



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Haga, 29 listopada 2019 r.

Referat

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

wyłoszony na konferencji Niderlandzkiego Stowarzyszenia na rzecz Sądownictwa

(Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) dotyczącej państwa prawa

pt. „Wyzwania dla praworządności w Polsce i Europie”

Szanowni Państwo,

przede wszystkim chciałabym na wstępie podziękować za zaszczyt, jakim jest zaproszenie na dzisiejszą konferencję. Chciałabym też pogratulować jej organizatorom wyboru tematu przewodniego. We współczesnej Europie kwestie dotyczące praworządności wydają się mieć kluczowe znaczenie, tak dla Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych jej państw członkowskich.

Szanowni Państwo,

Idea Europy, starsza niż najstarsze konstytucje pisane, to w istocie idea rządów prawa opartego na afirmacji godności i wolności człowieka. Odnajdujemy to przekonanie w słowach Homera; w Odysei (Pieśń IX) przeciwstawia on rządy tych, nad którymi władza prawo tworzone na wiecach, obcym – nie znającym tej władzy. Sofoklesowi i jego Antygonie zawdzięczamy intuicję, zgodnie z którą treść praw nie może być dowolna, ale muszą one mieć swoje źródło w wartościach niezależnych od władzy. Wyrazem tej właśnie europejskiej tożsamości Konstytucji RP jest potwierdzona w jej postanowieniach koncepcja praworządności, wedle której władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa,

którego źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, jak o tym stanowi art. 30 Konstytucji RP. W myśl art. 2 polskiej Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Rządy prawa to w świetle naszej Konstytucji nie tylko przestrzeganie ustaw, ale przestrzeganie postanowień Konstytucji ze względu na wartości, które ona odzwierciedla i chroni.

Praworządność polega na przestrzeganiu prawa przez obywateli i organy państwa. To także system rządzenia, który chroni prawa i wolności jednostki przed zagrożeniami ze strony władzy przez podporządkowanie Konstytucji wszystkich podejmowanych przez tę władzę decyzji, co ma sprawić, że rządzący będą przestrzegali prawa.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także ekspertyz Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo do zasad definiujących podstawowe znaczenie praworządności należą:

- zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa;
- pewność prawa;
- podział władz;
- zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych;
- niezależne i bezstronne sądy;
- skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych;
- równość wobec prawa¹.

Zasady te tworzą spójny system. Naruszenie choćby jednej z nich osłabia pozostałe. W polskiej praktyce ustrojowej w ostatnich latach mamy do czynienia z naruszeniami każdej z wymienionych tu zasad. Dotyczy to szczególnie ograniczenia niezależności sądów.

¹ Por. Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final

Nie respektuje zasady rządów prawa państwo, w którym prawo jest niestabilne, zmienia się nieustannie, a ustawy – na przykład ustawa o Sądzie Najwyższym – zmieniane są w krótkim czasie wielokrotnie, zależnie od bieżących potrzeb politycznych. Sejm, który uchwała ustawy bez posłów opozycji, ponieważ nie wpuszczono ich na salę, gdzie odbywały się obrady i głosowania – co miało miejsce w 2016 roku – nie tworzy prawa, ale jego pozór.

Panie i Panowie,

Rządy prawa wzmacniają nie tylko obywateli, wzmacniają też ich państwo. Dzieje Europy, także najnowsze, potwierdzają trafność tego oto spostrzeżenia Platona „Dostrzegam bowiem zagładę nieuchronnie zagrażającą państwu, w którym prawo podwładne jest i bezsilne, i widzę, że to państwo, w którym jest prawo panem zwierzchników, a zwierzchnicy sługami praw, cieszy się bezpieczeństwem i pełnią błogosławieństw, jakie bogowie zsyłają państwom” (Prawa, Księga IV).

Praworządność polega na poszanowaniu prawdy. Nie jest praworządną władza, która opiera się na kłamstwie o obowiązującej Konstytucji, o przeciwnikach politycznych, o sędziach i prawie, o przeszłości i teraźniejszości. Nie jest praworządną władza, która zmienia znaczenie słów i - w sposób odpowiadający przewidywaniom Orwella - niszczenie niezależności sądownictwa nazywa reformą wymiaru sprawiedliwości.

