

REFLEKSJE NIE TYLKO JUBILEUSZOWE

Na lata 2017–2018 przypadają w Polsce trzy wielkie, 100-letnie Jubileusze: a) 100 Lat Odrodzonego Sądownictwa Polskiego, w tym także Sądu Najwyższego, którego uroczysta inauguracja odbyła się w dniu 1 września 1917 r. w Pałacu Krasieńskich w Warszawie, b) 100 Lat Odrodzonej Niezależnej Adwokatury, której bieg rozpoczyna się od dnia 24 grudnia 1918 r., tj. podpisania dekretu w przedmiocie Statutu Tymczasowego Palestry Państwa Polskiego przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w kontrasygnacie prezydenta ministrów Jędrzeja Moraczewskiego i ministra sprawiedliwości Leona Supińskiego, c) 11 listopada 1918 r. – narodziny nowego, suwerennego Państwa Polskiego. Wszystkie te Jubileusze są ważne dla naszego środowiska przynajmniej z dwóch powodów: po pierwsze dlatego, że zarówno przy odbudowie sądownictwa polskiego, jak i przy budowie nowego suwerennego państwa adwokaci odegrali istotną rolę, przygotowując podstawowe akty normatywne (np. Statut Tymczasowy Palestry) oraz pełniąc istotne funkcje państwowe (posłów, senatorów, ministrów, premierów, marszałków sejmu i senatu, prezesów i sędziów Sądu Najwyższego); po drugie, ponieważ na podstawie wyprowadzonych wniosków z przeszłości, jako grupa zawodowa, opowiadali się za budową i funkcjonowaniem państwa opartego na monteskiuszowskiej formule podziału władzy: na władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą, przy zachowaniu zasady równowagi tych władz, oraz za tym, aby Rzeczpospolita Polska była demokratycznym państwem prawnym. Wypada przypomnieć, że dzięki m.in. polskim adwokatom odbudowa odrodzonego sądownictwa nastąpiła wcześniej niż uzyskanie pełnej niepodległości państwowej; wcześniej niż budowa innych naczelnych or-

ganów władzy, a także że stanowione wówczas prawo należało do najbardziej nowoczesnych, oparte zostało na najlepszych zagranicznych wzorach. Sądziliśmy (a w każdym razie ja tak sądziłem), że czas związany z wymienionymi wyżej Jubileuszami zostanie wykorzystany na wszechstronną dyskusję poświęconą analizie stanowionego i stosowanego prawa oraz działalności sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego i innych centralnych organów władzy państwowej, w celu usunięcia dostrzeżonych błędów, braków czy innych niedostatków. Tymczasem od ostatnich wyborów prezydenckich, a przede wszystkim parlamentarnych, podejmowane są działania zmierzające do zmiany *de facto* podstawowych zasad, na których, od czasów transformacji ustrojowej w 1989 r., opierało się nasze Państwo, m.in. zasady trójpodziału władzy i demokratycznego państwa prawnego. Dzieje się to wbrew ciągle obowiązującej Konstytucji przy pomocy zwykłej większości parlamentarnej oraz przy pomocy interpretacji prawnych nieznajdujących dostatecznego uzasadnienia w ciągle obowiązującym prawie. Pojawiają się niezdrowe dla wymiaru sprawiedliwości, niespotykane w takiej skali określenia, jak „nasz – wasz Trybunał Konstytucyjny”, „nasi – wasi sędziowie”, „odzyskanie sądów”, czy decyzje Prokuratora Generalnego o wszczęciu postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom za podejmowane przez nich merytoryczne decyzje, mieszczące się w granicach ich kompetencji, np. dotyczące stosowania środków zapobiegawczych. Politycy, a za nimi niektóre media, wymieniają z imienia i nazwiska sędziów, którzy ich zdaniem powinni przestać pełnić funkcje sędziowskie w związku z wydanymi przez nich orzeczeniami w stosunku do osób dobrze ocenianych przez przedstawicieli ekipy aktualnie

