowskiego, reprezentującego sędziów uprawnionego do wypowiedzania się w imieniu całego środowiska sędziowskiego.

W celu zagwarantowania prawa obywatela do niezależnego sądu, w którym orzeka niezawisły sędzia, postulujemy:

- wprowadzenie zasady tworzenia i znoszenia sądów jedynie w drodze ustawy,
- ograniczenie wpływu czynnika politycznego na wybór i powoływanie sędziów, w tym także sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
- poszerzenie uprawnień samorządu sędziowskiego.

W celu zagwarantowania prawa obywatela do rzetelnego i sprawnego postępowania sądowego należy:

- ograniczyć kognicję sądów i zakres czynności zastrzeżonych dla sędziów oraz uprościć procedury,
- określić wymiar obowiązków służbowych sędziego tak, aby umożliwił ich wykonanie w czasie zgodnym z przepisami Kodeksu Pracy,
- przestrzegać zasady ochrony praw nabytych przez sędziów przy dokonywaniu zmian w strukturze sądownictwa i sposobu jego funkcjonowania.

Apelujemy do opinii publicznej i przedstawicieli mediów o wsparcie wysiłków środowiska sędziowskiego zmierzających do zapewnienia równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w celu zapewnienia obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnego prawa do niezależnego sądu.

Zwracamy się również do wszystkich zgromadzeń ogólnych sędziów o przyjęcie niniejszej uchwały.

Zwracamy się także z apelem do Krajowej Rady Sądownictwa o zwołanie zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów oraz o zainicjowanie zwołania Kongresu Prawników Polskich.

Apelujemy do przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej o podjęcie rzeczowego dialogu ze środowiskiem sędziowskim.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr 2

Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich z całą stanowczością stwierdza, że w dotychczasowej historii wolnej Polski sędziowie różnych szczebli sądów i trybunałów nie byli przedmiotem tak drastycznych działań zmierzających do obniżenia ich autorytetu.

Wzywamy zatem do poszanowania wyroków TK i ich publikowania.

Sprzeciwiamy się arbitralnej odmowie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa. Takie działania Prezydenta stanowią krok do upolitycznienia funkcji sędziego oraz ograniczenia niezawisłości sędziowskiej. Procedura wyłaniania sędziów przestaje być przejrzysta i uchyla się spod jakiegokolwiek kontroli. Przecistawiamy się także decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który odmówił zaprzysiężenia wybranych zgodnie z prawem sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Z dezaprobata oceniamy ustawy „naprawcze” dotyczące Trybunału Konstytucyjnego.

Uchwały

Z niepokojem przyjmujemy propozycje dotyczące zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Mamy świadomość potrzeby reformy tego organu, w szczególności zmiany zasad wyborów jego członków na w pełni demokratyczne. Jednak aktualne propozycje nowelizacji tej ustawy zmierzają do osłabienia pozycji Rady oraz osłabienia władzy sądowniczej.

Każda władza publiczna musi działać w ramach Konstytucji. Akceptując w pełni wybory dokonane przez obywateli w akcie głosowania, stwierdzamy, że zmiana porządku ustrojowego może odbywać się jedynie poprzez zmianę Konstytucji. Dopóki zaś obowiązuje Konstytucja, którą obywatele przyjęli w referendum, wszyscy, w tym również władza ustawodawcza i wykonawcza, jesteśmy zobowiązani do jej przestrzegania.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Uchwała Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich nr 3

Sędziowie Rzeczypospolitej Polskiej, uczestnicy Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów solidaryzują się z sędziami tureckimi bezprawnie zwolnionymi ze służby, w związku z ostatnimi wydarzeniami w Turcji.

Aktualną sytuację tureckich koleżanek i kolegów oceniamy jako dramatyczną – sędziowie zostali zwolnieni ze służby, uwięzieni w aresztach lub zakładach karnych, skonfiskowano ich majątki, wprowadzono szereg ograniczeń w swobodzie poruszania się i opuszczania miejsca zamieszkania.

Takie działania, podejmowane przez władze rządzącej partii stanowią zamach na przedstawicieli władzy sądowniczej. Poprzedzone zostały wprowadzeniem przepisów prawa istotnie ograniczających niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Krytyka kierunku zmian legislacyjnych, podjęta przez sędziów tureckich, w słusznym pojętym interesie obrony fundamentów wymiaru sprawiedliwości ściągnęła na nich represje władzy.

Polskie środowisko sędziowskie deklaruje udzielenie wsparcia i pomocy sędziom tureckim wydalonym ze służby. Uznaje przy tym, iż korzystanie przez przedstawicieli władzy sądowniczej z demokratycznych swobód i wol-

Uchwały

ności – w tym wolności słowa i prawa do krytyki rozwiązań prawnych deprecjonujących wymiar sprawiedliwości – jest obowiązkiem przedstawicieli trzeciej władzy. Jest także wyrazem odpowiedzialności środowiska za losy państwa i jego obywateli.

NADZWYCZAJNY KONGRES SĘDZIÓW POLSKICH

Teksty nadesłane



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Bohdan Zdziennicki*

„Ustawowe łamanie i obchodzenie regulacji konstytucyjnych”**

1. Rządząca większość parlamentarna zdominowała już struktury władzy ustawodawczej i wykonawczej. Poza jej zasięgiem pozostaje jednak władza sądownicza, co utrudnia tej większości zaplanowaną przebudowę ustroju Państwa i wymianę jego kadr. Do tego trzeba mieć kwalifikowaną większość parlamentarną pozwalającą na radykalną zmianę Konstytucji. Przyjęto więc strategię obchodzenia, przez odpowiednie ustawodawstwo, (sukcesywnie uchwalone dzięki posiadanej przewadze w Sejmie, Senacie i podporządkowanemu tej większości Prezydentowi) postanowień Konstytucji. Takiej polityce ustawodawczej – w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest, w myśl art. 2 Rzeczypospolita Polska – może skutecznie przeciwstawiać się Trybunał

* Dr Bohdan Zdziennicki, Prezes Trybunału Konstytucyjnego (2008–2010).

** Tekst wygłoszony na XXII Zjeździe Katedr Teorii i Filozofii Prawa „Prawo – polityka – sfera publiczna”, 18–21.09.2016 r., Wrocław.

Konstytucyjny i pozostałe człony niezależnej i niezawisłej władzy sądowniczej. Sąd podjęte zostały przez rządzącą koalicję działania normatywne mające pozbawić Trybunał znaczenia i sparaliżować jego działanie. Ten sam los czeka prawdopodobnie sądy.

2. Tekst Konstytucji z 1997 r. mówi o Konstytucji jako „najwyższym prawie RP” oraz że „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio” (art. 8). U podstaw tego leży koncepcja rządów prawa (art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Oznacza to, że nadrzędna moc prawna Konstytucji w stosunku do ustawodawstwa, ogranicza władzę parlamentu, który reprezentuje suwerena, ale nie jest to suweren absolutny. Władza ustawodawcza, mimo jej demokratycznej legitymacji, jest ograniczona przez Konstytucję. Ujęcie ustawy jako aktu niższego w hierarchii źródeł prawa nie ogranicza się tylko – zgodnie z art. 8 – do Konstytucji. Ustawy muszą też być zgodne z najważniejszymi umowami międzynarodowymi – ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 1–2) i prawem Unii Europejskiej.

3. Konstytucja z 1997 r. przyznaje władzy sądowniczej szczególną rolę zarówno w procesie stosowania Konstytucji, jak i jej ochrony. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1), wszyscy pozostali sędziowie „tylko Konstytucji i ustawom” (art. 178 ust. 1).

Trybunał Konstytucyjny w Rzeczypospolitej Polskiej odgrywa podstawową rolę w stosowaniu i ochronie Konstytucji. Posiada generalną kompetencję pozbawiania mocy prawnej rozwiązań sprzecznych z Konstytucją lub z innymi aktami o ponadustawowej mocy (art. 188 pkt 1–3).

W warunkach niezakłóconej pracy TK, ostateczne rozstrzygnięcia o konstytucyjności ustaw powinno być pozostawione Trybunałowi. Żaden jednak sędzia nie może dawać pierwszeństwa ustawie przed (niedającymi się z nią pogodzić) rozwiązaniami konstytucyjnymi. Wynika to z art. 178 ust. 1, który *expressis verbis* mówi o związaniu każdego sędziego nie tylko ustawami, ale i Konstytucją, jak i z art. 8 ust. 2 mówiącego o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji będącej – w myśl art. 8 ust. 1 – „najwyższym prawem RP”. Sądy mają więc obowiązek stosowania prokonstytucyjnej wykładni ustaw i tym samym obowiązek samodzielnego rozważania konstytucyjności stosowanych przepisów ustawowych. Domniemaniu konstytucyjności ustaw towarzyszy więc nakaz ich interpretowania w zgodzie z Konstytucją. Każdy sąd, zgodnie

z art. 193, może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

4. Rządząca większość parlamentarna uchwaliła już po wygranych wyborach ustawy, które wywołują zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne i zostały w większości zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego.

I tak, zgodnie z nową ustawą z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r. poz. 177, (ustawa obowiązuje od 4 marca 2016 r.) urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Przyznany mu zakres zadań i przywilejów wskazuje, że nie tylko kieruje on prokuraturą, ale jest władny podjąć czynności w postępowaniu karnym przeciwko każdej osobie. Jednocześnie przepisy chronią go przed jakąkolwiek odpowiedzialnością prawną. Może udzielać wskazówek oraz poleceń podległym prokuratorom w każdym toczącym się postępowaniu w zakresie zarówno spraw administracyjnych, jak i decyzji procesowych. Jego zalecenia, wytyczne i zarządzenia mają charakter wiążący. Prokurator Generalny jako członek partii rządzącej oraz Rady Ministrów nie ponosi odpowiedzialności karnej przed sądami powszechnymi za czyny popełnione w okresie sprawowania swego urzędu. Wyjątkowe zastrzeżenia konstytucyjne budzi powołanie nowej komórki organizacyjnej w ramach Prokuratury Krajowej (organ, który zastąpił Prokuraturę Generalną), jakim jest Wydział Spraw Wewnętrznych na wzór wydziałów funkcjonujących w Policji i służbach specjalnych. Ma on prowadzić postępowania przygotowawcze w sprawach „przestępstw popełnionych przez sędziów, prokuratorów i asesorów prokuratury”, chociaż w ramach tej samej Prokuratury Krajowej dwa inne wydziały wykonują zadania, które mogą się nakładać na zadania Wydziału Spraw Wewnętrznych. Rozwiązanie to zostało stworzone tylko po to, aby zastraszać sędziów i prokuratorów. Wbrew bowiem propagandzie partii rządzącej liczba postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów w skali roku waha się od 50 do 60-ciu. Dotyczą one najczęściej naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, które są również objęte immunitetem sędziowskim, a nie korupcji ani przestępczości zorganizowanej. Politycy tłumaczą te wszystkie niekonstytucyjne zmiany potrzebą zapewnienia Polakom bezpieczeństwa i chęcią traktowania prokuratury, a wkrótce także sądów, jako przedłużenia aparatu policyjnego państwa.

Przygotowany jest projekt podporządkowania sędziowskich sądów dyscyplinarnych władzy wykonawczej, wydłużenia okresu przedawnienia przewinień służbowych, wprowadzenia do składów orzekających sędziów ludowych, likwidacji najniższego z trzech szczebli sądownictwa powszechnego połączonej z weryfikacją kadr według trudnych do przewidzenia kryteriów itp. O przygotowanych zmianach informują środki masowego przekazu powołując się na różne wypowiedzi kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości.

Podobnie niekonstytucyjny charakter ma ustawa z 30 grudnia 2015 r., którą zmieniono ustawę z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2016 r. poz. 34). Zdecydowanie zwiększono wpływ polityków na służbę cywilną, która powinna stanowić apolityczny, a przynajmniej apartyjny trzon kadrowy administracji publicznej w Polsce. Szefem Służby Cywilnej może zostać osoba, która dopiero niedawno zrezygnowała z członkostwa w partii politycznej. Stosunki pracy wszystkich osób, które sprawowały wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygaszono, chyba że zostały zaakceptowane przez nowe kierownictwo (klasyczna czystka kadrowa). Nabór nowych pracowników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie ma już charakteru otwartego i konkurencyjnego. Wyłączono też gwarancję stabilności ich zatrudnienia, aby całkowicie uzależnić ich od rządzącej koalicji.

Podstawowe prawa konstytucyjne narusza także ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 147) określana przez środki masowego przekazu jako „ustawa inwigilacyjna”. Ustawa nie uzależnia gromadzenia danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych przez Policję i inne służby od niemożności uzyskania ich w inny sposób. Przyjęte rozwiązania stwarzają też możliwość obchodzenia przez służby przepisów zakazujących przesłuchiwanie świadków na okoliczności objęte tajemnicą zawodową (adwokacką, lekarską, dziennikarską itp.) oraz nie nakazują niezwłocznego, komisyjnego niszczenia materiałów zawierających informacje objęte zakazami dowodowymi, co do których sąd nie uchylił tajemnicy zawodowej bądź uchYLENIE było niedopuszczalne. Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń dla monitorowania przez służby aktywności użytkownika w internecie. Nie ma też efektywnej kontroli nad pozyskiwaniem danych przez służby. Przewiduje się jedynie kontrolę *ex post*, a nie *ex ante* i to w formie przekazywania sądowi, raz na 6 miesięcy, zbior-

czych, ogólnikowych sprawozdań nie pozwalających w zasadzie na bieżące zapobieganie uchybieniom i nadużyciom.

Ostatnia nowelizacja art. 168a k.p.k. także osłabia gwarancję prawa do obrony. Sądy karne zostały zobligowane do akceptowania materiału dowodowego gromadzonego z naruszeniem prawa. Art. 168 kodeksu postępowania karnego jest ograniczony tylko w zakresie wymuszonych zeznań świadków oraz oświadczeń uzyskanych od oskarżonego. Chodzi więc o problem określony jako korzystanie z „owoców zatrutego drzewa”. Prokurator zlecający ich pozyskanie nie poniesie żadnej odpowiedzialności jeśli wskaże, że „działał wyłącznie w interesie społecznym”. Wprowadzony art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze mówi, że nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie prokuratora lub zaniechanie podjęte wyłącznie w interesie społecznym.

Dokonana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji (ustawa z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji – Dz.U. z 2016 r. poz. 25) likwiduje niezależność publicznych mediów, które powinny być poddane pełnemu nadzorowi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zgodnie z art. 2 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji kadencje dotychczasowych członków organów spółek „Telewizja Polska” oraz „Polskie Radio” wygasły z mocy samego prawa. Kontrolę nad obiema spółkami przejął Minister Skarbu Państwa.

Sejm przyjął także z zastosowaniem procedury uproszczonej budzące ogromne kontrowersje: nową ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich i zmianie niektórych ustaw (ustawa z dnia 18 marca 2016 r.) i ustawę o Radzie Mediów Narodowych (ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r.).

Zasadnicze wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjnymi prawami podstawowymi, budzi ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Przygotowuje się kolejne ustawy mające zapewnić polityczną kontrolę nad pozostałymi instytucjami publicznymi. Między innymi, planowana jest już gotowa nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która ma wydatnie ograniczyć jej niezależność.

Zamiast więc procesu konstytucjonalizacji polskiego ustawodawstwa mamy jego sukcesywną dekonstytucjonalizację.

5. Wobec wprowadzonych ustawowych zmian w ustroju demokratycznego państwa prawnego jakim jest Rzeczypospolita Polska (bez zmiany obowiązującej Konstytucji), które mógłby derogować Trybunał Konstytucyjny – jak była już mowa – rządząca koalicja podjęła działania normatywne mające pozbawić

Trybunał należnego mu prestiżu i znaczenia. Pod pozorem usprawnienia Trybunału i przywracania mu zaufania społecznego uchwalono kolejne przepisy, których cel był o 180° inny od deklarowanego – chodziło o sparaliżowanie pracy Trybunału. Jednocześnie, rządowe i związane z nimi, środki masowego przekazu konsekwentnie budowały czarny pijar sędziów i Prezesa Trybunału, aby zdyskredytować ich w oczach polskiego społeczeństwa i tym samym uzyskać aprobatę dla swoich działań.

Antytrybunalskie działania ustawodawcze wprowadzały rozwiązania sprzeczne z przepisami Konstytucji poświęconymi Trybunałowi i władzy sądowniczej, której Trybunał jest częścią, jednocześnie deklarując, że po prostu realizują zasady i wartości konstytucyjne. Ten gwałt na świecie zasad i wartości wyrzucił go więc do góry nogami. Powstało nowe zjawisko prawne – działania *in fraudem constitutionem* (władzy ustawodawczej sprzężonej z władzą wykonawczą) będące diametralnym zaprzeczeniem zawartej w Preambule Konstytucji zasady współdziałania władz i istoty funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Rządząca większość stworzyła pozory współpracy z Komisją Europejską Unii Europejskiej w sprawie mianowania sędziów TK w 2015 roku i niewykonywania wyroków Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. odnoszących się do tych kwestii. Władze – wbrew elementarnym zasadom funkcjonowania władzy sądowniczej w demokratycznym państwie – stosując typową argumentację *in fraudem constitutiones* odmówiły respektowania wyroków z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r.