Nie jest praworządne państwo, którego przywódcy zmieniają ustrój i naruszają zasadę podziału władz przy pomocy ustaw, bez zmiany Konstytucji. Podstawą praworządności jest ustanowiona w ustawie zasadniczej „zasada nadrzędności Konstytucji”². Zasada ta staje się konstytucyjną fikcją, kiedy zostaje pozbawiona treści przez uznanie, że owa nadrzędność ustawy zasadniczej sprowadza się do panowania większości zdolnej nadać normom konstytucyjnym dowolną treść, także równoznaczną z doprowadzeniem do erozji fundamentów demokratycznego państwa prawnego,

² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 4/06.

do których – według jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sprzed wielu lat – „należy zaliczyć godność ludzką z jednej strony i unikanie arbitralności w działaniu władz – z drugiej”³.

Panie i Panowie,

Nie jest praworządne państwo, w którym granica między prawem a bezprawiem ulega zatarciu, ponieważ o konstytucyjności ustaw orzekają w Trybunale Konstytucyjnym osoby, które nie zostały powołane na ten urząd zgodnie z Konstytucją.

Komisja Europejska zaleciła Polsce dopuszczenie do orzekania trzech sędziów wybranych do Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z Konstytucją. Zalecenie to nie zostało wykonane.

W tej sytuacji trudno o niezależność i niezawisłość, jeżeli status orzekającego zależy tak bezpośrednio od tego, czy ugrupowanie, któremu zawdzięcza on swoją pozycję w państwie, utrzyma się przy władzy.

Tego rodzaju sytuacja zagraża praworządności, ponieważ prawo do orzekania osób zasiadających w Trybunale jest kwestionowane przez sędziów innych sądów. W ten sposób granica między wyrokiem a jego przeciwieństwem, między prawem i nie-prawem, żeby nie powiedzieć między prawem a bezprawiem, ulega niebezpiecznemu dla obywateli zatarciu, ponieważ ewentualność skutecznego podniesienia zarzutu dotyczącego składu orzekającego w Trybunale zagraża pewności prawa. Nie są niezależni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, których orzeczenia mogą przetrwać tylko dzięki temu, że nie ma przepisów przewidujących ocenę zgodności z prawem tych orzeczeń. Sędziowie ci są bowiem zależni od przetrwania politycznej większości sprawującej władzę. Zmiana uwarunkowań politycznych oznacza powstanie przesłanek ewentualnego

³ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 32/04.

zakwestionowania legitymacji Trybunału, który w ten sposób staje się szczególnie zależny od sytuacji politycznej, co może mieć wpływ na jego orzecznictwo. W doktrynie stwierdzono „symptomy kryzysu orzeczniczego, polegające na zatarciu dystansu między treścią orzeczeń a politycznymi preferencjami większości rządzącej”⁴, a przecież sąd konstytucyjny „ma sens tylko wtedy, gdy instytucjonalnie i politycznie pozostaje on niezależny od parlamentu i organów rządowych”⁵.

Panie i Panowie,

Zagrożenia dla rządów prawa zostały spowodowane przez ustawowe zmiany konstytucyjnych reguł dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. W myśl Konstytucji organ ten ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów; jego zadaniem jest w szczególności występowanie do Prezydenta z wnioskiem o powołanie sędziów. W skład Rady – w myśl Konstytucji - wchodzić powinni między innymi sędziowie w liczbie 15, dotychczas wybierani przez sędziów. Jednakże wskutek zmian ustawowych wprowadzonych w 2018 roku zakończoną ustanowioną w Konstytucji kadencją członków Rady, a pochodzący z wyboru sędziowie – członkowie Rady zostali wybrani nie przez samych sędziów, a przy decydującym udziale Sejmu. Nie gwarantuje to niezależności Rady, a w konsekwencji także osób, o których powołanie na stanowiska sędziów Rada wniosowała do Prezydenta. Tym samym osoby tak przedstawione Prezydentowi zostały przez niego powołane nieprawidłowo. Wobec tego sąd orzekający z udziałem tych osób nie jest ukształtowanym ustawą niezależnym sądem. Dotyczy to także osób powołanych do Sądu Najwyższego. Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa jest przedmiotem rozpatrzenia w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴ Por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2018, s. 404.

⁵ Ibidem.

Nie jest praworządne państwo, w którym w procesie powoływania sędziów uczestniczy organ, w skład którego wchodzi osoby wybrane tam z naruszeniem Konstytucji.