sprawującej władzę. Ostatnio doszła sprawa, którą jedni określają jako brudną aferę prowadzoną za pomocą billboardów, a drudzy jako debatę potrzebną i konieczną. Trudno o lepsze przykłady świadczące o podważaniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości i próbach wpływu na władzę sądowniczą, na niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Bardzo często zwolennicy daleko idących zmian w sądownictwie odwołują się do badań opinii publicznej wyrażonej w różnego rodzaju sondażach, w których nigdy nie postawiono pytania, czy obywatele naszego kraju są za ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej i za zależnością władzy sądowniczej od innych władz, w szczególności od władzy wykonawczej, kiedy dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy władzami państwowymi a przeciętnym obywatelem Rzeczypospolitej. Odpowiedź – moim zdaniem – byłaby jednoznaczna na rzecz pełnej niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, a *przecież wyniki badania opinii publicznej mają uzasadnić* daleko posunięte zmiany ustawowe w przepisach dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego oraz sądownictwa *powozecznego*.

W tym kontekście wypada przypomnieć, że pewne próby ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w wymiar sprawiedliwości, szeroko pojmowany, rozpoczęły się dużo wcześniej. Sięgają pierwszych lat dwudziestego pierwszego wieku. Ponieważ dotyczyły one wąskiej grupy zawodowej (adwokatów), nie wywołały większego społecznego niepokoju. Również środowiska sędziowskiego. Zjawisko to świetnie przedstawił Robert Rynkun-Werner w naukowej monografii¹. Zdaniem Autora: „W ostatnich latach adwokatura polska w wyniku bardziej politycznego niż merytorycznego uzasadnienia, w imię populistycznych hasel deregulacji zawodów prawniczych, walki z kumoterstwem, nepotyzmem czy ogranicze-

niem barier w dostępie do zawodu, doznaje coraz większej ingerencji ze strony państwa. W ugruntowaną od dziesięcioleci niezależność wkracza państwo – ustawodawca. Zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem samorządu adwokackiego przez Ministra Sprawiedliwości, ograniczenia w zakresie działalności samorządowej, w szczególności w zakresie kształcenia aplikantów adwokackich (...) doprowadzenie w wyniku deregulacji do realnego bezrobocia wśród adwokatów, faktycznie zagrażają jego prawidłowemu funkcjonowaniu (...)”². Na mocy licznych nowelizacji ustawy Prawo o adwokaturze skrócono okres aplikacji do 3 lat oraz poszerzono krąg osób zwalnianych od odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego. Jednocześnie zwiększono liczbę uprawnionych do występowania przed sądami i urzędami, mimo że osoby te nie ponoszą żadnej odpowiedzialności dyscyplinarnej i materialnej za nienależycie świadczoną pomoc prawną. Podejmowane były próby stworzenia trzeciego zawodu dla świadczenia pomocy prawnej w szerokim zakresie³. Wszystko to świadczy o tym, że takimi działaniami władza ustawodawcza naruszała podstawowe prawa i wolności obywatelskie, w tym konstytucyjne prawo do obrony realizowane m.in. przez świadczoną pomoc prawną przy pomocy profesjonalnych obrońców i pełnomocników, ponoszących odpowiedzialność materialną i dyscyplinarną za wszystkie swoje działania.

Do niedawna byłem przekonany, że adwokaci świadczący pomoc prawną, a adwokatura jako organizacja samorządu zawodowego, zawsze wypowiadali się i będą się wypowiadać w każdych warunkach ustrojowych za niezawisłością sędziów i niezależnością sądów. Adwokatura czyniła tak, począwszy (w okresie powojennym) od Krajowego Zjazdu w 1959 r. (pierwszego zjazdu w ogóle), poprzez historyczny Zjazd Adwokatów z 3–4 stycznia

¹ R. Rynkun-Werner, *Niezależna adwokatura a efektywna pomoc prawna z urzędu*, Warszawa: Wyd. Naukowe Silva Rerum 2016, s. 19, 66–71 i n.