Komisja Europejska w Zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. C(2016) 5703 final w sprawie praworządności w Polsce przypominała, że przed:

„wyborami parlamentarnymi do Sejmu, które odbyły się 25 października 2015 r., dnia 8 października Sejm poprzedniej kadencji wybrał pięć osób, które miały być następnie mianowane na stanowiska sędziów Trybunału przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Trzech sędziów miało objąć stanowiska zwolnione w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, natomiast dwaj pozostali mieli zastąpić sędziów, których kadencja upływała podczas kolejnej kadencji Sejmu, rozpoczynającej się 12 listopada 2015 r.

W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm znowelizował, w trybie przyspieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, umożliwiając stwierdzenie nieważności wyboru sędziów dokonanego w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu oraz mianowanie pięciu

nowych sędziów. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął uchwałę o stwierdzeniu nieważności pięciu kandydatur wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. W związku z tym Trybunał wydał dwa wyroki w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r.

W swoim wyroku z dnia 3 grudnia Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo wybrać trzech sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. Jednocześnie Trybunał wyjaśnił, że Sejm nie miał prawa wybrać sędziów mających zastąpić tych, których kadencja miała upłynąć w grudniu. W wyroku odniesiono się też wyraźnie do spoczywającego na Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm. W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny unieważnił między innymi podstawę prawną, na której oparł się Sejm nowej kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., pomimo faktu, że stanowiska te zostały już zgodnie z prawem obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji.

Pomimo tych wyroków trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm poprzedniej kadencji nie objęło stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie odebrał od nich ślubowania. Mimo braku ważnej podstawy prawnej odebrał on natomiast ślubowanie od trzech sędziów wyznaczonych przez Sejm nowej kadencji.

W międzyczasie dwoje sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji, mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w grudniu 2015 r., objęło stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W dniu 28 kwietnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odebrał ślubowanie od nowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który został wyznaczony przez Sejm nowej kadencji na początku kwietnia i który miał zastąpić innego sędziego w związku z upłynięciem jego kadencji”.

Komisja Europejska wskazała, że wbrew wywodom rządu polskiego, nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przyjęta 22 lipca 2016 r., nie jest zgodna z wyrokami wydanymi dnia 3 i 9 grudnia. Władze polskie powinny przestrzegać wyroki Trybunału i w pełni je wykonywać. Skutki wyroków nie mogą być sprowadzone do obowiązku ich opublikowania przez rząd, a wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r. potwierdzający podstawę prawną wyboru przez Sejm poprzedniej kadencji trzech sędziów na stanowiska zwolnione 6 listopada 2015 r. nie może zostać uchylony przez odwołanie się do istniejącego rzekomo zwyczaju konstytucyjnego (jak twierdzi rząd polski), którego istnienia Trybunał nie uznał”.

Stanowisko rządzącej większości godzi w istotę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie ma sędziów „obecnej”, czy „poprzedniej” kadencji sejmowej. Sędzia „ich” czy „nasz” nie jest w ogóle niezawisłym sędzią, a tylko „pasem transmisyjnym” rządzącej partii. Nie jest więc sędzią, który, oprócz głoszenia wzniosłych zasad i wartości, ma niezmienną rolę ich rzeczywistego realizowania. Osobą, która będzie zawsze wybierała zasady i wartości ważniejsze od politycznej poprawności, parlamentarnych interesów czy swoich ściśle osobistych preferencji.

6. Klasyczne ustawowe działania *in fraudem constitutiones* zastosowała rządząca większość w nowelizacji z 22 grudnia 2015 r. ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – nowelizację ogłoszono w Dz.U. z 2015 r. poz. 2217. Dla sparaliżowania działalności ówczesnego składu Trybunału, pod pozorem jego usprawnienia i uwiarygodnienia podwyższono kworum wymagane do rozpoznania spraw, podniesiono próg większości głosów na potrzeby wyroków TK wydawanych w pełnym składzie, wprowadzono wymóg rozpatrywania spraw według kolejności ich wpływu oraz minimalny okres spoczywania wniosku. Dla zapobieżenia ewentualnym protestom sędziów wprowadzono możliwość ingerencji Sejmu i Prezydenta w ich postępowania dyscyplinarne. I tak w sytuacji, kiedy TK liczył 12 sędziów wprowadzono regułę, że orzekanie w pełnym składzie wymaga co najmniej 13 sędziów. Przez zmianę dotychczasowych przepisów uchwalono, że TK orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Rozpatrywanie spraw tylko według kolejności ich wpływu, przy liczbie 200 dotychczas nierozstrzygniętych spraw, miało uniemożliwić orzekanie w sprawach nowo uchwalonych ustaw zmieniających, wbrew Konstytucji, ustrój państwa czy naruszających prawa i wolności obywatelskie.

Z kolei minimalny okres spoczywania wniosku (zgodnie z art. 87 ust. 2 omawianej ustawy – „rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6-ciu miesięcy”) miał tak spowolnić pracę Trybunału, aby „nie przeszkadzał” rządzącej partii w jej działaniach legislacyjnych.

W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r. za niezgodną z Konstytucją w całości, jak i w odniesieniu do jej konkretnych przepisów. Łamiąc art. 190 ust. 2 Konstytucji, odpowiedzialne za to władze nie opublikowały dotąd tego ważnego

orzeczenia. Rząd uzurpując sobie prawo nadzoru nad TK, chociaż jest on częścią niezależnej i niezawisłej władzy sądowniczej, kwestionuje legalność tego wyroku, bo TK nie zastosował procedury z zakwestionowanej (uznanej za niekonstytucyjną) ustawy. Tak samo – jako quasi „super trybunał” – nie uznał wyroków wydanych po 9 marca 2016 r., mimo że z zasady nadrzędności Konstytucji wynika, że ustawa, która zagraża kontroli konstytucyjności prawa musi zostać zbadana przez Trybunał przed jej zastosowaniem i w razie konieczności uchylona na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów uważanych za zgodne z Konstytucją. Od czasu wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał wydał już kilkadziesiąt wyroków, które rząd nie opublikował w Dzienniku Ustaw.

7. Wcześniej wspomniano już o ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1 sierpnia 2016 r. poz. 1157). Została ona już zaskarżona do TK przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupę posłów reprezentujących partię PO i Nowoczesną. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że nowa ustawa została uchwalona z naruszeniem podstawowych zasad procedury legislacyjnej (tempo prac nad zagadnieniami natury ustrojowej i brak merytorycznej debaty poprzedzonej odpowiednimi analizami). W świetle wymagań konstytucyjnych oraz mającego moc powszechnie obowiązującą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przewidziany 14-dniowy okres *vacatio legis* dla ustawy jest zbyt krótki.

Wiele rozwiązań nowej ustawy pokryło się z tymi, które Trybunał uznał za niekonstytucyjne w niepublikowanym przez rząd wyroku z 9 marca 2016 r. w sprawie nowelizacji z 22 grudnia 2015 r. ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dotyczy to nie tylko rozpatrywania spraw w kolejności wpływu z pewnymi wyjątkami, ale wyłączenia wyroku TK z 9 marca 2016 r. spod obowiązku publikacji, co zdaniem władzy ustawodawczej ma go ostatecznie – z rażącym naruszeniem Konstytucji – unieważnić. Z uwagi na liczbę „swoich” sędziów wprowadzono możliwość blokowania wydania orzeczenia przez czterech sędziów i prawo trzech sędziów do wymuszenia, by sprawa była rozpatrywana w pełnym składzie, który wymaga co najmniej jedenastu sędziów (obecnie Trybunał liczy jedynie 12 sędziów do rozpatrywania spraw, stąd uzyskanie wymaganego kworum będzie często niemożliwe i rozwiązanie może być więc wykorzystywane do paraliżu orzekania przez TK). Wprowadzono przepis o obligatoryjnym uczestnictwie Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał w pełnym składzie,

aby polityk rządzącej partii, jakim jest Minister - Prokurator Generalny mógł blokować i paraliżować prace TK. Wprowadzono formułę, że Prezes TK kieruje wniosek do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie wyroków i postanowień i ten jako quasi „super trybunał” decyduje o jego ogłoszeniu i nadaniu mu mocy powszechnie obowiązującej. Proces obsadzania stanowisk sędziów TK został *expressis verbis* uzależniony od przedstawiciela władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent – do orzekania w Trybunale mogą być dopuszczani tylko sędziowie, od których Prezydent odebrał ślubowanie. Także z uwagi na liczbę „swoich” sędziów rządzącej partii arbitralnie ustalono liczbę trzech kandydatów na stanowiska prezesa i wiceprezesa TK przedstawianych Prezydentowi przez Zgromadzenie Ogólne. Po to, aby TK nie blokował przeprowadzanej wymiany elit i zmian wszystkich struktur państwa, zawieszono postępowania we wszystkich sprawach wszczętych wnioskiem na 6 miesięcy. Dla spowolnienia i wydłużenia rozpatrywania spraw wprowadzono nakaz stosowania nowej ustawy do spraw zawisłych przed Trybunałem.

Przedstawione rozwiązania można, w zależności od przyjętych kryteriów, kwalifikować jako naruszające zasady i wartości konstytucyjne albo służące obchodzeniu regulacji konstytucyjnych pod pozorem „dobrej zmiany”.

Odebranie Trybunałowi możliwości skutecznej kontroli konstytucyjności uchwalonych aktów ustawodawczych godzi w istotę ustroju Rzeczypospolitej będącej demokratycznym państwem prawnym. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym wkracza w sposób niedopuszczalny w sferę jego niezależności i niezawisłości jego sędziów. Trybunał nie może stać się atrapą dodatkowo legitymizującą działania rządzącej partii.

8. W ramach zakreślonych przez Konstytucję można ulepszać ustawy, można z rozwagą reformować zasady funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej czy nawet sądowniczej. Wymaga to jednak kierowania się zasadami, wartościami i pojęciami w szerokim dyskursie społecznym, z którego nikogo się nie wyklucza i nie przesądza z góry jego wyników. Określa się to jako kulturę władzy opartą na kulturze konstytucyjnej. Bez tego demokracja może wymknąć się z ograniczeń, jakie nakłada na nią zasada praworządności i przekształcić się w tyranie większości. Doszło do tego w ideach masowego społeczeństwa w faszyzmie i nazizmie. Władza polityczna zawłaszczyła wtedy, czy wręcz skonfiskowała niezależne sądownictwo. Chociaż historia nigdy się wprost nie powtarza, jest to ważne *memento*. Dlatego słuchajmy Krajowej Rady Sądownictwa, słuchajmy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższe-

Bohdan Zdziennicki

go, Rzecznika Praw Obywatelskich, o samym Trybunale Konstytucyjnym nie wspominając. Słuchajmy Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej UE, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, a także Prezydenta USA, dla którego pryncypia demokratycznego państwa prawnego są niepodważalnym kanonem. Słuchajmy polskich naukowców – prawników, sędziów, adwokatów, radców prawnych, komentatorów i zwykłych obywateli.



Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich

Warszawa, 3 września 2016 r.

Dariusz Mazur, Waldemar Żurek

Pierwszy rok „Dobrej zmiany” w polskim wymiarze sprawiedliwości*

I. Wstęp

Dnia 25 października 2015 roku w Polsce odbyły się wybory parlamentarne, w których zwycięstwo odniosła pozostająca wcześniej w opozycji partia „Prawo i sprawiedliwość”, której prezesem jest Jarosław Kaczyński. Partia ta szła do kampanii wyborczej szermując hasłem „dobrej zmiany”, którą miała wprowadzić w Polsce. „Dobra zmiana” miała polegać na reformie i poprawie szeregu dotychczas zaniedbanych dziedzin życia publicznego, oraz umożliwić „podniesienie się Polsce z kolan” w polityce zagranicznej, w tym zwłaszcza w relacji do Unii Europejskiej. Zgodnie z nomenklaturą Jarosława Kaczyńskie-

* Artykuł opublikowany w czeskim czasopiśmie „Státní zastupitelství” („Oskarżyciel Publiczny”) – grudzień 2016 r.; <http://www.nsz.cz/index.php/en/magazine-public-prosecution>

go partie, które wcześniej rządziły w Polsce miały stanowić element układu postkomunistycznego, co uniemożliwiało im podjęcie tego typu działań. Jak wynika z rodzaju i ilości podjętych dotychczas działań legislacyjnych szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości jest jednym z głównych priorytetów działań obecnego rządu. Biorąc pod uwagę, że upłynął już blisko rok rządów „Prawa i Sprawiedliwości” można pokusić się o omówienie dotychczasowych działań „dobrej zmiany” na obszarze wymiaru sprawiedliwości, a także prognozę co do dalszego kierunku przewidywanych zmian w tym zakresie.

Dzięki systemowi wyborczemu, w którym partii wygrywającej wybory przypada duża część głosów oddanych na te ugrupowania polityczne, które nie dostały się do parlamentu, zdobycie około 38 procent ogólnej liczby oddanych głosów umożliwiło „Prawo i Sprawiedliwość” uzyskanie samodzielnej większości w parlamencie. Wprowadzona przez tą partię dyscyplina wyborcza sprawia, że pomimo, iż „Prawo i Sprawiedliwość” dysponuje tylko minimalną większością głosów, jednak niższa izba polskiego parlamentu stała się sprawną „maszynką do głosowania” w rękach partii rządzącej. Przy wnoszeniu projektów nowych ustaw do Sejmu wykorzystywany jest tryb inicjatywy poselskiej, dzięki czemu przed uchwaleniem nowe akty prawne nie podlegają konsultacjom społecznym i konsultacjom międzyresortowym. Jeżeli wziąć pod uwagę, że partia, która wygrała wybory samodzielnie utworzyła rząd, a od sierpnia 2015 r. Prezydentem Polski jest wysunięty przez „Prawo i Sprawiedliwość” Andrzej Duda, partia rządząca ma w rękach praktycznie pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej¹. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że sytuacja polityczna w Polsce pod jednym, istotnym względem różni się od sytuacji na Węgrzech pod rządami Viktora Orbana. Mianowicie dysponując tylko minimalną większością w parlamencie (posiadając 234 z ogólnej liczby 460 mandatów w izbie niższej parlamentu), oraz nie posiadając zdolności koalicyjnej, partia „Prawo i Sprawiedliwość” jest daleka od uzyskania kwalifikowanej większości, która umożliwiłaby jej dokonanie zmian w Konstytucji². W świetle postanowień obecnie obowiązującej Konstytucji Polska jest demokratycznym państwem prawnym, którego ustrój ściśle przestrzega zasady

¹ W ciągu ponad roku sprawowania urzędu Prezydent nie zawetował, ani nie odesłał do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze ani jednego projektu ustawy wniesionego przez „Prawo i Sprawiedliwość”.

² Zgodnie z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP „Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów...”.

trójpodziału władz, z zachowaniem niezależności władzy sądowniczej, oraz z rozbudowanym katalogiem praw i wolności obywatelskich. Wobec braku możliwości zmiany konstytucji „Prawo i Sprawiedliwość” postanowiło dokonywać zmian ustrojowych w drodze uchwalania zwykłych ustaw nie dbając o ich zgodność z Konstytucją, czego naturalną konsekwencją jest, iż niejako naturalnym wrogiem partii rządzącej stał się Trybunał Konstytucyjny, który stoi na drodze do jej niczym nieposkromionego jedynowładztwa. Używając nomenklatury militarnej można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny stał się oblężoną twierdzą, której zdobycie umożliwi efektywną zmianę ustroju państwa nawet wbrew postanowieniom Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny

W tym miejscu należy jednoznacznie stwierdzić, że grzech pierworodny w zakresie politycznych prób manipulowania Trybunałem Konstytucyjnym został popełniony przez będącą poprzednio u władzy koalicję partii „Platforma Obywatelska” i „Polskie Stronnictwo Ludowe”. Polegało to na dokonaniu, pod koniec poprzedniej kadencji parlamentu, dnia 8 października 2015 roku, przy okazji wybierania w miejsce trzech członków Trybunału Konstytucyjnego (których kadencje wygasły w listopadzie 2015 r.), niejako awansem wyboru również dwóch kolejnych członków Trybunału w miejsce dwóch sędziów, których kadencje miały wygasnąć dopiero w grudniu, i których następcy, w świetle przepisów, powinni zostać wybrani dopiero w trakcie kadencji obecnego parlamentu rozpoczynającej się 12 listopada 2015 r. Dokonanie wyboru dwóch „dodatkowych” członków Trybunału Konstytucyjnego było możliwe dzięki wejściu w życie, przegłosowanej głosami koalicji „Platformy Obywatelskiej” i „Polskiego Stronnictwa Ludowego” ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku³. Aczkolwiek należy zdecydowanie potępić tego rodzaju działania wcześniejszej koalicji, należy jednak też zaznaczyć, że już w trakcie obecnej kadencji parlamentu „Platforma Obywatelska” sama zaskarżyła wcześniej uchwaloną przez siebie ustawę z 25 czerwca 2015, w wyniku czego Trybunał Konstytucyjny, orzeczeniami z 3 i 9 grudnia 2015 r., stwierdził niekonstytucyjność kilku przepisów powołanej ustawy, tym samym unieważniając wybór dwóch dodatkowych sędziów Trybunału. W powołanych orzeczeniach Trybunał stwierdził zarazem ważność dokonanego za poprzedniej kadencji parla-

³ Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2015 r. pod poz. 1064.

mentu wyboru trojga sędziów i uznał, że Prezydent jest zobowiązany przyjąć od nich ślubowanie, co jest warunkiem podjęcia przez nich pracy w Trybunale. Aczkolwiek w opisany sposób negatywne skutki działań „Platformy Obywatelskiej” i jej koalicjanta zostały usunięte, jednak fakt ich podjęcia stał się dla „Prawa i Sprawiedliwości” wygodnym pretekstem do podjęcia tzw. „działań naprawczych” dotyczących statusu prawnego Trybunału Konstytucyjnego. Przyczyna i sposób prowadzenia tych działań, jak również fakt, że ich oczywistą intencją jest uniemożliwienie efektywnej kontroli konstytucyjności uchwalanych przez obecny parlament ustaw sprawia, że „działania naprawcze” można porównać do próby gaszenia zarzewia ognia przy użyciu hektolitrow benzyny.

