



# SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

## Referat Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pt. „Ograniczenie niezależności sądów i praworządności w Polsce”

Berlin, 11 grudnia 2019 r.

Szanowni Państwo,

w pierwszej kolejności chciałabym podziękować za zaproszenie na dzisiejszą konferencję. Muszę stwierdzić, że dzisiejsze wystąpienie nie jest dla mnie łatwe, ani przyjemne. Wynika to z bardzo oczywistej okoliczności, że od czterech lat w Polsce niestety, ale mamy do czynienia z ewidentnym ograniczaniem niezależności sądów i praworządności. Zmiany te mogą przekładać się na standard ochrony praw człowieka, zwłaszcza prawa do sądu. Fakt ten został bardzo wyraźnie podkreślony w jednym z ostatnich rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., w który zapadł w wyniku pytań prejudycjalnych kierowanych przez polski Sąd Najwyższy. Będę o tym jeszcze mówiła w dalszej części mojego wystąpienia.

Ostatnie cztery lata w Polsce w zakresie zmian w wymiarze sprawiedliwości przejdą do niechlubnej historii działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Aby przybliżyć Państwu perspektywę tych zmian, zmuszona jestem po krótkce przedstawić, co się w Polsce w ogóle wydarzyło.

W 2015 r. większość parlamentarną zdobyła aktualnie rządząca partia, która niemal następnego dnia – przy udziale Prezydenta RP – doprowadziła do praktycznego zmarginalizowania znaczenia Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszej kolejności doszło do jednoznacznie niezgodnej z prawem odmowy ślubowania trzech prawidłowo wybranych sędziów przez Sejm VII kadencji, a następnie stopniowo, do całkowitej obsady 13 z 15

stanowisk sędziowskich nominatami ściśle związanych z partią rządzącą. Wszystko, przynajmniej z początku odbywało się pod hasłem przywracania pluralizmu poglądów w sądzie konstytucyjnym. Dziś, po obsadzeniu przez tę samą większość parlamentarną 14 z 15 miejsc w Trybunale, co nastąpiło w grudniu 2019 r., o pluralizmie się już nie mówi. Komentarz wydaje się zbędny.

W opisany sposób Trybunał Konstytucyjny w Polsce został upolityczniony, ale - co gorsze - całkowicie wyłączony z realnej kontroli konstytucyjności ustaw przyjmowanych przez parlament, w tym również w zakresie dotyczącym funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Obstrukcja działalności TK polega przede wszystkim na tym, że praktycznie przestał on orzekać. O ile jeszcze przed 2015 rocznie było rozpoznawanych zostało 188 spraw, o tyle w pierwszej połowie 2019 r. było to zaledwie 17 spraw. Władza polityczna pozbawiła TK dotychczasowego autorytetu. Wyroki które zapadły jeszcze w składzie prawidłowym, a które były niekorzystne dla władzy nie były i nadal nie są wykonywane. Niezależnie więc od tego, jakie działania ustawodawcze zostały podjęte bądź są podejmowane wobec sądownictwa w Polsce, nie można liczyć na uczciwą i bezstronną ocenę przyjętych rozwiązań przez Trybunał Konstytucyjny. Trudno wręcz powstrzymać się od konstatacji, że aktualnie w Polsce nie ma Trybunału Konstytucyjnego, mimo że organ taki formalnie istnieje.

Mówię o tym dlatego, że pozbawienie możliwości działania przez Trybunał Konstytucyjny było, w mojej ocenie, bardzo świadomym działaniem rządzących, mającym na celu przeprowadzenie bardzo głębokich zmian w sądownictwie. O ile jeszcze w początkowym czasie można było mieć, choćby niewielkie nadzieje, że choćby oficjalnie przedstawiane intencje ustawodawcy zasługują na pewne uwzględnienie, o tyle teraz po czterech latach, potwierdziła się teza, że jedynym celem zmian w sądownictwie było podporządkowanie władzy sądowniczej pozostałym władzom ustawodawczej i wykonawczej.

Mechanizm uzyskiwania społecznej legitymizacji podejmowanych działań jest taki sam od wieków. Dobrze znany również w niemieckiej historii lat trzydziestych ubiegłego wieku. W pierwszej kolejności, przy udziale przejętych przez władzę mediów, należy obrzydzić określoną grupę społeczną czy - zawodową. W Polsce rozpoczęto więc kampanię, której

jedynym celem było przekonanie społeczeństwa, że wymiar sprawiedliwości to zbieranina złodziei i uprzywilejowana kasta.