Panie i Panowie,

Przejdę teraz do przedstawienia negatywnych konsekwencji dla rządów prawa spowodowanych przez zmiany ustawowe dotyczące Sądu Najwyższego. Inicjatywom ustawodawczym w tym zakresie towarzyszyła prowadzona przez przedstawicieli władz i zależne od nich media publiczne kampania propagandowa oparta na nieprawdziwej tezie o komunistycznej przeszłości tego Sądu. Należy podkreślić, że kadencja wszystkich sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed 1989 rokiem, w którym – jak stanowi wstęp do Konstytucji – odzyskali suwerenność wygasła na mocy ustawy w 1990 roku. Proces weryfikacji sędziów w Polsce odbywał się na wielu płaszczyznach. Krajowa Rada Sądownictwa odrzucała wnioski o zgodę na orzekanie po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat) w przypadku sędziów, wobec których formułowano zastrzeżenia dotyczące ich niezawisłości (tylko w latach 1990-2000 odmówiono zgody 511 osobom). Sędziowie składali obowiązkowe oświadczenia lustracyjne, na podstawie ustawy wszczynano postępowania wobec sędziów, którzy w latach 1944-1989 sprzeniewierzyli się niezawisłości sędziowskiej. Skoro średni czas oczekiwania na załatwienie sprawy wynosił nieco ponad pół roku, to nieprawdziwy był również argument, że Sąd Najwyższy wymaga zmian, ponieważ nie działa sprawnie⁶.

Zmiany dotyczące Sądu Najwyższego polegały na obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego z ukończenia 70 do 65 roku życia, co odnosiło

⁶ Por. Sąd Najwyższy. Stanowisko w sprawie Białej Księgi dotyczącej reform wymiaru sprawiedliwości, Warszawa 2018.

się do 40% sędziów tego sądu. Tym samym wbrew Konstytucji skrócono ustawą sześcioletnią kadencję Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego. W myśl nowej regulacji ci sędziowie, którzy chcieli pozostać na stanowisku jeszcze przez 3 lata mogli uzyskać na to zgodę Prezydenta RP działającego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Regulacja ta nie tylko zmierzała do uzależnienia sędziów od Prezydenta RP, ale miała również retroaktywny charakter i oznaczała usunięcie urzędujących sędziów, ponieważ odnosiła się nie tylko do sędziów nowopowoływanych. Ponadto zmieniono strukturę Sądu Najwyższego tworząc dwie nowe Izby: Izbę Dyscyplinarną, stanowiącą w istocie odrębną, niezależny od Pierwszego Prezesa sąd w Sądzie Najwyższym, oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Wprowadzono również instytucję skargi nadzwyczajnej pozwalającą podważyć wszystkie orzeczenia sądów wydane po 1997 roku.

W związku z nowymi przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym w lipcu 2018 roku Komisja Europejska wszczęła procedurę naruszenia prawa Unii Europejskiej. W październiku 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych, w rezultacie którego sędziowie Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku, powrócili do pełnienia urzędu. W czerwcu 2019 roku TSUE orzekł, że przepisy dotyczące przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku były niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a tym samym także rządy prawa, zostały zasadniczo ograniczone wskutek połączenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W rezultacie Minister Sprawiedliwości, o którym Konstytucja jedynie wspomina jako o członku Krajowej Rady Sądownictwa, mającej stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, stał się podmiotem nie tylko wyposażonym w ustawowe uprawnienia wobec sędziów, ale także podmiotem sprawującym nadzór nad działalnością prokuratorów, występujących przed sądami w charakterze strony. Nastąpiło też zasadnicze wzmocnienie prokuratury w sferze procesowej. W ten sposób stworzono systemowe zagrożenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a więc zagrożenie rządów prawa.

Zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych wprowadzone w 2017 roku wyposażyły Ministra Sprawiedliwości i zarazem Prokuratora Generalnego w kompetencję do arbitralnego odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych bez podania uzasadnienia. Dysponując tą kompetencją (do lutego 2018 roku) Minister Sprawiedliwości odwołał niemal 150 prezesów i wiceprezesów sądów w Polsce. Na miejsce odwołanych powołano osoby mające uznanie ministra. Uprawnienia te zostały zmienione pod naciskiem Komisji Europejskiej w kwietniu 2018 roku. Obecnie Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa sądu w konkretnych przypadkach (np. w razie naruszenia obowiązków służbowych), po zasięgnięciu opinii kolegium sądu, ale powołanie nowego prezesa sądu zależy od Ministra Sprawiedliwości.