W szczególności wszczęte wobec Trybunału działania polegały na tym, że 25 listopada 2015 r. parlament, głosami posłów „Prawa i Sprawiedliwości”, przegłosował podjęcie uchwał o stwierdzeniu utraty mocy prawnej wyboru wszystkich pięciu sędziów wybranych dnia 8 października 2015 r., za poprzedniej kadencji parlamentu. Wówczas wywodzący się z „Prawa i Sprawiedliwości” Prezydent Andrzej Duda odmówił odebrania ślubowania od tych 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali prawidłowo wybrani dnia 8 października 2015 r. Zamiast tego parlament, dnia 2 grudnia 2015 r., wybrał pięciu innych kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁴, po czym Prezydent, pomimo braku podstawy prawnej, odebrał od nich wszystkich ślubowanie, pomimo, że – w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. – w sposób ważny wybranych zostało tylko dwóch z nich. Akt odebrania ślubowania dokonał się w godzinach nocnych, wbrew dotychczasowej tradycji i utrwalonemu zwyczajowi. Przez znaczną część opinii publicznej zostało to odebrane jako pośpieszne i bezwzględne wykonanie woli politycznej partii rządzącej.

⁴ Wybór 5 członków Trybunału Konstytucyjnego przez nowy parlament odbył się w oparciu o nowelizującą ustawę o trybunale Konstytucyjnym ustawę z dnia 19 listopada 2015 r., która została uchwalona przez większość Prawa i Sprawiedliwości w rekordowym tempie. Mianowicie dnia 17 listopada do parlamentu został przedłożony projekt ustawy, już 19 listopada projekt został uchwalony przez sejm, a 20 listopada projekt – bez poprawek – zatwierdziła wyższa izba polskiego parlamentu po czym jeszcze tego samego dnia podpisał go prezydent. Ustawa ta przewidywała również, m.in. że w terminie 3 miesięcy od jej wejścia w życie wygasną kadencje obecnie urzędujących prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Również i ten zapis Trybunał uznał za niekonstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 9 grudnia 2015 r.

Następnie Prezes Trybunału Konstytucyjnego dopuścił do orzekania dwoje spośród sędziów wybranych za kadencji „Prawa i Sprawiedliwości”, tj. tych, którzy zostali prawidłowo wybrani w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w listopadzie 2015 r. Od tego czasu Trybunał Konstytucyjny, który zgodnie z przepisami winien liczyć 15 sędziów, działał w 12-osobowym składzie, gdyż prezydent odmówił wykonania orzeczeń Trybunału z 3 i 9 grudnia 2015 r. poprzez odebranie ślubowania od 3 sędziów prawidłowo wybranych za poprzedniej kadencji parlamentu⁵, natomiast Prezes TK odmówił dopuszczenia do orzekania 3 sędziów nieprawidłowo wybranych przez obecny parlament.

Jak się okazało, opisane do tej pory działania były tylko przygrywką do batalii o Trybunał Konstytucyjny, gdyż kiedy partia rządząca zorientowała się, że nie jest w stanie szybko przejąć kontroli nad Trybunałem obsadzając jego większość swoimi kandydatami, podjęte zostały działania legislacyjne i faktyczne mające na celu sparaliżowanie jego działalności, a także liczne działania propagandowe mające na celu podważenie autorytetu Trybunału, a zwłaszcza jego Prezesa Andrzeja Rzeplińskiego.

Wśród podjętych przez „Prawo i Sprawiedliwość” działań legislacyjnych zmierzających do sparaliżowania pracy Trybunału należy wymienić tak zwane „ustawy naprawcze”, które miały „uzdrowić” sytuację Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsza z tych ustaw, uchwalona głosami posłów „Prawa i Sprawiedliwości” dnia 22 grudnia 2015 r., dotyczyła zasad orzekania przez Trybunał, oraz niezawisłości sędziów Trybunału. Ustawa ta zmieniła sposób głosowania przed Trybunałem w ten sposób, że według niej wszystkie orzeczenia dotyczące abstrakcyjnej zgodności ustaw z konstytucją, co stanowi najczęściej występującą kategorię spraw, miałyby być podejmowane przez Trybunał działający w pełnym składzie (wcześniej obowiązek orzekania przez Trybunał w pełnym składzie dotyczył tylko orzekania odnośnie najważniejszych spraw dla porządku prawnego państwa), którego skład podniesiono do 13 spośród 15 sędziów Trybunału (według dotychczasowych przepisów

⁵ Komisja Europejska w swoim zaleceniu z dnia 27 lipca 2016 r. (C(2016)5703) stwierdziła, że fakt nie wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2016 r. „budzi poważne obawy co do poszanowania zasady praworządności, gdyż przestrzeganie ostatecznych wyroków jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego” (pkt. 12 opinii). Taki sam pogląd wyraziła Komisja Wenecka w swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. nr 833.2015, wydanej zresztą na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych rządu Prawa i Sprawiedliwości (pkt. 136 opinii).

pełny skład oznaczał 9 sędziów), przy czym w odniesieniu do wymienionej kategorii spraw uchwała miałaby zapadać większością co najmniej 2/3 głosów (wcześniej Trybunał zawsze podejmował uchwały zwykłą większością głosów). Kolejna zmiana wprowadzona omawianą ustawą „naprawczą” przewidywała, że Trybunał ma zawsze rozstrzygać sprawy według kolejności ich wpływu, bez względu na wagę rozpatrywanych spraw, podczas gdy wcześniej Prezes Trybunału był uprawniony do decydowania o wcześniejszym rozpoznaniu istotnych spraw. Wreszcie nowelizacja Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 roku wprowadziła wymóg, aby rozprawa przed Trybunałem mogła się odbyć nie wcześniej, niż na 3 miesiące od dnia doręczenia stronom zawiadomienia o jej terminie, a w przypadku rozstrzygnięcia sprawy w pełnym składzie (co w praktyce dotyczyłoby większości spraw) doręczenie zawiadomienia stronom musiało poprzedzić termin rozprawy o co najmniej 6 miesięcy (według wcześniej obowiązujących przepisów wystarczające było 14-dniowe wyprzedzenie w doręczeniu zawiadomienia). Należy podkreślić, że ustawa wchodziła w życie z dniem jej ogłoszenia, bez żadnego *vacatio legis*, co stanowiło rażące naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Według zgodnych opinii Komisji Europejskiej⁶, i Komisji Weneckiej⁷ wprowadzenie tych zmian oznaczałoby utrudnienie procesu decyzyjnego Trybunału, spowodowanie ryzyka co najmniej tymczasowej niemożności orzekania przez Trybunał oraz spowolnienie postępowań w sposób naruszający art. 6 EKPC, nie mówiąc już o tym, że wymóg kwalifikowanej większości 2/3 dla podjęcia uchwał jest niezgodny z art. 190 pkt. 5 polskiej Konstytucji⁸. Ostrożne szacunki wskazują, że w wyniku przyjęcia wymienionych wyżej zmian przeciętny czas rozpoznania sprawy przedłużyłby się z obecnego 1–2 lat (przy możliwości znacznie szybszego rozpoznania spraw, które Prezes Trybunału ocenia jako pilne) do nie mniej, niż lat 5, co stawiałoby pod znakiem zapytania sensowność kontroli konstytucyjnej, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę, że kadencja parlamentu trwa 4 lata. Przyjęcie omawianych zmian dawałoby również możliwość całkowitej obstrukcji działania Trybunału poprzez „zasypanie” go znaczną ilością mało istotnych wniosków, które – przy przyjęciu zasady rozpoznania według

⁶ Pkt. 30, 32, 34, 36 opinii z dnia 27 lipca 2016 r. powołanej w przypisie 5.

⁷ Pkt. 62, 63, 65, 71, 82, 83 opinii z dnia 11 marca 2016 r. powołanej w przypisie 5.

⁸ Polska Krajowa Rada Sądownictwa, oceniając projekt ustawy zwróciła również uwagę na okoliczność, że nieobecność w posiedzeniu choćby trojga sędziów Trybunału będzie w większości spraw uniemożliwiała podjęcie uchwały (uzasadnienie uchwały KRS nr 99/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r.).

kolejności wpływu – odsunęłyby możliwość rozpoznania istotnych wniosków ustrojowych w nie dającą się przewidzieć przyszłość.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku o nowelizacji Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Krajową Radę Sądownictwa, grupę parlamentarzystów partii opozycyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pod kątem zgodności jej zapisów z Konstytucją. Dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym stwierdził niekonstytucyjność zarówno całej ustawy, jak i szeregu jej zapisów, oceniając ją generalnie jako uniemożliwiającą rzetelne i sprawne działanie Trybunału, a także naruszającą zasadę państwa prawnego w zakresie sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności. Badając konstytucyjność ustawy z 22 grudnia 2015 r. Trybunał orzekał w 12-osobowym składzie (tj. w obecności wszystkich sędziów bezsprzecznie uprawnionych do orzekania, w tym dwóch sędziów wybranych przez parlament nowej kadencji), przy czym podstawę działania Trybunału stanowiły przepisy samej Konstytucji, a nie kontrolowanej ustawy. Trybunał nie procedował w oparciu o przepisy ustawy z 22 grudnia 2015 r., gdyż uznał, że akt prawny, co do którego istnieje domniemanie, że zagraża uniemożliwieniem kontroli konstytucyjności prawa musi zostać oceniony pod kątem zgodności z Konstytucją, zanim będzie mógł być zastosowany przez Trybunał. Reakcją rządu na wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok była odmowa jego publikacji w urzędowym Dzienniku Ustaw, pomimo, że - zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji - rząd ma taki obowiązek. Należy zaznaczyć, że był to w ogóle pierwszy przypadek odmowy opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przez rząd od 1986 roku, kiedy Trybunał rozpoczął swoje funkcjonowanie. Premier rządu Beata Szydło już w przeddzień ogłoszenia orzeczenia zapowiedziała odmowę publikacji stwierdzając w wypowiedzi dla mediów: *„Jutrzejszy komunikat, który przedstawią wybrani sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie będzie orzeczeniem w myśl obowiązującego prawa. W związku z czym nie mogę łamać konstytucji, nie mogę takiego dokumentu publikować”*. W innej wypowiedzi stwierdziła, że posiedzenie TK *„nie odbyło się zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą”* (tj. tą ustawą, której konstytucyjność badał Trybunał – dopisek autora). Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny z ramienia PiS w wypowiedzi medialnej stwierdził z kolei, że *„To spotkanie w siedzibie TK było spotkaniem sędziów, a nie stricte sądem konstytucyjnym”*, a w innej wypowiedzi stwierdził, że *„Gdyby premier zdecydowała się na publikację bezprawnego orzeczenia TK, narażałaby się na*

odpowiedzialność prawną i mogłaby stanąć przed Trybunałem Stanu”. Wreszcie Wiceminister Sprawiedliwości porównał posiedzenie Trybunału Konstytucyjnego do „spotkania przy kawie i ciasteczkach”. Przez Polskę przetoczyła się fala demonstracji organizowanych przez ruch obywatelski – Komitet Obrony Demokracji, których uczestnicy wyrażali swoje poparcie dla Trybunału Konstytucyjnego i domagali się od rządu opublikowania jego orzeczenia, a działacze jednej z partii opozycyjnych przez wiele nocy, przy użyciu rzutnika, wyświetlali tekst wyroku Trybunału na ścianie kancelarii Rady Ministrów. Szereg katedr prawa polskich uniwersytetów, oraz organizacji pozarządowych wystąpiło z apelami do premier rządu o opublikowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego⁹.

Dnia 11 marca 2016 r. opinię na temat sytuacji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wydał organ Rady Europy powszechnie znany od miejsca jego siedziby jako Komisja Wenecka¹⁰. Komisja ta stwierdziła m.in., że nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 grudnia 2015 r. stanowi zagrożenie dla rządów prawa i funkcjonowania demokracji, a rozwiązania prawne w niej przyjęte grożą spowolnieniem i paraliżem prac Trybunału. Komisja nadto wezwała rząd do opublikowania wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r., oraz oceniła, że Trybunał miał prawo zbadać nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym na podstawie samej Konstytucji, bez zastosowania przepisów podlegających ocenie zgodności z Konstytucją. Komisja zasugerowała również, że w przyszłości system wyboru sędziów Trybunału powinien odbywać się w ten sposób, że jedna trzecia składu Trybunału powinna być wybierana przez każdą z trzech władz państwowych, tj. prezydenta, parlament i władzę sądowniczą. Paradoksem jest, że chociaż komisja Wenecka wydała omawianą opinię na wniosek ministra spraw zagranicznych, członka obecnego rządu i partii „Prawo i Sprawiedliwość” Witolda Waszczykowskiego, to kiedy okazało się, że treść opinii jest niekorzystna dla obecnej władzy to przedstawiciele tej władzy w mediach komentowali, że ma ona „*charakter niewiążący*”, „*jest tendencyjna*”, „*jest ukartowana przez mocniejsze kraje UE, które chcą zatrzymać pewne procesy w naszym kraju*”, wreszcie, że opinia jest to „*coś co możemy wykorzystać, możemy nie wykorzystać*”.

⁹ Uchwały w obronie Trybunał Konstytucyjnego przyjęły m.in. rady wydziałów prawa uniwersytetów w Poznaniu, Krakowie, Wrocławiu, Łodzi i Warszawie.

¹⁰ Pełna nazwa to „Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo”.

Zdecydowanego poparcia Trybunałowi Konstytucyjnemu udzieliła władza sądownicza. Kilkadziesiąt zgromadzeń sądów okręgowych oraz sądów apelacyjnych w Polsce¹¹ podjęło uchwały wyrażające pełne poparcie dla działalności Trybunału Konstytucyjnego. Takie samo stanowisko zajęła Krajowa Rada Sądownictwa.

Wreszcie Sąd Najwyższy dnia 26 kwietnia 2016 roku podjął uchwałę, w której zadeklarował przestrzeganie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność przepisów z konstytucją od momentu ich ogłoszenia, niezależnie od tego, czy zostaną przez rząd opublikowane w Dzienniku Ustaw. Jeszcze tego samego dnia w następujący sposób skomentowała tę uchwałę rzeczniczka partii Prawo i Sprawiedliwość: *„Dzisiejsze stanowisko Sądu Najwyższego odbieram jednoznacznie – jest to dalsze szerzenie anarchii w naszym kraju. Tak naprawdę zebrał się zespół kolesi, którzy bronią status quo poprzedniej władzy”*.

Partia „Prawo i Sprawiedliwość” podjęła również działania faktyczne, które trudno zinterpretować inaczej, niż jako mające na celu zastraszenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności dnia 5 kwietnia 2016 r. Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro wystosował oficjalne pismo do Prezesa TK, w którym stwierdził: *„Jakiegokolwiek próby działania TK poza konstytucyjnym i ustawowym reżimem nie zyskają legitymizacji w postaci jakiegokolwiek uczestnictwa w nich Prokuratora Generalnego. Mogą jedynie stać się przedmiotem podjętej przez niego kontroli przestrzegania prawa”*¹². Obecnie można już stwierdzić, że słowa te stanowiły zapowiedź podjętych następnie wobec prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego postępowań karnych. Jedno z tych postępowań karnych jest prowadzone przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, a jego przedmiotem jest zbadanie, czy Prezes TK nie naruszył prawa dopuszczając do wydania orzeczenia z dnia 5 kwietnia 2016 roku w składzie 12 sędziów. Co charakterystyczne początkowo Prokuratura Okręgowa w Warszawie odmówiła w tej sprawie wszczęcia postępowania przygotowawczego, jednak wówczas, dzięki

¹¹ Organy samorządu sędziowskiego na różnych szczeblach sądownictwa.