² Tamże, s. 19.

³ Tamże, s. 104 i n.

1981 r. w Poznaniu (zwołany bez podstawy prawnej), po uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej. Czyniła tak, gdy tylko zachodziła tego rodzaju potrzeba. Dlaczego tak czyniliśmy i czynimy, niezależnie od konsekwencji, jakie ponieść może całe środowisko? Wypada przypomnieć, że za działania podejmowane na rzecz społeczeństwa w latach 1955–1959 (obrony w sprawach poznańskich, procesy rehabilitacyjne, uchwała ww. Zjazdu) ówczesne władze odpowiedziały bardzo restrykcyjną ustawą o ustroju adwokatury, obowiązującą od 1 stycznia 1964 r. do przełomu lat 1982/1983, z bardzo silnym nadzorem administracyjnym ministra sprawiedliwości.

Na wyżej sformułowane pytanie można odpowiedzieć w sposób następujący: Adwokatura powołana jest m.in. do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz stosowania obowiązującego prawa. Trudno sobie wyobrazić taką ochronę, przede wszystkim ochronę jednostki, bez niezawisłych sędziów i niezależnych sądów. Niezawisłość sędziowska jest warunkiem praworządności, podstawową gwarancją sprawiedliwego procesu sądowego. Jak przekonywająco twierdzi Orlando Alfonso, sędzia Sądu Najwyższego z Portugalii: „Sędziowie nie są sprawiedliwi dlatego, że są sędziami, ale są sędziami po to, aby czynić sprawiedliwość. Pierwszym z elementów sprawiedliwości jest bezstronność – wobec siebie, swoich upodobań i antypatii oraz zobowiązań wobec kogokolwiek (bezstronność subiektywna). Sędziowie muszą również zachować bezstronność obiektywną – nie mogą mieć żadnych powiązań ze stronami w sprawie. Sędziowie nie mogą kierować się znajomościami. Bezstronność obiektywna lub proceduralna jest gwarancją bezstronności subiektywnej. Aby zachować bezstronność, sędziowie muszą być niezawisli – niezależni od innych władz państwowych (ustawodawczej i wykonawczej) oraz od innych władz

w społeczeństwie (gospodarczych, społecznych, religijnych oraz prasy). W tym znaczeniu niezawisłość jest gwarancją bezstronności sędziów – nie jako ich przywilej dla nich, ale gwarancją dla społeczeństwa. Dlatego można ją określić jako gwarancję polityczną⁴. Ta niezawisłość w wydawanych orzeczeniach nie będzie realizowana, jeżeli sędziowie nie będą mieli zagwarantowanej niezawisłości na różnych poziomach: kształcenia, powoływania i awansowania, nieusuwalności i dyscypliny, wynagrodzenia, przechodzenia w stan spoczynku oraz wykonywania decyzji pozostałych władz państwowych. Podobne stanowisko wyraża dr hab. Dariusz Dudek, zwracając uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁵. I poglądy doktryny (Leszek Garlicki), że gwarancje niezawisłości sędziowskiej można ujmować w sposób dualistyczny:

a) personalny – obejmuje stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność i nieprzenoszalność (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła i senatora (art. 103 ust. 2 Konstytucji), apolityczność (art. 178 ust. 3 Konstytucji), status materialny i zasady wynagrodzenia (art. 178 ust. 2 Konstytucji);

b) merytoryczny – co oznacza, że sędzia poza podległością prawu, tj. Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być poddany w rozstrzygnięciu sprawy tylko wskazówkom w orzeczeniu sądu wyższego rzędu. Niezawisły sędzia polski podlega również ratyfikowanym umowom międzynarodowym i prawu pochodnemu Unii Europejskiej, stosowanym z pierwszeństwem przed ustawami (art. 178 ust. 1 w zw. z art. 9 i art. 91 Konstytucji)⁶. W tej ostatniej kwestii wypada przypomnieć, że pod rządami poprzedniej Konstytucji z roku 1952, w okresie stanu wojennego, adwokaci z izby łódzkiej, jako pierwsi, wskazywali nadrzęd-

⁴ *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, pod red. G. Borkowskiego, Warszawa: KRS 2016, s. 70.