W 2017 roku zmieniono przepisy określające wiek przejścia sędziów sądów powszechnych w stan spoczynku. W myśl nowych przepisów kobiety po ukończeniu 60 roku życia, mężczyźni po ukończeniu 65 roku życia mogli pozostać na stanowisku, o ile Minister Sprawiedliwości wyraził na to zgodę, przy czym decyzja Ministra Sprawiedliwości miała charakter uznaniowy i nie podlegała kontroli sądowej. Z tego rodzaju wnioskami do kwietnia 2018 roku wystąpiło 219 sędziów, Minister rozpatrzył 130 wniosków i wyraził zgodę na zajmowanie stanowiska w 69 przypadkach⁷. Przepisy te zostały zmienione w kwietniu 2018 roku pod naciskiem Komisji Europejskiej. Wiek przejścia sędziów w stan spoczynku ustalono wówczas na 65 lat i pozbawiono Ministra Sprawiedliwości kompetencji do decydowania, czy sędzia może pozostać na stanowisku. Jednak ustawodawca nie rozwiązał problemu powrotu do orzekania sędziów, którzy nie otrzymali zgody na pozostawanie na stanowisku na podstawie zmienionych przepisów, które Rzecznik Generalny TSUE uznał za niezgodne z prawem Unii Europejskiej w czerwcu 2019 roku. 5 listopada TSUE wskazało, że te zmiany były dyskryminujące dla kobiet.

⁷ Por. Helsińska Fundacja Praw Człowieka: Rządy prawem zamiast rządów prawa. Zagrożenia dla ochrony praw człowieka w Polsce w latach 2015 – 2019, Warszawa 2019, s. 28.

Zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, powodującego zagrożenie praworządności, mają zmiany dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów wprowadzone w 2018 roku. Postępowania dyscyplinarne, w których Minister Sprawiedliwości mógł jedynie przedstawić wniosek o wszczęcie takiego postępowania, zastąpiono nowym modelem. W myśl tej nowej koncepcji Minister Sprawiedliwości mianuje sędziów sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych i od niego zależy powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego zastępców. Postępowanie może toczyć się pod nieobecność sędziego, a sędzia uniewinniony przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji może zostać skazany przez sąd odwoławczy. Zwraca uwagę praktyka wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów zabierających głos w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, chociaż w myśl Konstytucji tylko taką działalność publiczną mogą oni prowadzić. Szczególne zagrożenie dla praworządności powoduje traktowanie postępowań dyscyplinarnych jako narzędzia mającego wymusić określone zachowania orzecznicze sędziów, a mianowicie skłonić ich do zaniechania zadawania pytań prejudycjalnych. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego skazała dyscyplinarnie sędzię za uchylenie postanowienia o tymczasowym aresztowaniu wydanego wobec osoby z niepełnosprawnością intelektualną, która na pierwszym posiedzeniu aresztowym nie miała obrońcy. Przypadek ten był przedmiotem interwencji Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezawisłości sędziów i prokuratorów.

Zagrożenie praworządności jest współistotne uzależnieniu sędziów od władzy wykonawczej sprawowanej przez polityków. Sędzia, który może spodziewać się postępowania dyscyplinarnego z powodu negatywnych ocen politycznych dotyczących jego pracy, traci wewnętrzne poczucie niezawisłości warunkujące efektywne korzystanie z niej.

Zagraża praworządności stworzona władzy wykonawczej możliwość kwestionowania każdego prawomocnego wyroku sądu w nowoutworzonej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym. W ten sposób władza wykonawcza zyskała możliwość wpływania na orzecznictwo sądowe. Tego rodzaju rozwiązanie pozwala na uzależnienie wymiaru sprawiedliwości od polityków w konkretnych sprawach. Stanowi to przekreślenie zasady podziału władz.

W rezultacie zmian w sądownictwie nastąpiło spowolnienie pracy wymiaru sprawiedliwości – średni czas postępowania w sądach wydłużył się z 4 miesięcy w 2015 roku do 5,4 miesiąca w 2018 roku⁸.

Nie jest praworządne państwo, w którym Prezes Rady Ministrów blokuje publikację wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a Marszałek Sejmu nie respektuje wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazującego ujawnienie list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, a Prezydent wbrew orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego odbiera ślubowanie od sędziów Sądu Najwyższego.