¹² Wobec faktu i treści tego wystąpienia wyraziła stanowczy sprzeciw Krajowa Rada Sądownictwa, która w swojej uchwale z dnia 7 kwietnia 2016 r. stwierdziła, że Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny, jako przedstawiciel władzy wykonawczej, nie ma żadnych uprawnień do kontroli orzeczeń wydanych przez TK, w związku z czym treść jego wystąpienia narusza zasadę trójpodziału władzy i godzi w niezawisłość sądów.

zmianom w ustawie prawo o Prokuraturze, Prokurator Generalny dokonał zmiany szefa Prokuratury Okręgowej w Warszawie¹³ i postępowanie zostało podjęte na nowo. Pomimo jasnego i bezspornego stanu faktycznego sprawy postępowanie toczy się do tej pory, a jego okres był wielokrotnie przedłużany, co – jak się wydaje – służy wyłącznie próbie wywarcia nacisku na Prezesa Trybunału. Ponadto Prokuratura Okręgowa w Katowicach prowadzi śledztwo w sprawie tzw. „przestępstwa urzędniczego” (art. 231 k.k.) polegającego na niedopuszczeniu do orzekania tych 3 sędziów Trybunału, w odniesieniu do których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność ich wyboru swoimi wyrokami z 3 i 9 grudnia 2015 roku. „Zreformowana” Prokuratura¹⁴ przeprowadziła postępowanie przygotowawcze w sprawie nieopublikowania przez rząd wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku. Już 27 kwietnia 2016 r. odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie stwierdzając, że odmowa publikacji orzeczenia nie stanowiła przestępstwa urzędniczego, nie stwierdzono bowiem, „że wyczerpane zostało znamię działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Przed wydaniem tej decyzji jeden z prokuratorów, który uważał, że należy w tej sprawie wszcząć postępowanie został przeniesiony na inne stanowisko służbowe. W jego obronie stanęli prokuratorzy z wydziału wysyłając list protestacyjny. Omawiana decyzja prokuratury, po jej zaskarżeniu przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, dnia 13 października 2016 r., została uchylona postanowieniem sądu w Warszawie. Przyjęcie, że w sytuacji odmowy publikacji orzeczeń TK nie doszło do „działania na szkodę interesu publicznego” musi budzić zdziwienie w sytuacji, gdy wiele organów eksperckich zarówno międzynarodowych, takich jak Komisja Wenecka czy Komisja Europejska, jak i krajowych, jak rady wydziałów prawa, czy różnego rodzaju organizacje prawnicze wprost stwierdzają, że nieopublikowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowi bezpośrednie naruszenie przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawnego w Polsce.

Dnia 22 lipca 2016 roku głosami posłów partii „Prawo i Sprawiedliwość” parlament uchwalił kolejną tzw. „ustawę naprawczą” dotyczącą zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, której oblicze, przynajmniej na pierwszy rzut oka, wydaje się nieco łagodniejsze, niż ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. Bliższa analiza jej zapisów wskazuje jednak, iż daje ona władzy

¹³ Na jego miejsce, stanowisko Prokuratora Okręgowego w Warszawie, został powołany były asystent obecnego Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego,

¹⁴ O sposobie reformy prokuratury opowiada rozdział 3 niniejszego opracowania.

wykonawczej szereg narzędzi umożliwiających paraliżowanie pracy Trybunału. W szczególności, zgodnie z tą ustawą, pełny skład Trybunału Konstytucyjnego oznacza 11 sędziów (zamiast 13, jak w ustawie z 22 grudnia). Według jej postanowień sprawy miałyby być rozpatrywane w pełnym składzie, jeżeli wystąpi o to co najmniej 3 sędziów Trybunału, choćby nie wchodzili w skład wyznaczony do rozpoznania sprawy, przy czym ich wnioski o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie nie musiałyby nawet zawierać uzasadnienia. Ustawa wprowadziła zasadę orzekania we wszystkich przypadkach zwykłą większością głosów, co stanowiło znaczący postęp w porównaniu z ustawą z 22 grudnia 2015 r., według której uchwały pełnej izby miałyby zapadać kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Ustawa z 22 lipca 2016 r. ponownie wprowadziła zasadę, że Trybunał rozpoznaje sprawy zgodnie z kolejnością ich wpływu, jednak zarazem wprowadzono zastrzeżenie, że Prezes Trybunału może wyznaczyć sprawę poza kolejnością, jeżeli jest to uzasadnione ochroną praw lub wolności obywatelskich, bezpieczeństwa państwa lub porządku konstytucyjnego. Zgodnie z przepisami ustawy zasada rozpoznania spraw w kolejności wpływu ma zastosowanie tylko w odniesieniu do spraw inicjowanych wnioskami, nie obejmuje skarg konstytucyjnych. Kolejny postęp, w stosunku do ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., stanowi przepis, według którego rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie stronom, a w przypadku skarg szczególnie doniosłych Prezes Trybunału może zarządzić skrócenie tego terminu o połowę (według ustawy z 22 grudnia zawiadomienie musiało być doręczone na 3 lub nawet 6 miesięcy przed terminem rozprawy). Wreszcie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r., w przeciwieństwie do wcześniejszej „ustawy naprawczej”, nie przewidywała ingerencji organów władzy wykonawczej, czy ustawodawczej w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Trybunału, co stanowiło kolejny postęp w porównaniu z ustawą z 22 grudnia 2015 r. Czy zatem można przyjąć, że drugi projekt „ustawy naprawczej” zapewnił Trybunałowi Konstytucyjnemu warunki wystarczające do sprawowania efektywnej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją? Niestety tak nie jest. W ustawie tej dodano zarazem zapis, zgodnie z którym w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie wymagana jest obowiązkowa obecność Prokuratora Generalnego. To zastrzeżenie, zwłaszcza w połączeniu z przytoczonym powyżej oświadczeniem Prokuratora Generalnego z 4 kwietnia 2016 r., rodzi obawę, że Prokurator Generalny będący zarazem Ministrem Sprawiedliwości i posłem z ramienia partii „Prawo i Sprawiedliwość”, a więc czynnym politykiem, mógłby poprzez swoją nie-

obecność doprowadzić do wstrzymania rozpoznania niektórych spraw. Innym postanowieniem ustawy z 22 lipca 2015 r., który budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia sprawności postępowania jest przepis, zgodnie z którym, w toku rozpoznania sprawy w pełnym składzie grupa co najmniej 4 sędziów może w trakcie narady zgłosić sprzeciw wobec rozstrzygnięcia większości co automatycznie miałyby powodować odroczenie sprawy o 3 miesiące, a w razie kolejnego złożenia sprzeciwu – następowałyby ponowne obligatoryjne odroczenie o kolejne 3 miesiące. W takiej sytuacji dopiero po upływie dwóch terminów obligatoryjnego odroczenia zarządzana byłaby narada i głosowanie. Ponadto w świetle znowelizowanego brzmienia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 89) rząd miałby w znacznym zakresie uprawnienie do decydowania, które wyroki Trybunału są zgodne z prawem i które z nich podlegają publikacji. Zastrzeżenia budzą również przepisy międzyczasowe tej ustawy, zgodnie z którymi wszystkie sprawy rozpoczęte wcześniej, bez względu na stadium ich zaawansowania, winny być prowadzone według przepisów nowej ustawy wprowadzając zarazem wymóg zawieszenia postępowania w tych sprawach na okres 6 miesięcy. Omawiana ustawa miała zacząć obowiązywać w terminie 14 dni od jej ogłoszenia, co było terminem zbyt krótkim, aby umożliwić kontrolę jej konstytucyjności przed wejściem w życie¹⁵, co w przypadku tak istotnej ustawy o charakterze ustrojowym jest wręcz niezbędne. Nietrudno spostrzec, że ustawa z 22 lipca 2016 r. z pozoru wyglądająca na pewien kompromis w porównaniu z ustawą z 22 grudnia 2015 r. (zmniejszenie liczby sędziów w pełnym składzie izby, liczne wyjątki od zasady rozpoznania spraw według kolejności wpływu, czy krótszy okres pomiędzy doręczeniem stronom zawiadomień, a terminem rozprawy) w rzeczywistości została skonstruowana w sposób, który – w aktualnej sytuacji faktycznej – potencjalnie umożliwiałyby skuteczne blokowanie pracy Trybunału przez władzę wykonawczą. W szczególności ustalenie jako pełnego składu izby grupy 11 sędziów, w sytuacji gdy uprawnionych do głosowania było 12 sędziów oznaczał, że absencja np. z powodu choroby zaledwie 2 sędziów uniemożliwiałaby podjęcie uchwały. Okoliczność ta, w połączeniu z wymogiem obecności Prokuratora Generalnego na rozprawach rozpoznawanych w pełnym składzie umożliwiałyby skuteczne zablokowanie pracy Trybunału, a odraczające veto 4 sędziów

¹⁵ W swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka podkreśliła, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość zbadania zgodności z konstytucją ustawy, która reguluje funkcjonowanie Trybunału.

w połączeniu z zawieszeniem biegu spraw na 6 miesięcy wynikającym z przepisów międzyczasowych samo w sobie opóźniłoby działania Trybunału w poszczególnych sprawach na okres wielu miesięcy.

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego pod kątem jej zgodności z konstytucją przez grupy posłów partii opozycyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Dnia 10 sierpnia 2016 r., w przeddzień wyznaczonego w celu rozpoznania tych skarg posiedzenia Trybunału Konstytucyjnego, prezes „Prawa i Sprawiedliwości” Jarosław Kaczyński w wypowiedzi medialnej zapowiedział, że rząd nie opublikuje wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹⁶. Dnia 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny ogłosił wyrok w tej sprawie stwierdzając, że zostało naruszonych 9 z 10 zaskarżonych przepisów ustawy¹⁷, przy czym Trybunał Konstytucyjny ponownie orzekał w 12-osobowym składzie.

W międzyczasie, w okresie od 9 marca do 11 sierpnia 2016 r., Trybunał Konstytucyjny wydał łącznie 23 wyroki, jednak rząd – naruszając art. 190 ust. 2 Konstytucji – odmawiał ich niezwłocznej publikacji. Były to wyroki dotyczące m.in. tak istotnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka kwestii, jak dostęp do informacji publicznej, czy pozbawienie wolności osób pozostających pod opieką. Nieoczekiwanie, dnia 15 sierpnia 2016 r., rząd opublikował 21 z tych 23 wyroków, tj. wszystkie za wyjątkiem wyroków z dnia 9 marca 2016 r. oraz z dnia 11 sierpnia 2016 r. dotyczących oceny omówionych wyżej „ustaw naprawczych”. Publikacja powyższych wyroków nastąpiła na podstawie art. 89 znowelizowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 lipca 2016 r., który Trybunał uznał za niekonstytucyjny wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r.

¹⁶ Partia opozycyjna „Nowoczesna” złożyła do prokuratury zawiadomienie, iż wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego stanowiła podżeganie do przestępstwa, jednak prokuratura w październiku odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie.

¹⁷ Trybunał uznał za niekonstytucyjne m.in. zapisy o wymogu orzekania przez niego w pełnym składzie na żądanie 3 sędziów, wymóg rozpoznania spraw według kolejności wpływu przy przyznaniu absolutnego pierwszeństwa w rozpoznawaniu pewnych kategorii spraw nie najbardziej doniosłych, fakt wstrzymania rozpoznania sprawy w razie nieobecności Prokuratora Generalnego, obowiązek odraczania rozpoznania spraw rozpoznawanych w pełnym składzie na wniosek 4 sędziów, obowiązek zamknięcia zawisłych już spraw w ciągu 1 roku przy jednoczesnym wymogu odroczenia już wyznaczonej sprawy i uzupełnienia składu, uprawnienie rządu do decydowania, które wyroki podlegają publikacji jako zgodne z prawem, a także przepis przewidujący wstąpienie na urząd trójki sędziów nieprawidłowo wybranych przez parlament obecnej kadencji.

Dnia 4 listopada 2016 r. Sejm uchwalił kolejną ustawę dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego, tym razem regulującą status sędziów Trybunału. Zawiera ona m.in. takie rozwiązania, jak wprowadzenie dla sędziów TK obowiązku składania jawnych oświadczeń majątkowych. Kolejne nowe rozwiązania, to ograniczenie dla orzekających i będących w stanie spoczynku sędziów Trybunału możliwości dodatkowej pracy naukowej, czy dydaktycznej w ten sposób, że sędziowie będą mogli ją wykonywać tylko w jednym miejscu (do tej pory takiego ograniczenia nie było). W świetle omawianej ustawy zmieniono również przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy do tej pory mogli być pociągnięci do odpowiedzialności w razie naruszenia przepisów prawa, względnie innego nieetycznego zachowania mogącego podważyć zaufanie do ich bezstronności lub niezawisłości, a ustawa przewiduje także ich odpowiedzialność dyscyplinarną w razie nieprzestrzegania „Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego”, przy czym tekst ostatnio wymienionego dokumentu nie został do tej pory ujawniony. Ustawa rozszerza także katalog kar dyscyplinarnych poprzez dołożenie - obok istniejących obecnie kar upomnienia, nagany oraz kary złożenia z urzędu - także kary obniżenia wynagrodzenia o od 10 do 20 procent, na okres do 2 lat. Inny zapis ustawy przewiduje, że stosunek służbowy sędziego Trybunału rozpoczyna się od momentu odebrania ślubowania przez Prezydenta. Jest to rozwiązanie o tyle korzystne dla partii rządzącej, że – jak wyżej napisano – Prezydent odebrał przyrzeczenia od 3 sędziów, których wybór Trybunał uznał w grudniu 2015 r. za niekonstytucyjny, a których obecny Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie dopuścił do orzekania jako nieprawidłowo wybranych. Wiele głosów krytycznych i wątpliwości wzbudziła grupa rozwiązań ustawy dotyczących byłych sędziów Trybunału, zgodnie z którymi mają ich dotyczyć praktycznie te same ograniczenia udziału w życiu publicznym, co aktualnie orzekających sędziów. W szczególności byli sędziowie nie będą mogli należeć do partii politycznej, związku zawodowego, czy prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Według ustawy sankcją za naruszenie tych zasad jest możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej, z takim samym katalogiem kar, jak wobec czynnego sędziego, łącznie z możliwością pozbawienia statusu sędziego w stanie spoczynku (a tym samym całkowitego pozbawienia prawa do wynagrodzenia emerytalnego). Wielu komentatorów zwróciło uwagę na fakt, że wprowadzenie tak licznych obostrzeń wobec emerytowanych sędziów Trybunału może mieć związek z faktem, że byli Prezesi

Trybunału, jak Andrzej Zoll, Jerzy Stępień i Marek Safjan wielokrotnie w mediach bardzo krytycznie wypowiadali się na temat działań obecnie podejmowanych przez rząd „Prawa i Sprawiedliwości” wobec Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzenie wymienionych przepisów ustawy ma zatem służyć ich „zakneblowaniu”, tak aby uniemożliwić im tego rodzaju publiczną krytykę.

W dniu 26 października 2016 r. pod obrady Sejmu wpłynęła kolejna duża nowelizacja ustawy o Trybunale, której celem jest „wtłoczenie” trzech sędziów wybranych przez nowy parlament na miejsca już wcześniej zgodnie z przepisami obsadzone (poprzez przyznanie w tym zakresie decydującej roli aktowi odebrania ślubowania przez Prezydenta) oraz obsadzenie stanowiska Prezesa Trybunału, po wygaśnięciu w grudniu bieżącego roku kadencji Andrzeja Rzeplińskiego, przez osobę wybraną przez parlament obecnej kadencji. Zgodnie z projektem nowelizacji, po ustąpieniu obecnego Prezesa, osobą pełniącą jego funkcję do czasu wyboru nowego Prezesa, ma być sędzia z najdłuższym stażem pracy, wliczając w to zatrudnienie również w innych niż Trybunał instytucjach. Tymczasem, spośród sędziów zasiadających obecnie w Trybunale, najdłuższy staż pracy ma sędzia Julia Przyłębska, wybrana głosami posłów „Prawa i Sprawiedliwości” w obecnej kadencji parlamentu. Z merytorycznego punktu widzenia wydaje się, że znacznie istotniejszy, niż ogólny staż pracy, jest staż pracy w Trybunale. Jest to zatem kolejna ustawa, która ma za wszelką cenę doprowadzić do poddania Trybunału Konstytucyjnego kontroli partii będącej u władzy. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można przewidywać, że zostanie uchwalona w takim momencie i z tak krótkim *vacatio legis*, że żaden z uprawnionych organów nie będzie w stanie jej skutecznie zaskarżyć przed wejściem w życie. Jej zapowiedzią był udzielony w październiku wywiad Jarosława Kaczyńskiego dla portalu internetowego Onet.pl, w którym stwierdził: „*Trzeba dokonać wreszcie ostatecznego oczyszczenia sytuacji. Jest już ustawa o statusie sędziów, będzie ustawa o organizacji Trybunału Konstytucyjnego, może potrzebne będą inne, żeby zmusić sędziów do stosowania prawa*”.