⁵ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK/ZU 2005, nr 7A, poz. 81.

⁶ D. Dudek, (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, s. 120–123.

ność umów międzynarodowych (konwencji ratyfikowanych przez Polskę) nad sprzecznymi z nimi przepisami uchwalonymi przez władze państwowe. W przypadkach istotnych zagrożeń dla wskazanych wyżej gwarancji, stanowiących podstawę dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów, lub niedoceniaenia niektórych z nich (np. w przeszłości zbyt niskie uposażenia sędziowskie czy od pewnego czasu podważanie godności urzędu sędziego), adwokatura zawsze wypowiadała się na rzecz przestrzegania tych gwarancji, co leży w interesie wolności obywatelskich, a jeszcze szerzej – praw człowieka. Jednocześnie adwokatura zwracała uwagę na to, że niezawisłość i niezależność sądownictwa nie powinny być odrywane od jego sprawności i efektywności. Gwarancje wymienione w art. 45 Konstytucji powinny być uwzględniane łącznie, a nie rozdzielnie, tj. że właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd winien rozpoznawać skierowane do niego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W pełni należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich dr. Adama Bodnara, że: „Niezawisłość nie może być postrzegana jako wartość samoistna, lecz jako wartość, która może znaleźć pełną realizację jedynie w sprawnie działającym sądownictwie”. „Bo cóż po niezawisłości – pyta Rzecznik – skoro sąd postępuje przewlekłe, nieefektywnie, a całkowite rozpoznanie sprawy rozkłada się na wiele lat”⁷. Sprawność i efektywność można osiągnąć poprzez odpowiednie zmiany w przepisach proceduralnych, w ustawie o sądach powszechnych, w regulaminach, a także przez „odchudzenie” nadmiernej kognicji sądowej i konsekwentne orzecznictwo. Ze swojej dawnej praktyki pamiętam przepisy z Kodeksu postępowania karnego, które przewidywały, że przerwa pomiędzy rozprawami sądowymi nie mogła przekraczać 21 dni, a także orzeczenia Sądu Najwyższego uchylające wyroki sądów pierwszoinstancyjnych przekraczające ten termin, w szczególności gdy jego przekroczenie zakładano przy planowanych terminach roz-

praw. Efektywność sądenia może być zatem znacznie zwiększona, poprawiona bez naruszania zasady trójpodziału władzy oraz zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Jak się okazuje, postrzeganie tych zasad może być różnie rozumiane i odbierane nie tylko przez stosunkowo szerokie kręgi społeczeństwa, do których docierają bardzo krytyczne opinie (opierające się na wybranych przypadkach i własnym doświadczeniu odbieranym subiektywnie) niektórych mediów, ale również w środowisku prawniczym. Przyczyniają się do tego także zakłócenia wokół TK i jego orzecznictwa wywołane z pobudek politycznych. Swoją niezbyt pozytywną rolę w tym względzie odgrywają niektórzy prawnicy (w tym pochodzący ze środowiska adwokackiego) piastujący wysokie stanowiska publiczne. Nie chodzi w tym przypadku o różnice w poglądach na zasadnicze kwestie, ale o świadome utożsamianie błędów czy innych niedostatków (które zawsze mogą zaistnieć) z podstawowymi wartościami, na jakich oparty jest wymiar sprawiedliwości, dla negocowania lub osłabiania tych wartości. Odnieść można często wrażenie, że – cytując klasyka – punkt widzenia zależy od punktu siedzenia. Takiego wariantu nie zakładali ani twórcy Konstytucji z 1997 r., ani jej komentatorzy. Panowało dostojskie przekonanie, że niezawisłość sędziów i niezależność sądów stanowią oczywiste elementy państwa demokratycznego. Uważano, że pozycja sądownictwa w ramach podziału władzy opiera się w pewnym stopniu na separacji, a nawet izolacji, ponieważ do niego należy wyłączność sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości. Prawa takiego nie posiada żaden inny organ władzy, mimo powiązań zachodzących pomiędzy tymi władzami, np. władza ustawodawcza określa podstawy działalności sądów, a władza wykonawcza – prezydent – powołuje sędziów do pełnienia urzędu, minister sprawiedliwości – sprawuje nadzór administracyjny nad sądami. Powiązania te, wynikające z Konstytucji i innych ustaw,