Następnie usunięto z Sądu Najwyższego najstarszych wiekiem sędziów, którzy byli przedstawiani „jako komunistyczni oprawcy”. Podobną retorykę stosowali i stosują nadal najwyżsi przedstawiciele władzy wykonawczej.

Jednocześnie podporządkowano władzy ustawodawczej i wykonawczej Krajową Radę Sądownictwa, której zmienia się skład niezgodnie z Konstytucją. Nie ma jednak organu, który mógłby o tym orzec. Dla wyjaśnienia, podkreślić w tym miejscu trzeba, że zgodnie z polską Konstytucją, Krajowa Rada Sądownictwa spełnia fundamentalną rolę, mając za zadanie stać na straży niezależności i niezawisłości. W praktyce bierze ona udział w procesie nominowania sędziów, jak również przenoszenia ich w stan spoczynku. W skład nowej Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi sędziowie, którzy tuż przed wyborem byli delegowani i pełnili funkcję urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości, a także osoby świeżo awansowane przez Ministra Sprawiedliwości na prezesów sądów. Co ważniejsze, mimo że z konstytucji wynika, że wyboru sędziów do KRS mają dokonywać sędziowie, wybór zostaje dokonany przez Sejm.

Po tak wybranej Radzie, dochodzi do kolejnego kroku, a mianowicie powołania nowej Izby Dyscyplinarnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym, w które znajdują się już sędziowie będący zwłaszcza w Izbie Dyscyplinarnej, osobami, które pochodzą z grona prokuratorów awansowanych tuż przed wyborem do Izby Dyscyplinarnej przez urzędującego Ministra Sprawiedliwości, który na skutek zmiany prawa, stał się jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Prawo przyznaje osobie piastującej te funkcje olbrzymią władzę nad całym systemem postępowania karnego oraz ścigania przestępstw.

Mimo, że częściowo doszło do cofnięcia się przez większość parlamentarną z wprowadzonych zmian, na skutek orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE – mam tu na myśli wycofanie się z obniżenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku – to kierunek zmian, sprowadzający się do podporządkowania władzy sądowniczej był i jest nadal kontynuowany. Co więcej działania podejmowane przez sędziów w przestrzeni publicznej spotykają się z represjami ze strony władzy, która -

wykorzystując stworzone przez siebie instrumenty prawne – podejmuje działania mające na celu wywołanie efektu mrożącego, głównie przez zastraszanie sędziów bądź wszczynania wobec nich postępowań dyscyplinarnych.

Zmiany, o których mówię były wprowadzane stopniowo przez ostatnie cztery lata. Aktualnie w Polsce nie ma jednak najmniejszej wątpliwości, że doszło do istotnego ograniczenia niezawisłości sędziów oraz naruszenia zasad praworządności. Podstawa mojego twierdzenia jest prosta – kiedy sięgniemy do dorobku europejskiej teorii i filozofii prawa, odkryjemy, że zasadniczą cechą rządów prawa jest, po pierwsze, równość wszystkich wobec prawa oraz, po drugie, powszechna jurysdykcja niezależnych sądów. Na tę istotną cechę pojęcia wskazywał już twórca anglosaskiej teorii praworządności, Albert Dicey. Natomiast nie stwarza obywatelom podstawowych gwarancji bezpieczeństwa państwo, które opiera się na osobistych prerogatywach, sankcjonuje zasadę niezwiązania centralnego ośrodka władzy prawem (*princeps legibus solutus est*); państwo, gdzie dąży się do tego, aby na osobiste życzenie najwyższych władz wszczynano postępowania i wymierzano kary i wreszcie państwo, w którym można zdeptać godność każdego człowieka. Wiemy o tym, że niezależność sądów i ich ukonstytuowanie przez ustawę stanowią podstawowe cechy władzy sędziowskiej w praworządnym państwie zachodniej kultury prawnej.

Spoglądając na aktualną sytuację w Polsce można wskazać wiele punktów krytycznych. Do najważniejszych zaliczyć trzeba sposób zarządzania sędziami, system awansów sędziowskich, jak również sędziownictwo dyscyplinarne. Wystarczy tylko wspomnieć, że Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu Prokuratorem Generalnym, dano w 2017 r. prawo swobodnej wymiany, przez okres pół roku, wszystkich prezesów sądów powszechnych w Polsce. Zniesiono przy tym wymaganie opiniowania kandydatów przez zgromadzenia sędziów. Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny skorzystał z tego prawa bardzo chętnie, dokonując takiego posunięcia w około 130 przypadkach na ponad 700 stanowisk prezesów i wiceprezesów w polskich sądach. Co przy tym godne uwagi, decyzje personalne w tych sprawach były przesyłane do sądów faksem, co wiele mówi o stosunku władzy wykonawczej do władzy sędziowskiej.