Kryzys konstytucyjny spowodował również swojego rodzaju faktyczne retorsje władzy ustawodawczo-wykonawczej wobec organów państwa stających jasno po stronie zachowania zasad konstytucyjnych. W szczególności zostały „obcięte” środki finansowe z zaplanowanych wcześniej wydatków Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Spowodowało to niespotykaną do tej pory sytuację, w której zabrakło środków na wypłatę uposażeń dla sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Zostało to odebrane jako chęć wywarcia presji na tych sędziów.

Ponadto, co najmniej od sierpnia 2016 r., posłowie Prawa i Sprawiedliwości w wypowiedziach medialnych zapowiadali pracę nad nowymi przepisami, które mają zmniejszyć wynagrodzenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a także pozbawić ich 6-miesięcznej odprawy oraz uposażenia emerytalnego, wypłacanych po zakończeniu kadencji.

Na zakończenie omawiania obecnej sytuacji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce warto pokrótce omówić reakcję na nią różnego rodzaju instytucji międzynarodowych. Dnia 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska wszczęła procedurę badania praworządności w Polsce, czego jedną z głównych przyczyn był polityczny i prawny spór dotyczący sytuacji Trybunału Konstytucyjnego. Dnia 1 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła negatywną opinię na temat praworządności i demokracji w Polsce, wyznaczając rządowi polskiemu termin 2 tygodni na ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów. Dnia 27 lipca 2016 r. Komisja Europejska sformułowała zalecenia¹⁸, stwierdzając istnienie systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce oraz wyznaczając termin 3 miesiące na realizację zaleceń polegających na publikacji i wykonaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz z 9 marca 2016 r., zapewnieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości zbadania ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., a także opublikowaniu i wykonaniu wyroku w tej sprawie¹⁹. Również wobec zaleceń Komisji Europejskiej, w udzielonych mediom wypowiedziach polityków „Prawa i Sprawiedliwości”, pojawiło się wiele lekceważących komentarzy, w tym jeden z europosłów stwierdził, że opinia jest tak „*oderwana od rzeczywistości*”, że „*przez wejściem do siedziby Komisji należałoby postawić alkomaty*”, natomiast jeden z senatorów określił ją jako „*czysto polityczną*” i „*nie znajdującą oparcia w traktatach międzynarodowych*”. W efekcie rząd polski w wyznaczonym terminie (tj. do 27 października 2016 r.) nie wykonał zaleceń Komisji Europejskiej, zamiast tego wysyłając w odpowiedzi 10-stronicowe pismo, w którym stwierdzono, iż „*strona polska nie dostrzega prawnych możliwości realizacji przedstawionych zaleceń*”, ponieważ „*ich wykonanie oznaczałoby naruszenie przez organy państwa obowiązującej Konstytucji i ustawodawstwa*”. Zawarta w tym piśmie „argumentacja prawna” jest absurdalna, wynika z niej bowiem np., że aczkolwiek Trybunał Konstytu-

¹⁸ Dostępne na stronie Komisji: ec.europa.eu.

¹⁹ Jak wynika z powyższego omówienia, Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność ustawy z 22 lipca 2016 r. wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. Wyrok ten jednak nie został przez rząd opublikowany i wykonany.

cyjny bada zgodność ustaw z Konstytucją, to jednak zarazem „Trybunał nie dokonuje wiążącej wykładni przepisów prawa”, a jego wyroki nie mają znaczenia dla sposobu działania Sejmu, czy Prezydenta w konkretnych sytuacjach.

Dnia 14 października 2016 r. również Komisja Wenecka wydała opinię odnośnie ustawy „naprawczej” o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r.²⁰, w której stwierdziła m.in., że ustawa nie uwzględnia dwóch kluczowych zasad podziału i równowagi władz, tj. niezależności władzy sądowniczej i pozycji Trybunału jako ostatecznego arbitra w sprawach konstytucyjnych. Komisja dostrzegła poprawki oznaczające postęp w stosunku do wcześniejszej wersji ustawy, jednak zarazem stwierdziła, że są one niewystarczające, gdyż „spowodują opóźnienia i blokadę pracy Trybunału”, a także „podważają jego niezależność z powodu nadmiernego uregulowania i kontroli władzy wykonawczej nad jego funkcjonowaniem”. Komisja zaznaczyła również, że nieopublikowanie przez rząd wyroków z 9 marca i 11 sierpnia pogłębia kryzys konstytucyjny w Polsce. Tym razem w obradach Komisji nie brała udziału delegacja polskiego rządu, który zbojkotował posiedzenia, natomiast rząd wydał w sprawie opinii oświadczenie, w którym stwierdził, że: „opinia jest nierzetelna i jednostronna, zawiera też błędy rzeczowe”, „ujawnia także jednoznacznie polityczne zaangażowanie ekspertów, przygotowujących tekst po stronie opozycji”, a także „pokazuje ukryty cel polityczny – wsparcie opozycji i bezprawnych działań prezesa TK w kwestii wskazania kandydatów na przyszłego prezesa TK”.

Omawiając reakcje instytucji międzynarodowych na trwający w Polsce kryzys konstytucyjny warto również wspomnieć o datowanym na 19 października 2016 r. liście 91 krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka i przestrzeganiem standardów demokratycznych, skierowanym do polskiego Prezydenta oraz Premier Rządu, wzywającym ich do odebrania przyrzeczenia od prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz opublikowania jego wszystkich wyroków²¹.

W tym miejscu warto również przytoczyć pkt. 8 uwag końcowych Komitetu Praw Człowieka ONZ z 31 października 2016 r., dotyczących siódmego sprawozdania okresowego Polski, zgodnie z którym: „Państwo-Strona

²⁰ Opinia Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo nr 860/2016 dostępna na stronie internetowej www.venice.coe.int

²¹ Wersja polsko-angielska listu jest dostępna pod adresem internetowym: www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/_resource/multimedium/20100677

*powinno zapewnić poszanowanie i ochronę integralności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów oraz zapewnić wykonanie wszystkich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Komitet wzywa Państwo-Stronę do niezwłocznego oficjalnego opublikowania wszystkich orzeczeń Trybunału, do powstrzymania się od wprowadzania środków utrudniających jego skuteczne funkcjonowanie oraz do zapewnienia przejrzystego i bezstronnego procesu mianowania jego członków i zapewnienia bezpieczeństwa ich kadencji, spełniającego wszystkie wymagania legalności w świetle prawa krajowego i międzynarodowego*²². Komentując w mediach ten dokument Europeoseł z ramienia Prawa i Sprawiedliwości Ryszard Legutko określił Komitet Praw Człowieka ONZ jako „ONZ-owską agendę, która nie bardzo wie, gdzie leży Polska”.

3. Prokuratura

W październiku 2009 roku w Polsce doszło do znaczących zmiany ustawy o prokuraturze²³, będących wynikiem uwzględnienia rekomendacji między innymi Komitetu Ministrów Rady Europy²⁴. Polegały on w szczególności na rozdzieleniu, uprzednio połączonych, stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, w wyniku czego Prokurator Generalny został uznany za naczelną organ Prokuratury, a Prokuratura za organ ochrony prawnej. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z wprowadzonymi wówczas przepisami Prokurator Generalny był powoływany na 6-letnią kadencję, stanowisko to mogła objąć wyłącznie osoba będąca od co najmniej 10 lat czynnym sędzią lub prokuratorem, a możliwość odwołania Prokuratora Generalnego, w przypadku niezaakceptowania jego rocznego sprawozdania przez Prezesa Rady Ministrów, mogła nastąpić tylko większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów parlamentu, należy uznać, iż wprowadzone zmiany w znacznym stopniu uniezależniły Prokuraturę od władzy wykonawczej. Wzmocnieniu niezależności Prokuratury służyła również kadencyjność stanowisk funkcyjnych na poszczególnych szczeblach prokuratury. Zmiany wprowadzone w 2009 r. zwiększyły również niezależność liniowych prokuratorów prowadzących poszczególne

²² Dokument w jęz. angielskim dostępny na stronie: tinternet.ohchr.org

²³ Dokonano ich Ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw 2009, Nr 178, poz. 1375.

²⁴ W tym kontekście można wymienić między innymi: Recommendation Rec(2000) 19 of the Committee of the Council of Europe on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on “Judges and Prosecutors in a Democratic Society”.

postępowania przygotowawcze, gdyż ograniczyły zakres związania ich poleceniami prokuratorów przełożonych, wyłączając możliwość wydawania tego typu poleceń dotyczących treści konkretnych czynności procesowych. Ponadto niemalże uprawnienia, w szczególności w zakresie opiniowania kandydatów na stanowiska w Prokuraturze, przyznane zostały organowi samorządowemu – Krajowej Radzie Prokuratorów. Reasumując, dokonane w 2009 roku zmiany przyczyniły się do zwiększenia niezależności zarówno całej prokuratury, jako instytucji, jak i poszczególnych prokuratorów, jako jej funkcjonariuszy.

Prokuratura, obok Trybunału Konstytucyjnego, była jedną z instytucji, które można zaliczyć do szeroko pojętych organów ochrony prawnej, które stały się przedmiotem zmian krótko po objęciu rządów przez „Prawo i Sprawiedliwość”. Podjęcie szybkich²⁵ działań głęboko zmieniających sposób funkcjonowania prokuratury przez „dobrą zmianę” było możliwe głównie dzięki temu, że – w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego, czy sądownictwa powszechnego – regulują ją przepisy nie posiadające rangi konstytucyjnej, przez co dokonywanie zmian jest możliwe w drodze ustaw uchwalanych przez Parlament zwykłą większością głosów, gdzie potencjalny zakres kontroli ich konstytucyjności jest niewielki. Zasadnicze zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. „Prawo o prokuraturze”²⁶, która w bardzo znaczący sposób ograniczyła niezależność zarówno całej prokuratury od władzy wykonawczej, jak i niezależność liniowych prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze.

Na mocy omawianej ustawy w pierwszym rządzie połączono funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego²⁷, powracając do modelu, który obowiązywał przed 2009 rokiem i niwecząc skutki podjętej wówczas

²⁵ Należy zaznaczyć, że uchwalając nową ustawę Prawo o prokuraturze „Prawo i Sprawiedliwość” wykorzystało tak zwaną poselską ścieżkę projektu ustawy, która ma znacznie skrócony i uproszczony tryb procedowania w parlamencie.

²⁶ Opublikowaną w Dzienniku Ustaw z 2016 r., poz. 177 z 15 lutego 2016 r.

²⁷ Do unii personalnej stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego doszło od wejścia w życie ustawy o prokuraturze tj. z dniem 4 marca 2016 r. Samo połączenie tych dwóch funkcji, przy przyznaniu bardzo szerokich uprawnień nadzorczych i śledczych Prokuratorowi Generalnemu sprawia, że ta sama osoba, poprzez podlegających jej prokuratorów, staje się z jednej strony realnym uczestnikiem każdego procesu karnego, a z drugiej strony podmiotem nadzorującym sądy, co stało się podstawą skargi Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego na tzw. „nadzór administracyjny”. Stąd również jeden z postulatów Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów z 3 września 2016 r., aby sądy powszechne poddać nadzorowi administracyjnemu I Prezesa Sądu Najwyższego.

reformy. Unii personalnej stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego towarzyszyło znaczące obniżenie wymogów, jakie musi spełniać kandydat na Prokuratora Generalnego, co umożliwi obsadzenie w tej podwójnej roli czynnych polityków²⁸. Zaufanie do instytucji Prokuratora Generalnego w świetle omawianej ustawy z 2016 r. podważa również okoliczność, że zarówno jego wybór na stanowisko (decyzją większości sejmowej), jak i potencjalna odpowiedzialność mają charakter *stricte* polityczny²⁹. Znamienne jest, że głębokiemu osadzeniu pozycji Prokuratora Generalnego w nurcie politycznym towarzyszy zarazem znaczące zwiększenie jego uprawnień, również w porównaniu ze stanem prawnym sprzed 2009 roku, kiedy to Prokurator Generalny również był Ministrem Sprawiedliwości. W szczególności Prokurator Generalny ma obecnie możliwość zwrócenia się o przeprowadzenie w konkretnej sprawie czynności operacyjno-rozpoznawczych bezpośrednio związanych z toczącym się postępowaniem przygotowawczym (chodzi o działania inwigilacyjne typu kontrolowanie treści korespondencji, czy przesyłek pocztowych, względnie stosowanie podsłuchów telefonicznych), a także zapoznać się z materiałami zgromadzonymi w trakcie takich czynności, przy czym ustawa o Prokuraturze nie przewiduje żadnych wymogów dopuszczalności podjęcia tego typu działań przez Prokuratora Generalnego, co rodzi ryzyko nadużyć³⁰. Prokurator Generalny ma również prawo wydawania poleceń, w tym również dotyczących treści czynności procesowych, w każdej indywidualnej sprawie (art. 7 par. 2 i par. 3 ustawy), prawo do uchylecia lub zmiany decyzji prokuratora podległego (art. 8 ustawy)³¹, a tak-

²⁸ W szczególności w ustawie z 2016 roku zrezygnowano z wymogu, że kandydat na Prokuratora Generalnego musi mieć co najmniej 10-letni staż jako prokurator lub sędzia orzekający w sprawach karnych. W efekcie wymogi dotyczące kwalifikacji Prokuratora Generalnego są obecnie niższe, niż wobec prokuratora najniższego szczebla prokuratury, a nawet asesora prokuratorskiego.

²⁹ W ustawie z 2016 r. nie przewidziano wymogu składania rocznego sprawozdania z działalności, w związku z czym kontrola działalności Prokuratora Generalnego będzie mogła mieć charakter wyłącznie interwencyjny, oparty m.in. o pytania parlamentarzystów, a jego usunięcie z urzędu będzie możliwe tylko w drodze przegłosowanego przez parlament wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego.

³⁰ Umożliwia mu to art. 57 ust. 3 ustawy Prawo o prokuraturze z 2016 roku.

³¹ W literaturze przedmiotu zasadnie podnosi się, że wyposażenie Prokuratora Generalnego w tak szerokie możliwości bezpośredniego wpływania na przebieg toczących się postępowań sprawia, iż staje się on „superprokuratorem” wyposażonym w szerokie uprawnienia śledcze, powoduje, iż pozycja obecnego Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Zbigniewa

że prawo do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów podległych (art. 9 par. 2 ustawy)³². Grupa uprawnień wymienionych w poprzedzającym zdaniu przysługuje zresztą każdemu prokuratorowi przełożonemu wobec prokuratora podległego, co znacząco obniża niezależność prokuratorów bezpośrednio prowadzących poszczególne postępowania. Pozycję prokuratora podrzędnego w pewnym stopniu wzmacnia okoliczność, że najbardziej „wrażliwe” z poleceń, a więc te dotyczące treści konkretnej czynności procesowych, winny być wydane w formie pisemnej, a jeżeli prokurator nie zgadza się z tego typu poleceniem może żądać jego zmiany lub wyłączenia go od wykonania czynności, albo od udziału w sprawie. Z drugiej jednak strony w takiej sytuacji, po wyłączeniu prokuratora dotychczas prowadzącego sprawę, prokurator nadrzędny może na jego miejsce wyznaczyć osobę bardziej dyspozycyjną wobec przełożonych. W opiniach dotyczących projektu ustawy z 2016 r. zasadnie podnoszono, że tego typu rozwiązanie może prowadzić do „ręcznego sterowania” przez prokuratorów przełożonych poszczególnymi postępowaniami³³.

Nowa ustawa o Prokuraturze z 2016 roku wzmacnia również uprawnienia Prokuratora Generalnego w zakresie polityki kadrowej, kosztem osłabienia pozycji szefów pozostałych szczebli prokuratury. Mianowicie Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego, powołuje i odwołuje szefów prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych (art. 15 § 1 ustawy prawo o prokuraturze), co jest równoznaczne z rezygnacją z wymogu kadencyjności na stanowiskach funkcyjnych w prokuraturze, co umożliwi Prokuratorowi Generalnemu wprowadzanie dowolnych i arbitralnych zmian na stanowiskach funkcyjnych w prokuraturze, a tym samym naraża prokuratorów funkcyjnych na ryzyko dyspozycyjności³⁴. Co więcej, aczkolwiek co do zasady według no-

Ziobry, który jest zarazem posłem w polskim parlamencie narusza postanowienia art. 103 ust. 2 polskiej Konstytucji, który przewiduje, iż prokurator nie może sprawować zarazem mandatu poselskiego.

³² Przyznanie Prokuratorowi Generalnemu wymienionych uprawnień zostało dnia 18.04.2016 r. zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, jako naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

³³ Tak Michał Magdziak (w): „Zmiany w prokuraturze...”, analiza ustawy Prawo o prokuraturze pod egidą Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju z 3.03.2016 r., nr 7/2016.