Nie jest praworządne państwo, w którym Ministrem Spraw Wewnętrznych jest osoba nieprawomocnie skazana, ułaskawiona przez Prezydenta RP, przy czym Sąd Najwyższy uznał tego rodzaju ułaskawienie za prawnie niedopuszczalne.

Nie jest praworządne państwo, w którym politycy partii rządzącej przeciwstawiają prawo i demokrację, sędziów i obywateli, naród i konstytucję, a sędziowie są atakowani w ogólnopolskich kampaniach propagandowych z wykorzystaniem billboardów oraz internetowego hejtu zorganizowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Szanowni Państwo,

doświadczenia ostatniego stulecia pozwoliły zrozumieć, że podstawą rządów prawa w państwie demokratycznym pozostają wartości wspólnotne godności człowieka, wyznaczające granicę władzy większości, a jednocześnie granicę władzy suwerena. Strażnikiem owych wartości, a tym samym gwarantem wolności, są niezawisłe i niezależne sądy, zdolne oceniać konstytucyjność działań władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wpływa to w zasadniczy sposób na rolę władzy sądowniczej w państwie demokratycznym. Niezawisłość i bezstronność sądownictwa jest podstawą demokratycznego państwa

⁸ Ibidem, s. 33.

prawnego i zwornikiem współczesnych demokracji liberalnych, a także fundamentem praworządności.

W demokratycznym państwie prawnym, w którym władza większości jest ograniczona przez prawa przysługujące mniejszości, co znajduje odzwierciedlenie w formule demokracji konstytucyjnej, źródłem legitymizacji władzy sądowniczej nie jest wynik wyborów, w szczególności parlamentarnych, ale zdolność orzekania niezależnie od woli i interesów partii politycznych. Kontrolują one władzę ustawodawczą, niekiedy także zależne od większości parlamentarnej sądy konstytucyjne. Kontrolują również władzę wykonawczą. Obywatel jest więc zasadniczo uzależniony od polityków, nawet jeśli nie udziela im poparcia wyborczego. Jedynie władza sądownicza może od tej zależności bronić, jeżeli sędziowie są niezawisli, a sądy niezależne. A zatem ta właśnie zdolność, wynikająca z ustrojowego usytuowania władzy sądowniczej, jest czynnikiem decydującym o legitymizacji władzy sądowniczej w państwie demokratycznym.

W Europie mamy do czynienia, w niektórych krajach, z odrzuceniem tak rozumianej demokracji konstytucyjnej, a w istocie demokracji liberalnej. W Polsce proces ten dokonuje się bez zmiany Konstytucji i polega na stopniowym podporządkowaniu organów państwowych większości parlamentarnej, przeciwieństwie do mocy ustawy zasadniczej od tej większości niezależnych.

Konstytucja Rzeczypospolitej odzwierciedla założenia demokracji liberalnej, w której wola większości nie stanowi źródła praw człowieka, takiej demokracji, w której prawo człowieka - jak pisał Immanuel Kant - „musi być uważane jako święte, choćby to władzę panującą kosztowało ogromnie dużo poświęcenia” („Zum ewigen Frieden”). Konstytucja wyraża reguły demokracji, w której prawa człowieka kształtują się w dialogu, a wiedza o nich rozwija się stale.

Europa - w świetle aksjologii integracji europejskiej - jest w istocie związaną z ową cywilizacją swego rodzaju kategorią aksjologiczną, wyrażającą afirmację praw człowieka. Europejski ład prawny cechuje pluralizm konstytucyjny, oparty - w myśl Traktatu o Unii Europejskiej - na fundamencie poszanowania „tożsamości narodowej” państw członkowskich, „nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i

konstytucyjnymi” (art. 4 ust. 2 Traktatu). Poszanowanie tożsamości narodowej nie obejmuje jednak – w świetle art. 7 Traktatu – akceptacji naruszania wartości europejskich wskazanych w art. 2 Traktatu jako podstawa Unii, co znajduje wyraz w stworzeniu możliwości zawieszenia „niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego”, które „poważnie i stale” narusza wartości europejskie. Traktat zatem, a także praktyka jego stosowania⁹, stwarzają podstawy do funkcjonalnego zróżnicowania stosunku do wartości europejskich w Unii, w tym zwłaszcza do zagadnienia granic władzy większości.