⁷ A. Bodnar, (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, pod red. G. Borkowskiego, s. 115–117.

nie mogą jednak naruszać odrębności władzy sądowniczej⁸. Przepisy traktujące o powiązaniach pomiędzy władzami powinny tę odrębność szanować, podkreślać, a nawet wzmocnić, gdy ta odrębność może być zagrożona. Aktualnie rodzi się wątpliwość, czy władza ustawodawcza i władza wykonawcza w swoich działaniach praktycznych tak właśnie postrzegają rolę i znaczenie władzy sądowniczej. Coraz większa część komentatorów przychyliła się (mając na uwadze m.in. ostatnie decyzje kadrowe Ministra Sprawiedliwości) do poglądu, że z naruszeniem przepisów Konstytucji (art. 10, 173, 178, 180 i in.) następuje faktyczne ograniczanie władzy sądowniczej. Początkowe wątpliwości zamieniają się w fakty wywołujące określone konsekwencje.

Zachodzące lub przewidywane zmiany obudowywane są w odbiorze społecznym wypowiedziami, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów jest w zasadzie niezaskuszoną przywilejem dla osób pełniących urząd sędziego, który chroni te osoby przed odpowiedzialnością i stanowi przeszkodę dla poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W pełni należy poprzeć stanowisko Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, sędziego SN Dariusza Zawistowskiego, że „są to poglądy głęboko nieuprawnione, a ich autorzy nie dostrzegają, bądź nie chcą dostrzegać, że odrębność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów są środkami zapewniającymi realną ochronę praw jednostki i możliwość prowadzenia uczciwego procesu sądowego”⁹. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej gwarantuje przestrzeganie ważnych dla obywatela wartości, takich jak: równość wobec prawa, rozpoznanie jego sprawy przez bezstronny sąd w sposób jawny, przestrzeganie prawa, w szczególności gdy dochodzi do konfliktu pomiędzy obywatelem a organami władzy państwowej. Są to wartości stanowiące jednocześnie prawa i wolności obywatelskie, w ochronie których ma współdziałać adwokatura. Dlatego dostrzegając potrzebę

uspawnienia działalności władzy sądowniczej, adwokatura powinna wypowiadać się za przestrzeganiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów, określonych w obowiązującej Konstytucji.