³⁴ Na podstawie ustawy o prokuraturze z 2009 r. szefowie Prokuratur Apelacyjnej i Okręgowej byli powoływani na 6-letnie kadencje, a szefowie Prokuratur Rejonowych – na 4-letnie kadencje, natomiast ich odwołanie przed upływem kadencji mogło nastąpić tylko

wej ustawy kandydaci na zwolnione stanowiska w prokuraturze rejonowej są powoływani po przeprowadzeniu konkursu, jednak art. 80 nowego Prawa o prokuraturze daje Prokuratorowi Generalnemu prawo, aby „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” powołał na to stanowisko kandydata bez przeprowadzenia konkursu³⁵. Omawiając nowo wprowadzone możliwości w zakresie niemal dowolnego i niekontrolowanego kształtowania polityki kadrowej w prokuraturze przez Prokuratora Generalnego nie sposób nie wspomnieć o towarzyszącej ustawie „Prawo o Prokuraturze” osobnej ustawie „Przepisy wprowadzające ustawę prawo o prokuraturze”³⁶. Przepisy tej ustawy z pozoru wprowadziły reorganizację prokuratury, w rzeczywistości jednak – poza likwidacją prokuratur wojskowych – tak naprawdę struktura prokuratury niemal nie uległa zmianie, poza zmianami w nazewnictwie. Mianowicie, idąc od góry hierarchii prokuratury, Prokuratura Generalna została zastąpiona przez Prokuraturę Krajową, a prokuratura Apelacyjna przez Prokuraturę Regionalną (przy czym zmniejszono liczbę jednostek tego szczebla prokuratury). Przeprowadzona w ten sposób, w gruncie rzeczy pozorna, reorganizacja jednostek prokuratury została potraktowana jako pretekst dla ponownego powołania prokuratorów do poszczególnych jednostek, wymiany wielu prokuratorów funkcyjnych, a zarazem uzasadnienie do przenoszenia „niewygodnych” prokuratorów na inne stanowiska służbowe. Dokonana w ten sposób weryfikacja pracowników (głównie funkcyjnych) prokuratury została przeprowadzona w sposób arbitralny przez Prokuratora Generalnego, który decydował, czy dany prokurator zostanie powołany do nowo powołanej, w miejsce zniesionej, jednostki prokuratury, czy też przeniesiony na inne stanowisko służbowe. W tym trybie ponad 100 prokuratorów pełniących kierownicze funkcje np. w prokuraturach apelacyjnych i okręgowych przeniesiono na szeregowo stanowiska w prokuraturach najniższego szczebla (rejonowych). Chcąc uniknąć upokorzenia i upolitycznienia około 400 prokuratorów, spodziewając się degradacji, zdecydowało

w enumeratywnie wymienionych w ustawie przypadkach (np. w razie trwałej niezdolności do pełnienia funkcji z powodu choroby).

³⁵ We wrześniu 2016 r. Prokurator Generalny skorzystał z tej możliwości powołując na stanowisko Prokuratora Rejonowego w Krośnie bez konkursu córkę Stanisława Piotrowicza – obecnego posła Prawa i Sprawiedliwości, a w czasach władzy komunistycznej prokuratora oskarżającego opozycję antykomunistyczną, który ostatnio wslawił się tym, że był głównym architektem ustaw „naprawczych” dotyczących Trybunału Konstytucyjnego reprezentując w wystąpieniach w parlamencie grupę posłów PiS, która przygotowała projekty tych ustaw.

³⁶ Opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2016 r. pod poz. 178.

się na wcześniejsze skorzystanie z uprawnień emerytalnych. Inna grupa około 50 prokuratorów, którzy zostali zdegradowani, w odpowiedzi na dokonane zmiany zamierza założyć stowarzyszenie. Stowarzyszenie to, o nazwie Lex Super Omnia (Prawo Ponad Wszystko) jest obecnie w trakcie rejestracji, jego celem jest m.in. obrona prokuratorów przed szykanami i naciskami, oraz doprowadzenie do tego, aby niezależność prokuratury została wpisana do konstytucji³⁷. Członkowie powstającego stowarzyszenia złożyli lub zapowiadają złożenie skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu na ich przeniesienie na niższe stanowiska, w związku z tegoroczną reformą prokuratury. Skarżący się prokuratorzy podnoszą, że zostali zdegradowani m.in. bez żadnego uzasadnienia i bez możliwości odwołania się od tych decyzji, które miały charakter arbitralny. Ministerstwo sprawiedliwości stoi na stanowisku, że przeniesienia do innych zadań służbowych odbywały się w zgodzie z obowiązującymi przepisami i zachowaniem praw osób, których decyzje te dotyczyły.

Ustawa „Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze” została zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w celu celem jej zgodności z konstytucją³⁸. Skarga ta nie została do tej pory rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Nowa ustawa upoważniła również Prokuratora Generalnego do przekazywania, bez wymogu uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, mediom informacji z toczących się postępowań przygotowawczych, z wyłączeniem informacji niejawnych (art. 12 par. 2 ustawy), przy czym brak jest zapisu o obowiązku zachowania przy udzielaniu informacji ograniczeń wynikających czy to z kodeksu postępowania karnego, czy z pra-

³⁷ Pierwszy wniosek o rejestrację stowarzyszenia został ze względów formalnych odrzucony przez sąd w Warszawie. Znamiennie jest, że do postępowania o rejestrację stowarzyszenia przystąpiła z urzędu prokuratura w Warszawie, której przedstawiciel zapoznał się z aktami sprawy oraz zwrócił się o kserokopię statutu stowarzyszenia i listy jego członków. Aczkolwiek tego typu działania są w świetle przepisów dopuszczalne, to zwraca uwagę fakt, że w trakcie rejestracji pozostałych stowarzyszeń prokuratorów za poprzednich rządów prokuratura nigdy z takich uprawnień nie korzystała.

³⁸ Rzecznik zarzucił zaskarżonej ustawie m.in. niezgodność z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), naruszenie dobrego imienia prokuratorów poprzez ich nieuzasadnioną degradację (art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz naruszenie prawa do sądu poprzez brak możliwości odwołania się od decyzji o degradacji (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

wa prasowego. Tego typu rozwiązanie nie zabezpiecza przed nadużyciami³⁹, a w szczególności przed naruszeniem, poprzez udzielenie mediom informacji, zasady domniemania niewinności⁴⁰.

Ustawa o prokuraturze pozwala także zwolnić z odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora, który naruszy prawo, jeżeli działał „zgodnie z interesem społecznym” (art. 137 § 2 ustawy), co jest rodzajem trudnego do zaakceptowania wyłączenia odpowiedzialności wobec osoby ustawowo zobowiązanej do stania na straży praworządności w państwie.

Co znamienne rozszerzeniu kompetencji Prokuratora Generalnego i podporządkowaniu prokuratury czynnikowi politycznemu towarzyszy wprowadzony na gruncie postępowania karnego przepis przejściowy art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego i innych ustaw⁴¹, który w sposób znaczący ogranicza zakres kognicji sądu w sprawach karnych na rzecz prokuratury. Przepis ten daje prokuraturze prawo, w odniesieniu do spraw, które wpłynęły do sądu przed dniem wejścia w życie ustawy, domagania się zwrotu sprawy do prokuratury, w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, o ile zachodzi konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego. Zgodnie ze znowelizowaną wersją przytoczonego przepisu⁴² tego rodzaju wnioski ma być dla sądu wiążące, a strony postępowania nie mają możliwości zaskarżenia decyzji sądu o zwrocie sprawy prokuraturze. Co więcej, przepis pozwala na złożenie takiego wniosku nawet po wydaniu przez sąd nieprawomocnego wyroku, przy czym w takim przypadku sąd odwoławczy jest zobowiązany do uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazaniu sprawy prokuratorowi. Po zwrocie sprawy prokurator ma 6 miesięcy

³⁹ Tak: Opinia na temat projektu ustawy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka nr 116/2016/MPL z 19 stycznia 2016 r.

⁴⁰ Obawa nadużyć w zakresie polityki medialnej obecnej Prokuratury jest tym bardziej prawdopodobna, że obecny Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro w trakcie swojego wcześniejszego sprawowania tej funkcji w latach 2005–2007 „zasłynął” udzieloną w trakcie konferencji prasowej w 2007 roku wypowiedzią w sprawie karnej, w której lekarz był podejrzany m.in. o błąd w sztuce lekarskiej, na wczesnym etapie postępowania zasugerował jego odpowiedzialność za pozbawienie pacjenta życia, co Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał następnie za pogwałcenie zasady domniemania niewinności (sprawa Garlicki przeciwko Polsce, wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r., skarga nr 36921/07).

⁴¹ Dziennik Ustaw 2016 r., poz. 1070.

⁴² Rządowy projekt nowelizacji omawianego przepisu został skierowany do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 5 września 2016 r., następnie skierowany do dalszego procedowania jako „druk nr 851”.

na wniesienie nowego aktu oskarżenia, względnie wydanie innej decyzji co do dalszego toku postępowania. Zgodnie z trafną pisemną opinią Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” przepis, który – na wniosek prokuratora – zobowiązuje sąd I instancji do uchylenia wyroku sądu I instancji narusza zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji), a ponadto narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). W uchwale zwrócono także uwagę na fakt, że przepis ten może zostać przez upolitycznioną (ostatnie słowo dodane przez autorów artykułu) prokuraturę użyty w sposób instrumentalny, np. po to, aby pozbawić oskarżonego prawa do uzyskania wyroku uniewinniającego, bądź też wręcz przeciwnie – po to, aby po zwrocie sprawy umorzyć przeciwko określonej osobie postępowanie karne uniemożliwiając jej skazanie.

Kolejne wprowadzone w ostatnim czasie zmiany ograniczające zakres kognicji sądu kosztem poszerzenia uprawnień prokuratury dotyczą wprowadzenia do kodeksu postępowania karnego art. 168b i zmiany art. 237a⁴³. Zgodnie z tymi przepisami wyrażenie tzw. „zgody następczej”⁴⁴ na wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów w postaci utrwalenia (podśłuchów) rozmów telefonicznych, które do tej pory leżało w zakresie kompetencji sądów, obecnie zostało przyznane prokuraturze. Co więcej, o ile wyrażenie „zgody pierwotnej” wobec danej osoby na utrwalenie rozmów telefonicznych jest dopuszczalne tylko w odniesieniu do wyczerpująco i precyzyjnie określonego w ustawie katalogu najpoważniejszych przestępstw kryminalnych i skarbowych, o tyle wyrażenie „zgody następczej” wobec rozmówcy osoby wobec, której udzielono wcześniej „zgody pierwotnej” jest możliwe w odniesieniu do dowolnego rodzaju przestępstwa, a w dodatku podjęcie decyzji o wykorzystaniu tych dowodów w postępowaniu karnym nie jest ograniczone żadnym terminem. W tej sytuacji nie może budzić zdziwienia, że opisana nowelizacja kodeksu postępowania karnego została zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego jako naruszająca gwarantowane konstytucją prawa do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji), wolności

⁴³ Zostały one wprowadzone na podstawie art. 1 pkt. 35 i pkt. 42 ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw z 2016 r., poz. 437).

⁴⁴ Tak zwana „zgoda następcza” umożliwia wykorzystanie w postępowaniu karnym zapisów rozmów telefonicznych przeciwko kolejnym osobom, które rozmawiały z osobami, wobec których wcześniej sąd, na wniosek Prokuratora, zastosował kontrolę operacyjną w postaci utrwalania rozmów telefonicznych.

i ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji), a także zakazu pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Reasumując, można stwierdzić na mocy ustawy o prokuraturze z 2016 r. wprowadzono unię personalną stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, przy równoczesnym rozszerzeniu uprawnień Prokuratora Generalnego obejmując zakresem jego kompetencji możliwość bezpośredniej ingerencji w czynności typowo śledcze. Biorąc pod uwagę, że ograniczono również niezależność prokuratorów prowadzących poszczególne postępowania, w efekcie uzyskano model działania prokuratury, w którym czynnik polityczny w postaci rządzącej państwem partii może wpływać na działania prokuratury. Prokuratura w ten sposób może stać się narzędziem walki politycznej. Jeżeli dodać do tego dokonaną pod pozorem reorganizacji wymianę kadr na stanowiskach szefów prokuratorów wyższego rzędu otrzymujemy obraz prokuratury potencjalnie w pełni dyspozycyjnej wobec obozu rządzącego. Okoliczności te, w połączeniu z możliwością „wyciągania” przez prokuraturę z zakresu kognicji sądu spraw karnych (nawet już nieprawomocnie zakończonych), a także z dużą dowolnością w zakresie gromadzenia i wykorzystywania materiałów operacyjnych w postaci podsłuchów rozmów telefonicznych, muszą budzić głębokie zaniepokojenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich.

4. Sądownictwo powszechne

Zmiany w sądownictwie powszechnym w Polsce, które budziłyby wątpliwości konstytucyjne, są z formalnego punktu widzenia znacznie trudniejsze do przeprowadzenia, niż zmiany dotyczące prokuratury, a to ze względu na fakt, że zapisy konstytucji gwarantują niezależność sądownictwa od władzy wykonawczej i niezawisłość sędziów, realizując zasadę trójpodziału władzy. Okoliczność ta sprawia, że do czasu, do kiedy Trybunał Konstytucyjny pozostaje niezależny od władzy wykonawczej, a jego działanie nie zostało całkowicie sparaliżowane, gwarancje konstytucyjne dotyczące działalności sądów powszechnych pozostają pod ochroną. Obecny Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro, w wywiadzie dla prawniczego programu telewizyjnego udzielonym na początku września 2016 roku, wprost stwierdził, że zmiany w wymiarze sprawiedliwości zostaną wprowadzone po tym, jak „*zostanie rozwiązany spór o Trybunał Konstytucyjny*”. Wśród sędziów powszech-

nie jest to odbierane jako sygnał, że planowane zmiany mogą być niezgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym, a w szczególności naruszać zasady trójpodziału władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Według pogłosek, docierających z kręgów rządowych plan reformy sądownictwa powszechnego jest już niemal gotowy, jednak żadne projekty zmian nie zostały przedstawione do zaopiniowania uprawnionym do tego organom, a w szczególności Krajowej Radzie Sądownictwa. W tym samym wywiadzie Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny przedstawił tylko kilka ogólnych tez dotyczących planowanych zmian. W szczególności była mowa o tym, że mają zostać zmienione zasady postępowania dyscyplinarnego w taki sposób, aby w tym zakresie wyłączyć kompetencję korporacji sędziowskiej, przy czym Minister wymienił dwie potencjalne możliwości rozważane w tym zakresie. Pierwszą stanowi wprowadzenie rodzaju trybunałów ludowych, w których „czynnik społeczny” orzekałby „czy doszło do złamania zasad czy nie, a nie koledzy z korporacji”. Zgodnie z drugą koncepcją dla rozstrzygnięcia spraw dyscyplinarnych sędziów miałyby zostać utworzona izba dyscyplinarna przy Sądzie Najwyższym (być może również z udziałem „czynnika społecznego”). Jarosław Kaczyński wskazał jednocześnie, że: „Sądownictwo korporacyjne sędziów zupełnie się nie sprawdziło. Orzeczenia o winie zapadają bardzo rzadko”. Co ciekawe statystyka zbadana przez Krajową Radę Sądownictwa wskazuje, że od 2007 r. we wszystkich prowadzonych sprawach dyscyplinarnych sędziów jedynie w 12,8% spraw doszło do uniewinnienia, a do skazania w 87,2% spraw. Inna zmiana miałyby dotyczyć „zasad wprowadzania sędziów do zawodu i ich awansu”. Kolejna z zasadniczych zmian dotyczyłaby samej organizacji wymiaru sprawiedliwości. Obecnie istniejąca 3-szczeblowa struktura sądownictwa powszechnego, na którą składają się sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne ma zostać zastąpiona przez strukturę 2-szczeblową, przy czym nie jest jasne, czy w ramach tej reorganizacji likwidacji miałyby ulec obecnie najniższy poziom sądów powszechnych, tj. sądy rejonowe, czy też poziom najwyższy, tj. sądy apelacyjne. Ma zostać stworzone „uniwersalne” stanowisko „sędziego sądu powszechnego”, co umożliwi weryfikację wszystkich nominacji sędziowskich. Inna koncepcja mówi o połączeniu wszystkich sądów rejonowych w ramach wielkich sądów okręgowych, gdzie dotychczasowe sądy rejonowe staną się jedynie ich wydziałami zamiejscowymi, co pozwoli dowolnie przerzucać pomiędzy nimi sędziów. O ile takie rozwiązanie zostanie wprowadzone konstytucyjna zasada nieprzenoszalności sędziów stanie się iluzją. Wśród sędziów powszechny jest pogląd, że zapowiadana reorganizacja ma być tylko pretek-

tem, podobnie jak było to w przypadku reorganizacji prokuratury, dla obsadzenia stanowisk prezesów sądów przez zaufanych ministra oraz degradacji sędziów, którzy są przez dobrą zmianą postrzegani jako „niepokorni”.