„Zreformowana” Krajowa Rada Sądownictwa nie reprezentuje już sędziów, lecz posłów, których rękami wybrano wszystkich 15 członków będących sędziami. Co gorsza, nie wiemy nawet, czy zachowane zostały wymogi wynikające z prawa uchwalonego przez obecną większość parlamentarną. Prawo do zgłaszania kandydatów do nowej Krajowej Rady Sądownictwa przyznano bowiem grupie 25 sędziów lub 2000 obywateli. Tymczasem imienne listy poparcia pozostają tajne i to pomimo prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nakazał ich ujawnienie opinii publicznej. W sposób instrumentalny wykorzystuje się też unijne przepisy o ochronie danych osobowych dla odmowy wykonania prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W Polsce nie ma już również niezależnego sądownictwa dyscyplinarnego. Gwarancje w zakresie prawa do obrony obwinionego sędziego znajdują się na poziomie niższym niż w procesie o zabójstwo. W Izbie Dyscyplinarnej najwyższego sądu w Polsce orzekają – co jest ewenementem na skalę światową – ławnicy bez wykształcenia prawniczego.

W tym świetle pojawia się pytanie, gdzie jest obywatel, jednostka, osoba, która poszukuje ochrony prawnej. Czy w obecnej sytuacji ma ona jakiegokolwiek gwarancje, że jej sprawę rozstrzygnie niezawisły i bezstronny sąd. Nie mam najmniejszej wątpliwości, że większość parlamentarna zapomniała, że jej najwyższym nakazem jest służba człowiekowi, niezależnie od jego pochodzenia, czy przekonań. Aby możliwa była jego ochrona, wartością samą w sobie staje się konstytucyjne umocowanie władzy sądowniczej. To w ustawie zasadniczej ustanawia się fundamentalne i bardzo trudne do zmiany reguły sprawowania władzy. Z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego istotne znaczenia mają takie wartości jak niepodległość, suwerenność, ale także rządy prawa oraz szanowanie podstawowych praw i wolności człowieka, w tym w szczególności jego niezbywalnej i przyrodzonej godności. Z tej perspektywy bardzo ważne jest, aby żadna władza nie posiadała swobodnego i niczym nieograniczonego obszaru działania.

Z drugiej strony ważne jest również to, że jednostka ma prawo do jednoznacznej i stabilnej legislacji, niezminiającej się wraz ze zmianą partii rządzącej według jej własnego upodobania, jak również do sprawnie funkcjonującego oraz niezależnego sądownictwa, w których sprawy są rozpatrywane przez niezawisłych sędziów. Wynika to też wprost również z polskiej ustawy zasadniczej. Niestety, wobec delegitymizacji Trybunału Konstytucyjnego

na skutek wątpliwości co do jego obsady oraz praktycznie zaprzestania przez niego realizacji swoich ustrojowych funkcji, większość parlamentarna ponad konstytucyjne ramy prawne postawiła realizację celów politycznych, zmierzających w pierwszej kolejności i przede wszystkim, do całkowitego podporządkowania władzy sądowniczej pozostałym władzom.

Wprowadzone zmiany były przedmiotem zainteresowania Komisji Weneckiej, która przygotowała obszerny raport. Stwierdza się w nim jednoznacznie, że zmiany wprowadzone w Polsce podważają demokrację, zasady rządów prawa oraz mogą prowadzić do naruszenia praw człowieka. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym w Polsce prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd nie jest bezdyskusyjne. Pod znakiem zapytania stoi także możliwość uzyskania ochrony na wypadek rozstrzygnięcia w sprawach spornych o pozostałych prawach człowieka, czy to w sprawach cywilnych, czy to w sprawach karnych. Na to nakładają się również istotne zmiany w zakresie przeprowadzania wyborów w Polsce oraz orzekania o ważności wyborów, o których ma orzekać nowo powołana i obsadzana przez wadliwie ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Naruszenie zasad praworządności zostało także zauważone przez Komisję Europejską, która zainicjowała przeciwko Polsce drugie postępowanie z jej skargi. Przed TSUE czeka też kilka pytań prejudycjalnych skierowanych przez sądy polskie. W ocenie Komisji Europejskiej przywrócenie praworządności w Polsce wcale nie jest zadaniem trudnym. Zgodnie z przedstawionymi rekomendacjami, działania, jakie powinny być podjęte w celu usunięcia istniejących naruszeń powinny polegać przede wszystkim na:

- 1) przywróceniu niezależności Trybunału Konstytucyjnego, wykonaniu jego wyroków oraz zagwarantowaniu, że trzej sędziowie wybrani przez Sejm VII kadencji obejmą swoje funkcje;
- 2) zapewnieniu, że ustawodawstwo dotyczące Sądu Najwyższego, ustroju sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa zostanie zmienione, przywracając dotychczasowe gwarancje zgodności z wymogami dotyczącymi niezależności sądownictwa, podziału władz i pewności prawa oraz

- 3) powstrzymaniu się od działań i publicznych oświadczeń podważających legitymację Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów (zarówno poszczególnych osób, jak i grupy zawodowej) oraz wymiaru sprawiedliwości.