Praktyka traktatowa, akceptująca rodzaj szczególnej równowagi między sabotowaniem lub ignorowaniem wartości w świetle Traktatu europejskich¹⁰ albo deklarowaniem, że nie będą respektowane „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”¹¹, pozwala państwom członkowskim Unii pozostawać w niej mimo kwestionowania paradygmatu demokracji liberalnej¹² określającego tożsamość aksjologiczną tej Unii. W literaturze przedmiotu znalazł wyraz pogląd, że „agresja przeciwko podstawowym wartościom” europejskim dokonuje się „w imieniu narodowych demokracji jako wyraz woli ludu odzwierciedlonej w wyniku wyborów”¹³. A zatem warunkiem przetrwania aksjologicznej tkanki Unii Europejskiej w jej kształcie traktatowym – opartym na założeniu ograniczenia władzy większości przez prawa człowieka – pozostaje społeczna akceptacja tak rozumianych wartości europejskich w państwach członkowskich.

⁹ Por. J. H. H. Weiler: Epilogue: Living in a Glass House. Europe, Democracy and the Rule of Law, w: C. Closa, D. Kochenov, red.: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016, s. 316.

¹⁰ Świadczą o tym losy Zaleceń Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce.

¹¹ Tak w Deklaracji RP w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w: J. Barcz, red.: Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Warszawa 2008, s. 634.

¹² Por. M. Tushnet: Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law, Cheltenham. Northampton 2014, s. 114.

¹³ Por. J. H. H. Weiler: op. cit., s. 314.

Niezawisli sędziowie w niezależnych sądach mogą odegrać kluczową rolę w promowaniu wartości europejskich, tożsamyh z aksjologicznymi podstawami ustroju demokratycznego. Bez udziału sędziów europejskie marzenie o rządach prawa nie stanie się rzeczywistością. W tym sensie demokratyczna Europa jest Europą sędziów, jeśli będą oni mieli zdolność respektowania i obrony wartości europejskich¹⁴. Postępująca erozja tych wartości, stan napięcia między ideałem a rzeczywistością, wynikający ze skali nierówności społecznych¹⁵ i arogancji elit oraz konsekwencji podporządkowania polityki socjalnej celom konkurencyjności międzynarodowej¹⁶, stwarza zagrożenie dla delikatnej infrastruktury rządów prawa¹⁷, kształtowanej w znacznej mierze przez kulturę prawną prawa sędziowskiego. Zagrożenie to bywa wzmocniane w państwach członkowskich dla doraźnych korzyści politycznych mimo ryzyka promowania tendencji nacjonalistycznych, a przecież – jak można sądzić – „Europa ponownie nacjonalistyczna już się nie odrodzi w swojej dawnej formie”¹⁸. Nie jest pewne przetrwanie społecznej internalizacji wartości nadających sens integracji europejskiej, którym Europa zawdzięcza swoją tożsamość i globalną wyjątkowość, nie potwierdzoną jednak spisanyh regułami konstytucyjnymi.

Poszanowanie praworządności europejskiej wymaga, by sądy uprawnione do korzystania z procedury pytań prejudycjalnych były niezależne, ponieważ „tylko takim sądom można powierzyć lojalne stosowanie prawa UE zgodnie z orzecnictwem TSUE. Skuteczna ochrona praw określonych w prawie UE wymaga, żeby właściwy sąd krajowy nie

¹⁴ Por. R. Piotrowski: Sędziowie i demokracje europejskie, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego”, Warszawa 2019, t. VIII, s. 59 i nast.

¹⁵ Por. J. E. Stiglitz: Cena nierówności, Warszawa 2015, s. 227 i nast.

¹⁶ Por. K. Kraus, T. Geisen, T. Piątek: Państwo socjalne w Europie, Toruń 2005, s. 407.

¹⁷ Por. E. Łętowska: Państwo prawne na peryferiach Europy, <http://publica.pl/teksty/letowska-panstwo-prawa-na-peryferiach-europy-61676.html>

¹⁸ Tak M. Król: Europa w obliczu końca, Warszawa 2012, s. 198. Por. E. Balibar: Crisi e fine dell'Europa?, Torino 2016, s. 71 i nast.

podlegał żadnym naciskom politycznym, zwłaszcza ze strony organów władzy publicznej, które dopuściły się naruszenia takich praw”¹⁹.