Do tej pory rząd powołany przez partię „Prawo i sprawiedliwość” nie przeprowadził więc jeszcze zapowiadanej, gruntownej reformy sądownictwa. Nie oznacza to jednak, aby obecny rząd i parlament nie podejmował licznych działań mających wpływ na sposób funkcjonowania sądów powszechnych. Działania te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza z nich polega na podejmowaniu przez Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości działań, które mają poszerzyć kompetencje władzy wykonawczej wobec władzy sądowniczej w oparciu o sprzyjającą egzekutywie interpretację obecnie istniejących przepisów. Tego rodzaju działania budzą poważne wątpliwości prawne i są niewątpliwie sprzeczne z dotychczasowymi zwyczajami, prowadząc do zmiany wypracowanej przez lata równowagi władz. Do najważniejszych tego rodzaju działań należy zaliczyć ułaskawienie przez Prezydenta byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, odmowa przez Prezydenta nominacji 10 sędziów sądów powszechnych oraz cofnięcie delegacji jednej z sędziów do Sądu Okręgowego w Warszawie. Druga kategoria podjętych do tej pory działań na obszarze wymiaru sprawiedliwości, to zmiany legislacyjne, w tym zarówno te już dokonane, jak i będące w stadium oficjalnych projektów ustaw i innego rodzaju aktów prawnych.

Przechodząc do bardziej szczegółowego omówienia działań, z pierwszej wyżej wzmiankowanej kategorii, chronologicznie najwcześniejsza było ułaskawienie przez Prezydenta Andrzeja Dudę byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Mariusza Kamińskiego oraz jego trzech współpracowników. Osoby te zostały skazane przez Sąd Rejonowy w Warszawie za przekroczenie uprawnień i nielegalne działania operacyjne za co Mariuszowi Kamińskiemu wymierzono karę 3 lat pozbawienia wolności oraz 10 lat zakazu zajmowania stanowisk w administracji publicznej⁴⁵. Następnie od wydanego w sprawie wyroku wniesione zostały apelacje. Jednak w listopadzie 2015 r., przed roz-

⁴⁵ Stan faktyczny sprawy polegał na tym, że w 2007 r. w okresie kiedy pierwszy raz u władzy była partia „Prawo i Sprawiedliwość” kierowane przez Mariusza Kamińskiego Centralne Biuro Antykorupcyjne rozpoczęło prowokację wobec szefa koalicyjnej wówczas dla PiS-u Partii „Samoobrona”, która miała zakończyć się wręczeniem kontrolowanej łapówki. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku sąd stwierdził, że Centralne Biuro Antykorupcyjne podlegało do korupcji w sytuacji, gdy nie było podstaw prawnych i faktycznych do wszczęcia tego rodzaju operacji antykorupcyjnej.

poznaniem apelacji, Prezydent ułaskawił Mariusza Kamińskiego i pozostałych nieprawomocnie skazanych w tej sprawie. Decyzja Prezydenta o ułaskawieniu wzbudziła bardzo wiele kontrowersji i to nie tylko w punktu widzenia zasadności jej podjęcia, ale i prawnej dopuszczalności takiego działania. O ile nigdy nie budziło wątpliwości, że Prezydent ma prawo ułaskawiać osoby prawomocnie skazane, o tyle był to pierwszy przypadek w powojennej historii Polski, w której ułaskawienie zostało zastosowane wobec osoby, co do której wyrok sądu pierwszej instancji nie zdążył się uprawomocnić, a więc kwestia odpowiedzialności karnej osoby nie została ostatecznie rozstrzygnięta⁴⁶. Co więcej, decyzja o ułaskawieniu została wydana bez zachowania trybu postępowania przewidzianego w kodeksie postępowania karnego, a nawet bez zapoznania się przez Prezydenta, bądź pracowników jego kancelarii z aktami sprawy, a więc miała charakter całkowicie arbitralny. Pikanterii całej sprawie dodaje fakt, że Prezydent, komentując do mediów swoją decyzję o ułaskawieniu stwierdził m.in.: „...*postanowiłem w swoisty sposób uwolnić wymiar sprawiedliwości od tej sprawy, w której zawsze ktoś by powiedział, że sądy działały na polityczne zlecenie i przeciąć ten problem...*”. Problem w tym, że znacznie łatwiej podejrzewać o polityczną motywację działania Prezydenta będącego nominatem partii rządzącej niż wyposażone w atrybut niezależności i niezawisłości sądy. Na marginesie należy dodać, że niezwłocznie po ułaskawieniu nieprawomocnie skazany m.in. za nielegalne działania operacyjne Mariusz Kamiński został powołany na stanowisko Ministra-Koordynatora Służb Specjalnych, co jest stanowiskiem immanentnie związanym ze stosowaniem technik operacyjnych, co musi budzić zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich.

Kolejną kontrowersyjną decyzją Prezydenta Andrzeja Dudy była odmowa wręczenia nominacji 10 sędziom przedstawionym przez Krajową Radę Sądownictwa, co nastąpiło dnia 22 czerwca 2016 r. Zgodnie z dotychczasową praktyką wręczenie nominacji sędziowskich osobom, które wcześniej brały udział w przeprowadzanych w poszczególnych sądach konkursach na stanowiska sędziów, a następnie byli wskazywani przez Krajową Radę Sądownictwa

⁴⁶ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że bardzo ogólny przepis art. 139 Konstytucji nie rozstrzyga, na jakim etapie może nastąpić ułaskawienie, jednak jedyne przepisy wykonawcze rangi ustawowej są zawarte w kodeksie postępowania karnego, gdzie szczegółowe postanowienia w tym zakresie znajdują się w Dziale XII zatytułowanym „Postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia”.

stanowiło uprawnienie honorowe Prezydenta RP. Jedyna podobna do obecnej sytuacja odmowy wręczenia nominacji sędziowskich w powojennej historii Polski zdarzyła się w 2007 r., również za rządów Prawa i Sprawiedliwości, kiedy ówczesny Prezydent Lech Kaczyński odmówił nominacji 9 sędziom. Uprawnienie Prezydenta do odmowy wręczenia nominacji sędziowskich budzi poważne wątpliwości prawne, jako, że nie jest wprost przewidziane w konstytucji. W tym miejscu należy zaznaczyć, że sędziowie, którym w 2007 r. Lech Kaczyński odmówił nominacji sędziowskich wyczerpali przysługujące im środki prawne w celu wzruszenia tej decyzji, jednak zarówno orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego były dla nich negatywne. Nie zmienia to jednak faktu, że wyłącznie ci Prezydenci Polski, którzy byli nominatami partii „Prawo i Sprawiedliwość” uzurpowali sobie prawo do odmowy nominowania sędziów. Omawiając decyzję Prezydenta Andrzeja Dudy, należy również podkreślić jej całkowicie arbitralny charakter, który wynika z faktu, że nie zawiera ona żadnego uzasadnienia. Taki charakter decyzji otworzył drogę do spekulacji prasowych, z których wynika, że przynajmniej w odniesieniu do niektórych z nienominowanych sędziów przyczyną mógł być fakt, że prowadzili oni postępowania, w których wydali orzeczenia niekorzystne dla członków partii „Prawo i Sprawiedliwość”. Dążenie do wzmocnienia wpływu Prezydenta na proces nominacji sędziowskich znajduje również wyraz w zmianach ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, o których będzie mowa poniżej.

Potencjalny motyw odwetu na sędziach, którzy wydali niekorzystne dla członków partii rządzącej decyzje jeszcze wyraźniej pojawia się w odniesieniu do indywidualnej decyzji Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry, na mocy której cofnięto jednej z sędzi Sądu Rejonowego w Warszawie delegację do orzekania w sądzie wyższego rzędu. Podjęta na początku października 2016 r. decyzja była o tyle zaskakująca, że do pracy sędzi nie było najmniejszych zastrzeżeń, w szczególności nie miała ona prowadzonych żadnych postępowań dyscyplinarnych, a jej praca była wysoko oceniana przez przełożonych. Dziennikarze ustalili jednak, że kilka lat wcześniej sędzia

⁴⁷ Trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożyło jednak wówczas zdania odrębne podkreślając, że przeprowadzanie złożonej, wieloetapowej procedury wyboru sędziów byłoby pozbawione sensu w sytuacji, gdyby mogła ona zostać przekreślona arbitralną decyzją Prezydenta. Co więcej przyznanie Prezydentowi takiego uprawnienia podważałoby kompetencje innego z konstytucyjnie umocowanych organów, tj. Krajowej Rady Sądownictwa.

prowadziła postępowanie, w sprawie, w której jedną ze stron był obecny Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro. Obecny minister proces ten przegrał, w jego trakcie sędzia ukarała Zbigniewa Ziobrę karą pieniężną za nieusprawiedliwione niestawiennictwo, a na zakończenie postępowania zdecydowała, że to on będzie musiał ponieść koszty postępowania. Znamienne jest, że decyzję o cofnięciu sędzi delegacji Zbigniew Ziobro podpisał osobiście, nie żaden z jego zastępców. Do tych publikacji odniosło się Ministerstwo Sprawiedliwości wydając oficjalny komunikat, w którym stwierdzono, że przyczyną cofnięcia delegacji był fakt, że sędzia w prowadzeniu prostej, choć głośnej medialnie sprawy wykazała się „wyjątkową nieudolnością”. Jak się następnie okazało chodziło o sprawę, z którą sędzia miała tylko krótki kontakt polegający na tym, że odmówiła rozpoznania sprawy o wypadek drogowy w trybie przyspieszonym, gdyż oceniła, że poczytalność sprawczyni wypadku budzi wątpliwości. Należy podkreślić, że późniejsze badanie sądowo-psychiatryczne sprawczyni wypadku potwierdziło jej zniesioną poczytalność, a zatem o żadnej nieudolności sędzi mowy być nie może. Stanowisko w tej sprawie zajęła Krajowa Rada Sądownictwa, w której oświadczeniu czytamy: *„Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia działania Ministra Sprawiedliwości, gdyż podważają one zaufanie obywateli do sądu, a decyzja o odwołaniu delegacji nie znajduje żadnych uzasadnionych podstaw”*.

Kilka tygodni wcześniej, w prywatnoskargowej sprawie toczącej się przed sądem w Warszawie, wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki, któremu jeden z posłów wytoczył sprawę o naruszenie dóbr osobistych w przemówieniu z mównicy sejmowej, podjął próbę zastraszenia prowadzącego sprawę sędziego, grożąc sędzi wszczęciem sprawy dyscyplinarnej po tym, gdy wydała niekorzystną dla niego decyzję procesową. Oceniając to zachowanie, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że: *„pozwany Patryk Jaki sprawujący mandat posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i pełniący funkcję wiceministra sprawiedliwości, wypowiedziami kierowanymi do Sądu podjął niedopuszczalną próbę wywarcia na Sąd nacisku (...). Z uwagi na wykonywany zawód i pełnioną funkcję wiceministra sprawiedliwości sprawującego nadzór administracyjny nad sądami, Patryk Jaki powinien powstrzymać się od jakichkolwiek działań, które mogłyby zostać poczytane za naruszenie niezawisłości sędziego lub niezależności sądu (...). W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, swoją postawą Patryk Jaki uchybił godności sprawowanego mandatu posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz pełnionej funkcji w Ministerstwie Sprawiedliwości”*.

Przechodząc do omówienia drugiej kategorii podjętych do tej pory przez rząd „Prawa i Sprawiedliwości” działań w obszarze sądownictwa, polegających

na już wprowadzonych, czy też będących w fazie projektów zmian legislacyjnych na wstępie należy zaznaczyć, że o ile każda z tych inicjatyw ustawodawczych sama w sobie mogłaby wydawać się naturalna, to jednak ich nagromadzenie w krótkim czasie, w połączeniu z ogólną tendencją do zwiększenia możliwości wpływania na funkcjonowanie sądów oraz wyraźnie zaznaczoną zwiększoną represyjnością tych środków wobec środowiska sędziowskiego (w porównaniu do innych kategorii funkcjonariuszy publicznych) musi już budzić niepokój. O ile nikt nie kwestionuje potrzeby zmian w wymiarze sprawiedliwości ukierunkowanych na zwiększenie efektywności działania sądów, o tyle trudno znaleźć uzasadnienie dla akurat takiego kierunku zmian.

Jedną z nowości wprowadzonych przez nową ustawę o prokuraturze jest utworzenie, na szczeblu Prokuratury Krajowej, Wydziału Spraw Wewnętrznych, który ma zajmować się *„prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań przygotowawczych w sprawach o umyślne przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego popełnione przez sędziów, prokuratorów lub asesorów sądowych lub prokuratorskich”*. Wydział Spraw Wewnętrznych kadrowo tworzy Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny. Fakt umieszczenia tej nowej jednostki na najwyższym szczeblu organizacyjnym prokuratury zdaje się sugerować, że korupcja wśród sędziów i prokuratorów stanowi w Polsce poważny problem, który wymagał podjęcia zdecydowanych działań. Jednak statystyka zdecydowanie podważa tezę, jakoby zachodziła konieczność utworzenia tego rodzaju wyspecjalizowanej jednostki. Jak się okazuje, po ponad 6 miesiącach swojego funkcjonowania, wliczając w to sprawy wszczęte przed utworzeniem Wydziału Spraw Wewnętrznych, są w nim prowadzone zaledwie 24 postępowania, z czego 19 dotyczących prokuratorów, a tylko 5 dotyczących sędziów. Biorąc pod uwagę, że w Polsce orzeka około 10 000 sędziów oraz swoje obowiązki wykonuje około 7 tysięcy prokuratorów wskazaną liczbę postępowań należy uznać za śladową⁴⁸, a fakt utworzenia tego rodzaju jednostki trudno postrzegać inaczej, niż jako próbę zdeprecjonowania, a może i zastraszenia środowisk prokuratorskiego i sędziowskiego. To rozwiązanie, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, narusza art. 32 Konstytucji, który gwarantuje każdemu obywa-

⁴⁸ Należy zaznaczyć, że utworzenie Biura Spraw Wewnętrznych nie jest jedyną specyfiką nowej organizacji prokuratury, która nie ma należytego uzasadnienia w faktycznej strukturze przestępczości. Równie nietypowe jest utworzenie na szczeblu Prokuratur Regionalnych (a więc szczeblu bardzo wysokim) jednostek, których przedmiotem specjalizacji jest prowadzenie spraw dotyczących błędów w sztuce lekarskiej, przy czym jednostki te nierzadko są dublowane również na szczeblu Prokuratur Okręgowych.

telowi równe traktowanie⁴⁹. Tymczasem wprowadzone rozwiązanie wyłącza z prowadzenia spraw przeciwko sędziom i prokuratorom właściwe prokuratury i przekazuje sprawy, na podstawie arbitralnej decyzji, do specjalnej jednostki. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyła omawiane rozwiązanie do Trybunału Konstytucyjnego.

Jak się wydaje w podobnych kategoriach należy ocenić projekt ustawy z września 2016 r., na podstawie którego wprowadza się kwalifikowany typ przestępstwa łapownictwa biernego. Zgodnie z projektowanym przepisem przyjęcie w związku z toczącym się postępowaniem korzyści majątkowej lub osobistej przez sędziego, ławnika lub prokuratora ma stanowić zbrodnię (a więc najcięższą kategorię przestępstw przewidzianą w polskim kodeksie karnym), zagrożoną karą od 3 do 15 lat pozbawienia wolności⁵⁰. O ile należy zgodzić się, że przyjęcie przez sędziego łapówki stanowi bardzo ciężkie przestępstwo, o tyle od 1989 r. sytuacje przyjęcia przez sędziów łapówek były tak sporadyczne, że względy polityki kryminalnej w żaden sposób nie uzasadniają proponowanego zaostrzenia przepisów. Znamienne jest, że raport GRECO wyróżnia Polskę jako ten kraj postkomunistyczny, w którym nie ma problemu z korupcją w wymiarze sprawiedliwości. Trudno również znaleźć uzasadnienie dla wyraźnego „wyróżnienia” sędziów, prokuratorów i ławników na tle innych funkcjonariuszy administracji publicznej, którzy potencjalnie w równym stopniu mogą być adresatami propozycji korupcyjnych, a których decyzje i działania mogą wpływać na sytuacje znacznie większej ilości osób, niż działania sędziów co do zasady rozstrzygających spory indywidualne (jak członkowie rządu, parlamentu, czy osoby pełniące kierownicze funkcje w administracji publicznej).

Dnia 5 września 2016 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy zakładający, że oświadczenia majątkowe sędziów mają być jawne, przy czym za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym sędziom grozi odpowiedzialność karna. Obecnie sędziowie również składają oświadczenia o stanie majątkowym, jednak nie są one powszechnie dostępne, gdyż są przekazywane do właściwego urzędu skarbowego, natomiast za podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym sędziom grozi wyłącznie odpowiedzialność dy-

⁴⁹ Powołany przepis stanowi: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”

⁵⁰ W typie podstawowym przestępstwo to jest zagrożone karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności.

scyplynarna. Krytycy projektu zasadnie podnoszą, że wprowadzenie powszechnej jawności oświadczeń majątkowych sędziów może sprowadzać na nich niebezpieczeństwo, zwłaszcza w stosunku do sędziów prowadzących sprawy przeciwko zorganizowanej przestępczości. Ten sam projekt ustawy wprowadza również ogólne zaostrenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wydłużając okres, w którym będzie możliwe wszczęcie postępowania dyscyplinarne go z 3 do 5 lat, i wprowadzając nie znaną do tej pory, karę dyscyplinarną w postaci obniżenia wynagrodzenia sędziego o 5-15 % na okres od 6 miesięcy do dwóch lat, przy czym co do zasady orzeczenie wobec sędziego kary dyscyplinarnej będzie skutkowało pozbawieniem sędziego możliwości awansu na okres 5 lat oraz pozbawieniem go możliwości piastowania stanowisk funkcyjnych.