Na szczególną uwagę zasługuje również niedawno zapadły wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w którym zawarte zostały po raz pierwszy bardzo szczegółowe wytyczne dotyczące sprawdzania w państwach członkowskich, czy określony sąd może zostać uznany za niezależny i niezawisły w rozumieniu art. 47 KPP. W ten sposób dochodzi do bardzo istotnego wyeksponowania potrzeby ochrony jednostki oraz jej praw.

Trybunał orzekł, że zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz potwierdzone, w rozpatrywanej tu dziedzinie, przez dyrektywę 2000/781 prawo do skutecznego środka prawnego sprzeciwia się temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Zdaniem Trybunału do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Powyższe elementy mogą bowiem prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy faktycznie jest tak w przypadku nowej Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla Izby Dyscyplinarnej właściwość do rozpoznania sporów dotyczących przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

W wyniku tego rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy dnia 5 grudnia 2019 r. wypowiedział się, że Izba Dyscyplinarna nie może zostać uznana za niezależny i niezawisły sąd. SN w wyroku z 5 grudnia podkreślił

1. Wykładnia zawarta w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. wiąże każdy sąd w Polsce, a także każdy organ władzy państwowej.

2. Wyrok TSUE wyznacza jednoznaczny i precyzyjny standard oceny niezawisłości i bezstronności sądu, jaki obowiązuje we wszystkich krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce.

3. Każdy sąd w Polsce, w tym Sąd Najwyższy, ma obowiązek z urzędu badać czy standard przewidziany w wyroku TSUE jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie.

4. Wykonując ten obowiązek Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

5. Sąd Najwyższy uznaje, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego.

6. Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym (co zostało przypomniane w pkt 157 wyroku TSUE).

7. Prymat prawa Unii skutkuje tym, że każdy organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii (pkt 158 wyroku TSUE), aż do pomijania niezgodnych przepisów prawa krajowego (pkt 160).

8. Dlatego Sąd Najwyższy z pominięciem Izby Dyscyplinarnej rozpoznał merytorycznie sprawę powoda zapewniając odwołującej się jednostce należyłą ochronę.

Zwracam na to uwagę przede wszystkim dlatego, że nawet w sytuacji, gdy w Polsce nie działa Trybunał Konstytucyjny, członkostwo w Unii Europejskiej ciągle gwarantuje ochronę obywateli państw członkowskich UE. Polska jako członek Rady Europy oraz Unii Europejskiej nadal ma silną pozycję międzynarodową, a okoliczność ta pozwala z nadzieją spoglądać w przyszłość. Tak długo bowiem jak jesteśmy członkiem społeczności europejskiej i międzynarodowej, porządek prawny państwa polskiego jest oparty na fundamentach zachodnioeuropejskiej kultury prawnej. Unia Europejska dzisiaj, jak nigdy wcześniej, staje się – zgodnie zresztą z zamysłem jej ojców założycieli – nie tylko organizacją o charakterze gospodarczym, ale także wspólnotą zasad i wartości.



To, co wydarzyło się w ostatnich latach w polskim wymiarze sprawiedliwości należy potraktować jako ostrzeżenie, do czego może prowadzić demokracja sprowadzana jedynie do rządów większości. Ale jest to, w mojej ocenie, ostrzeżenie, z którego jest zarówno w Polsce, jak i w Europie możemy i musimy wyciągnąć wnioski. Nie mam najmniejszej wątpliwości, że cywilizacyjny dorobek i największe osiągnięcia Europy nie byłyby możliwe bez demokracji oraz rządów prawa. Tylko te wartości są gwarantem pokoju, ładu i porządku społecznego oraz trwałego porozumienia między narodami. Tylko rządy prawa w ustroju demokratycznym pozwalają na ochronę obywateli oraz ich podstawowych praw i wolności. Dlatego obrona tych wartości jest zawsze tak ważna. I to zarówno wtedy, gdy zagrożeń żadnych jeszcze nie ma, jak i wówczas, gdy się one już pojawiły.