Piszę ten tekst w niecodziennych okolicznościach. Z jednej strony Jubileusz 100 lat Odrodzonego Sądownictwa Polskiego, znaczący czas do snucia głębszych refleksji na temat jego przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Mamy już za sobą: uroczystości organizowane przez Sąd Najwyższy i Krajową Radę Sądownictwa, jednak bez osobistego udziału najwyższych przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej; konferencje naukowe i społeczno-prawnicze, na których szeroko analizowano przepisy Konstytucji i innych ustaw w nawiązaniu do działań podejmowanych przez pozostałe dwie władze. Odbyły się również manifestacje publiczne w obronie niezależnego sądownictwa. Z drugiej strony mamy nasilającą się akcją ustawodawczą zmierzającą do daleko zachodzących lub przewidywanych przemian w obrębie władzy sądowniczej. Jest to też czas, w którym uchwalono ustawy dotyczące TK i ustroju sądów powszechnych (podpisane przez Prezydenta) oraz dwie ustawy o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa, do których weto złożył Prezydent RP. Co do tych dwóch ostatnich ustaw toczyły się rozmowy pomiędzy Prezydentem a przywódcą większości parlamentarnej, a następnie pomiędzy Kancelarią Prezydenta a przedstawicielami większości parlamentarnej. Ostatnio projekt nowelizacji ustawy o SN zgłosiła Pierwsza Prezes SN prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf, chcąc wykazać, że pewne zmiany w organizacji sądownictwa i jego działalności są możliwe bez wyraźnego naruszenia Konstytucji. Stanowisko to spotkało się z krytycznym przyjęciem przez znaczną część środowisk prawniczych, a Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” wyraziło wręcz rozczarowanie.

Pewne nadzieje na przyjęcie rozwiązań

⁸ Por. D. Dudek, (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, s. 121.

⁹ Por. D. Zawistowski, (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, s. 13–14.

zgodnych z Konstytucją niektórzy pokładają w kilkakrotnie składanych oświadczeniach przez Prezydenta, że nie dopuści do uchwalenia prawa pozostającego w sprzeczności z przepisami prawa konstytucyjnego i że zależy mu na prawidłowym i stabilnym funkcjonowaniu władzy sądowniczej. Niepokoi natomiast fakt podpisania przez Prezydenta ustawy nowelizującej ustawę o ustroju sądów powszechnych nadającej Ministrowi Sprawiedliwości szereg uprawnień mogących w istotny sposób ograniczać przede wszystkim niezależność sądów, a pośrednio i niezawisłość sędziów. Niepokoi również i sposób uzgadniania ważnych zapisów w nowelizowanych ustawach – bez szerszych społecznych konsultacji czy dyskusji. W tej sytuacji punkt ciężkości w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich przesunie się z niezależności sądów na zapewnienie niezawisłości sędziów. Zdaniem cytowanego już dr. hab. D. Dudeka „niezależność sądów jest z konieczności względna, zmienna i stopniowalna, natomiast niezawisłość sędziów ma charakter nieredukowalny, absolutny (...) obie nie muszą wcale występować zawsze w koniunkcji (...) że nawet przy braku (...) pełnej

niezależności sądu jako organu możliwa jest postawa niezawisłego sędziego (...)”¹⁰. Powołując się na niezawisłość sędziego, odwołujemy się w istocie do jego wiedzy, kultury, doświadczenia, charakteru, odwagi oraz przede wszystkim sumienia i wrażliwości społecznej. Powinniśmy być przekonani, że wydane orzeczenie wolne jest od jakichkolwiek uprzedzeń i nacisków, że wydane zostało na podstawie prawa zgodnego z Konstytucją i normami prawa międzynarodowego, ratyfikowanego przez państwo polskie. Osłabianie władzy sądowniczej i podrywanie do niej zaufania opinii publicznej oraz tolerowanie błędów popełnianych przez wymiar sprawiedliwości w ostatecznym rozrachunku nie służy ani państwu, ani społeczeństwu. Taka refleksja ostrzegawcza wynika ze stuletniej historii odrodzonego sądownictwa polskiego. Konkluzja ostateczna sprowadza się do kategorycznego twierdzenia, że niezależne sądownictwo i niezawisli sędziowie stanowią trwałe fundament każdego demokratycznego państwa. Za taką konkluzją zawsze opowiadała się adwokatura, która w roku 2018 rozpoczęła kolejny Jubileusz – 100 lat Niepodległej Adwokatury.

¹⁰ D. Dudek, (w:) *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów*, s. 120.