Zasadnicze znaczenie dla ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce pełni umocowany konstytucyjnie kolegialny organ w postaci Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzi wybierani przez organy samorządu sędziowskiego sędziowie, wybrani przez Sejm i Senat posłowie i senatorowie, Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciel Prezydenta. Do konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień Rady należy m.in. wybór kandydatów na sędziów i przedstawienie prezydentowi wniosków o ich powołanie, uchwalenie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa. Rada jest także uprawniona do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Biorąc pod uwagę wymienione uprawnienia Rady i pełnioną przez nią funkcję wszelkie zmiany zakresu jej uprawnień, bądź statusu jej członków mogą łatwo naruszyć zasadę wzajemnej równowagi władz. Z tym większym zaniepokojeniem należy zauważyć kierunek zmian podjętych w tym zakresie przez obecną większość parlamentarną. Zgodnie z przygotowanym projektem ustawy zostały wprowadzone m.in. zmiany w zasadach wyboru sędziów wchodzących w skład Rady, co zostało połączone z wygaszeniem kadencji dotychczasowych członków Rady. Dotyczyć to ma jedynie sędziów, a nie pozostałych członków Krajowej Rady Sądownictwa. Kolejna zmiana poszerza również kompetencje Prezydenta w procesie nominacyjnym sędziów w ten sposób, że zobowiązuje Radę, w sytuacji gdy na dane stanowisko zgłosi się więcej niż jeden kandydat, do przedstawienia Prezydentowi co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko sędziowskie. Zgodnie z opinią Krajowej

Rady Sądownictwa obydwie z wymienionych zmian są niezgodne z konstytucją. W szczególności wygaszenie kadencji dotychczasowych członków Rady narusza zapis art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym kadencja wybranych członków Rady, którzy są sędziami, trwa 4 lata. Z kolei zobowiązanie Rady do przedstawienia co najmniej 2 kandydatów na każde stanowisko sędziowskie pozostawia w rękach Prezydenta prawo wyboru kandydata właściwego (i to bez wskazywania jakichkolwiek kryteriów dokonania wyboru i bez możliwości odwołania się osób zainteresowanych od decyzji Prezydenta), w sytuacji, gdy zgodnie z konstytucją tylko Krajowa Rada Sądownictwa ma kompetencje do wyboru sędziów, natomiast Prezydent – ma kompetencję wyłącznie do ich powoływania. Za niekonstytucyjny Rada uznała również zapis o odebraniu Prezesom i Wiceprezesom Sądów prawa do członkostwa w Radzie. Do wprowadzenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa pod obrady Sejmu dojdzie zapewne po przejściu kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym.

Rola Krajowej Rady Sądownictwa jest tym bardziej istotna, że obsadza ona również wolne stanowiska do Sądu Najwyższego, który z kolei kontroluje np. ważność wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla portalu internetowego Onet.pl stwierdził, że: *„Po spłaszczeniu struktury (sądów – dopisek autorów) zmieni się funkcja Sądu Najwyższego. Dla części spraw stanie się on drugą instancją odwoławczą. Dlatego będzie musiał być wzmocniony personalnie, bo w obecnym składzie nie zdoła rozpatrywać tych nowych spraw”*.

Sądy Apelacyjne, które są dzisiaj drugą instancją dla poważniejszych spraw rozpoznają ponad 100.000 spraw rocznie, co oznaczałoby, że w razie przeprowadzenia zapowiadanego „spłaszczenia struktury” sądownictwa do Sądu Najwyższego może wpłynąć nawet 10-krotnie więcej spraw, niż obecnie. Takie rozwiązanie zatem albo sparaliżuje działalność Sądu Najwyższego, albo spowoduje konieczność takiego powiększenia jego liczebności, że jego obecni sędziowie staną się tylko nic nie znaczącą mniejszością w jego składzie. Możliwość szybkiej próby „przejęcia kontroli” nad Sądem Najwyższym, staje się tym bardziej prawdopodobna, że w wypowiedzi na konferencji prasowej w połowie września bieżącego roku lider Prawa i Sprawiedliwości stwierdził, że: *Sąd Najwyższy odgrywał w ciągu lat 1990–2016 bardzo niedobłą rolę – rolę obrońcy starych układów i to tam zapadały decyzje, że nie można karać zbrodniarzy w togach sędziowskich, że nie można im wytaczać procesów, a wielu z nich zasłużyło na najwyższy wymiar kary. Dziś już nie ma kary śmierci, ale na dożywocie z całą pewnością zasłużyli, bo to są po prostu zwykli mordercy*. Co charakterystyczne Jarosław Kaczyński nie posłużył się żadnym

przykładem, który mógłby uzasadniać jego wypowiedź, co tym bardziej razi, że Sąd Najwyższy jest bodaj w największym stopniu zweryfikowaną instytucją publiczną w Polsce, o czym świadczy fakt, że obecnie zasiada w nim tylko jeden sędzia sprzez 1990 r., który przeszedł pozytywną weryfikację po zmianie ustroju.

Kolejne zmiany legislacyjne, które zwiększają wpływ Ministra Sprawiedliwości na sposób działania sądów dotyczą ich dyrektorów, którzy odpowiedzialni są za finansową stronę działalności poszczególnych sądów. Obecnie dyrektorzy podlegają prezesom sądów, a są wybierani w drodze konkursów. Zgodnie z projektem dyrektorzy sądów będą podlegać bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, który będzie ich powoływał bez procedury konkursowej. Projekt ustawy nie wskazuje również podstaw odwołania dyrektorów pozostawiając to arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Minister, który uzyska decydujący i niekontrolowany wpływ na finanse sądów jest w stanie sparaliżować pracę każdego sądu, którego oceni jako nie działający po jego myśli.

Inną charakterystyczną dla ostatniego okresu zmianą legislacyjną dotyczącą wymiaru sprawiedliwości była zmiana Regulaminu Urzędowania Sądów wprowadzająca zwiększenie zakresu pensum orzeczniczego rzeczników prasowych sądów, z których znaczna część zdecydowanie opowiadała się po stronie zachowania zasad trójpodziału władzy i niezawisłości sędziowskiej. W ten sposób zwłaszcza rzecznicy w dużych sądach, gdzie obciążanie pracą jest ogromne, nie są w stanie należycie wywiązywać się z obowiązków wynikających z ich funkcji, a sądy stają się „nieme”. Zarazem ostatnio wprowadzona została zmiana w kodeksie postępowania karnego (art. 360 § 2), zgodnie z którą na etapie postępowania sądowego, którego gospodarzem formalnie jest sąd, jednak to prokurator *de facto* ma pełną kontrolę nad tym, w jakim przypadku będzie wyłączona jawność rozprawy. Wiele osób uważa, że to znak, iż prokuratura będzie chciała prowadzić pokazowe procesy, do czego potrzebna jest kontrola nad jawnością rozprawy.

Wszystkie wyżej wymienione działania legislacyjne obecnego parlamentu, jak i działania faktyczne prezydenta i władz wykonawczych, w połączeniu z narastającym kryzysem wokół Trybunału Konstytucyjnego sprawiły, że środowisko sędziowskie poczuło, iż jego status umożliwiający sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sposób niezawisły i niezależny jest mocno zagrożony. W związku z powyższym, pod auspicjami Krajowej Rady Sądownictwa oraz stowarzyszeń sędziowskich, dnia 3 września 2016 r. w Warszawie odbył się nadzwyczajny kongres sędziów polskich, w którym wzięło udział około

1000 spośród 10 000 sędziów sądów powszechnych⁵¹. Po trwających wiele godzin obradach kongres podjął 3 uchwały, w których znalazły się m.in. postulaty dotyczące przekazania nadzoru administracyjnego nad sądami Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego (obecnie sprawuje go Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny), wprowadzenia zasady tworzenia i znoszenia sądów tylko w drodze ustawy, ograniczenie wpływu czynnika politycznego na wybór sędziów, poszerzenie uprawnień samorządu sędziowskiego oraz przestrzegania zasady ochrony praw nabytych przez sędziów przy wprowadzaniu przyszłych zmian w strukturze sądownictwa. W kolejnej uchwale Kongres wezwał władzę wykonawczą do poszanowania i publikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz sprzeciwił się arbitralnej odmowie powołania przez prezydenta kandydatów na sędziów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa, a także odmowie zaprzysiężenia wybranych zgodnie z prawem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Po opublikowaniu uchwał Kongresu kilkadziesiąt zgromadzeń sędziów Sądów Okręgowych i Sądów Apelacyjnych podjęło uchwały w pełni popierające stanowisko Kongresu. W tym samym jednak czasie część mediów powiązana z obecną większością parlamentarną podjęła ataki na środowisko sędziów. Politycy partii rządzącej używali retoryki wojennej typu „*nie ustąpimy o krok*” (Joachim Brudziński – wicemarszałek Sejmu), czy „*jesteśmy na wojnie z elitami prawniczymi*” (Patrik Jaki – wiceminister sprawiedliwości). Te działania polityków prowokują fale ataków na sędziów w Internecie i niektórych mediach. Opisywana sytuacja doprowadziła do tego, że jedna z instytucji pozarządowych „Instytut Prawa i Społeczeństwa” (INPRIS), a także „Amnesty International” podjęły się monitoringu i dokumentowania aktów mowy nienawiści wobec polskich sędziów.

5. Zakończenie

Celem niniejszego artykułu nie było kompleksowe omówienie wszystkich wprowadzonych zmian i podjętych działań na obszarze wymiaru sprawiedliwości przez rząd i parlament, które sprawują w Polsce władzę od października 2015 roku. Takie omówienie w ramach jednego, nawet najbardziej obszernego, artykułu nie byłoby możliwe. Należy zaznaczyć, że poza wymie-

⁵¹ Liczba sędziów zainteresowanych udziałem w kongresie była znacznie większa, jednak ograniczone możliwości lokalowe uniemożliwiły zorganizowanie zjazdu, w którym mogłaby wziąć udział większa ilość osób.

nionymi w tym artykule wprowadzono także zmiany, które należy ocenić pozytywnie, bądź przynajmniej można przypisać im dobre intencje i właściwy kierunek⁵².

Powyższa konstatacja nie zmienia faktu, że zdecydowana większość wprowadzanych, bądź planowanych, a wyżej omówionych zmian budzi zaniepokojenie środowiska sędziowskiego do tego stopnia, że można powiedzieć, że atmosfera w polskim wymiarze sprawiedliwości cały czas gęstnieje. Po prowadzonych konsekwentnie przez cały 2016 rok działaniach rządzącej partii „Prawo i Sprawiedliwość”, mających na celu podporządkowanie, bądź sparaliżowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzeniu zmian w ustawie o Prokuraturze zmierzających do jej podporządkowania czynnikowi politycznemu, wreszcie po podjęciu działań faktycznych mających na celu poszerzenie uprawnień władzy wykonawczej wobec sądów powszechnych oraz rozwiązań legislacyjnych o wydźwięku represyjnym wobec sędziów sądów powszechnych nietrudno domyślić się, że reforma sądownictwa będzie zmierzała w kierunku ograniczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Co więcej, prace na reformą sądownictwa powszechnego są prowadzone w tajemnicy i bez konsultacji choćby z Krajową Radą Sądownictwa. Obawę, że wprowadzone w przyszłości wobec sądów rozwiązania będą poważnie naruszać obecnie obowiązujące standardy konstytucyjne zwiększa wzmiankowana zapowiedź Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, że „właściwa” reforma sądownictwa nastąpi po „rozwiązaniu kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego”, co w jego nomenklaturze oznacza bądź przejęcie nad nim kontroli przez partię rządzącą, bądź sparaliżowanie jego działalności, a w każdym z tych przypadków – wyłączenie możliwości efektywnej kontroli konstytucyjności nowo uchwalanych ustaw. W tym kontekście głęboki niepokój budzi fakt, że 19 grudnia 2016 roku wygaśnie kadencja obecnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego, który w stanowczy sposób sprzeciwia się próbom ingerencji czynnika politycznego w działalność Trybunału, a co jest przez polityków Prawa i Sprawiedliwości postrzegane jako moment, który umożliwi tej partii przejęcie kontroli nad działalnością Trybunału.

⁵² Za takie zmiany można np. uznać zmiany w ustawie o Prokuraturze, czy w Regulaminie urzędowania sądów zmierzające do „dociążenia” sprawami sędziów i prokuratorów pełniących stanowiska funkcyjne, aczkolwiek wydaje się, że powołane przepisy w niewystarczającym stopniu uwzględniają wpływ wielkości jednostek, którymi kierują osoby funkcyjne na możliwość wykonywania przez nie dodatkowych zadań, bez szkody dla możliwości efektywnego kierowania jednostkami.

Jak się wydaje, pewien pogląd na zamiary partii rządzącej wobec władzy sądowniczej daje opublikowany w Internecie, a przygotowany przez partię „Prawo i Sprawiedliwość” projekt nowej konstytucji Polski. Projekt ten wprawdzie nie wszedł w życie, a po jego nagłośnieniu przez dziennikarzy pod koniec 2015 r., jako zmierzającego do wprowadzenia rządów autorytarnych, został zdjęty ze strony internetowej. Rzeczniczka partii Prawo i Sprawiedliwość wówczas skomentowała, że jest to tylko jedna z wielu diskutowanych propozycji, która nie ma obowiązującego charakteru. Zgodnie z art. 128 ust. 2 wspomnianego projektu konstytucji sędzia „*którego zachowanie świadczy o niezdolności lub braku woli rzetelnego wykonywania urzędu w sposób zgodny z jego konstytucyjnym znaczeniem i powagą*” może być przez Prezydenta odwołany ze swojej funkcji. Biorąc pod uwagę, że omawiany przepis umożliwia Prezydentowi odwołanie sędziego w oparciu o niedookreśloną klauzulę generalną należy uznać, że przepis ten nie tyle ogranicza, co w zasadzie znosi niezawisłość sędziowską.

Na nadzwyczajnym Kongresie Sędziów Polskich 3 września 2016 roku jeden z najwybitniejszych autorytetów prawniczych w Polsce, były Prezes Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Andrzej Zoll, analizując działania partii obecnie rządzącej, określił je jako „*pełzający zamach na Konstytucję*”, oraz stwierdził, że „*zaczynamy się zbliżać bardzo szybkim krokiem do systemu autorytarnego*”. Jedno jest pewne: bez względu na to, jak daleko obecna większość parlamentarna zdoła posunąć się na drodze niszczenia w Polsce podstaw demokratycznego państwa prawnego („*rule of law*”), a w szczególności zasad trójpodziału władzy i niezależności sądów dla polskich prawników, którym zasady te są bliskie, w pełni ziściło się przekleństwo „*obys żył w ciekawych czasach*”.

* * *

Dariusz Mazur jest sędzią karnym, obecnie pełni funkcję Przewodniczącego III Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Krakowie. Od niedawna jest członkiem polskiego Stowarzyszenia Sędziów „Themis”. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z obrotem międzynarodowym w sprawach karnych, jako wykładowca w tym zakresie współpracuje z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), w przeszłości również z Europejską Akademią Prawa z siedzibą w Trewirze (ERA). Został uhonorowany tytułem Europejskiego Sędziego Roku 2015 przyznawanym przez Sekcję Polską Międzynarodowej Komisji Prawników (ICJ) za uzasadnienie postanowienia w sprawie odmowy ekstradycji do USA Romana Polańskiego.

Dariusz Mazur, Waldemar Żurek

Waldemar Żurek jest sędzią cywilnym orzekającym w II Wydziale Cywilnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w Krakowie. Pełni funkcję rzecznika prasowego Krajowej Rady Sądownictwa. Obecnie drugą kadencję jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. W 2016 roku został wybrany Najlepszym Sędzią w plebiscycie Złote Paragrafy Dziennika Gazety Prawnej. W uzasadnieniu Kapituła Nagrody podkreśliła, że *„jest zawsze tam, gdzie trzeba bronić podwalin demokratycznego państwa prawnego i że ma dar mówienia o skomplikowanych sprawach w prosty sposób”*.

* * *

Obydwaj autorzy artykułu są sędziami sądów powszechnych z wieloletnim stażem orzeczniczym, w żaden sposób nie związanymi z partiami i ugrupowaniami politycznymi w Polsce. Autorzy stoją na stanowisku, że aczkolwiek sędziowie nie mogą prowadzić działalności politycznej, jednak mają oni prawo, a niekiedy nawet obowiązek, zabierania głosu debacie publicznej, w sprawach dotyczących ochrony zasad demokratycznego państwa prawnego („rule of law”), a w szczególności trójpodziału władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niniejszy artykuł jest wyrazem troski autorów o zachowanie tych zasad w Polsce.