W myśl orzecznictwa TSUE pojęcie niezależności oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierachii służbowej, ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymuje nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia²⁰. Niezależność wymiaru sprawiedliwości wyznacza linię podziału między polityką i sądami. Sądy muszą być chronione przed wpływami lub presją zewnętrzną, które mogą stanowić zagrożenie dla niezależnego orzekania przez ich członków w prowadzonych sprawach²¹.

Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej państwa członkowskie UE są zobowiązane „do stworzenia systemu środków prawnych i procedur, które będą zapewniać skuteczną ochronę sądową”²².

W myśl art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. W utrwalonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy dokonywaniu oceny, czy organ może być uznany za „niezawisły” wobec władzy wykonawczej, parlamentu i stron Trybunał bierze pod rozwagę: 1) sposób powoływania jego członków i 2) czas sprawowania przez nich urzędu (sędziego), 3) istnienie gwarancji przed naciskami zewnętrznymi, a także czy 4) organ jest

¹⁹ Tak K. Lenaerts: Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe: dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezależności wymiaru sprawiedliwości. Wykład w NSA wygłoszony 19 marca 2018 r.

²⁰ Por. wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C – 64/16 i przytoczone tam orzecznictwo.

²¹ Por. wyrok Trybunału z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C – 506/04.

²² Tak w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C – 64/16.

postrzegany jako posiadający niezawisłość²³, przy czym wymaganie to jest konkretyzowane w kontekście subiektywnego i obiektywnego testu niezawisłości. „Najpierw stawiane jest więc jest pytanie, czy zachodzą jakiegokolwiek przesłanki, by odmawiać niezawisłości konkretnemu sędziemu, zasiadającemu w konkretnej sprawie (test subiektywny). Następnie zaś rozważa się, czy w świetle całokształtu okoliczności faktycznych i kontekstu prawnego – możliwe jest pojawienie się obiektywnie uzasadnionego przeświadczenia po stronie obserwatora zewnętrznego, iż organ (sędzia) orzekający nie dysponował należyтым stopniem niezawisłości”²⁴. Kryterium obiektywne odnosi się „do ustalenia, czy - niezależnie od sytuacji osobistej któregośkolwiek z członków – występują realne fakty, które mogą wzbudzić wątpliwości, co do jego bezstronności. Decydującym jest, czy w konkretnej sprawie występuje uzasadniony powód, by obawiać się, iż danemu ciału orzekającemu brakuje bezstronności”²⁵. Jeśli w składzie orzekającym Trybunału zasiada sędzia nieuprawniony – a więc wybrany na miejsce zajęte albo powołany do składu przez osobę nieuprawnioną i z naruszeniem przepisów odpowiedniej ustawy – to ostateczność jego orzeczenia jest uzależniona od okoliczności politycznych w stopniu uzasadniającym przeświadczenie, że sędzia ten nie dysponuje należyтым stopniem niezawisłości.

W Polsce mamy do czynienia z systemowym zagrożeniem praworządności, co zostało stwierdzone przez Komisję Europejską. Zagrożenie to polega na ograniczeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Panie i Panowie,

Zaprzeczeniem rządów prawa jest prymat polityki nad prawem. A z tym właśnie mamy do czynienia w wielu państwach uważanych za demokratyczne. Prawo staje się służką władzy, która używa go do osiągnięcia własnych celów. Zaprzeczeniem rządów prawa jest

²³ Por. P. Hofmański, A. Wróbel: uwagi do art. 6, w: L. Garlicki, red.: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Warszawa 2010, s. 314.

²⁴ Por. P. Hofmański, A. Wróbel: op. cit., s. 317.

²⁵ Ibidem, s. 320 i powołane tam orzecznictwo.

system, w którym granica między prawem a bezprawiem ulega zatarciu. Dlatego obowiązkiem prawników jest troska o to, by autorytet prawa budować na powszechnym przekonaniu, że służy ono wspólnemu dobru w sposób tak skuteczny, że przeciwstawianie demokracji opartej na rządach prawa ludowi czy narodowi, a sędziów obywatelom, staje się bezsensowne i pozbawione politycznej atrakcyjności.

Pragnę wyrazić przekonanie, że Konferencja sprzyja temu właśnie celowi. Dziękuję za niezwykle dla mnie zaszczytne zaproszenie do przedstawienia Państwu mojego punktu widzenia, tak bardzo związanego z naszymi, niekiedy trudnymi doświadczeniami.

Dziękuję za uwagę.