

Taborowski: Ignorowanie wyroków międzynarodowych trybunałów to ślepa uliczka

https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ignorowanie-wyrokow-miedzynarodowych-trybunalow-to-slepa-uliczka,508843.html?fbclid=IwAR1sdlKXL7qLj9gp7Ncp4BTmhz6CzWqs55yUB7yj-Aid8RGf_61XVvtVNJw

Krzysztof Sobczak

Data dodania: 16.06.2021



Maciej Henryk Taborowski – polski prawnik, doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat, specjalista w zakresie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, od 2019 zastępca rzecznika praw obywatelskich

Słyszemy właśnie buńczuczne zapowiedzi niewykonania kolejnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE. Takich wyroków, szczególnie dotyczących polskich sądów, będzie wkrótce więcej, a ich ignorowanie prowadzi będzie do chaosu prawnego i podważania naszej przynależności do struktur międzynarodowych - mówi dr hab. Maciej Taborowski, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich.

Krzysztof Sobczak: Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelował niedawno o podjęcie działań na rzecz wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w sprawie firmy Xero Flor zakwestionował orzeczenie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w którego składzie zasiadał sędzia dubler. Z wypowiedzi prezes Julii Przyłębskiej wynika, że w TK ten wyrok nie zostanie uznany.

Maciej Taborowski: Rzeczywiście taką opinię wygłosiła w formie publicystycznej zaraz po ogłoszeniu tego orzeczenia. Stwierdziła, że wyrok jest wydany poza kompetencjami Trybunału i bez podstawy prawnej. Ale o tym, jak będzie naprawdę mogliśmy się przekonać się właśnie w dniu, w którym ukazuje się ten wywiad, bo w sprawie, w której uczestniczymy (sygnatura przed TK P 7/20), zażądaliśmy usunięcia ze składu orzekającego osoby zajmującej miejsce prawidłowo powołanego sędziego, tj. pana Justyna Piskorskiego. To chyba pierwsza okazja, gdy TK mógł wypowiedzieć się orzeczniczo w sprawie wyroku ETPCz w sprawie XERO FLOR.

No i odrzucił wnioszek. I uzasadnił m.in., że skład TK w każdej sprawie jest obsadzany prawidłowo, a działania RPO "deprecjonują rolę polskiego sądu konstytucyjnego".

No to znamy stosunek Trybunału Konstytucyjnego do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Czy to nie było oczywiste, przecież Rzecznik wielokrotnie występował o to, ale bez skutku?

To prawda, w każdej sprawie, w której uczestniczymy, składamy wnioszek o wyłączenie sędziów dublerów. Prawdą jest też, że za każdym razem są one odrzucane. Ale teraz jest trochę inna sytuacja, ponieważ po raz pierwszy jest orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzające, że taki skład nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą”.

Czyli chcąc się dostosować do tego orzeczenia prezes TK nie powinna wyznaczać dublerów do składów orzekających?

Tak, to powinien być jeden ze sposobów realizacji tego wyroku. Chociaż teraz możemy jeszcze obserwować próby przeciągania sprawy, ponieważ orzeczenie nie jest jeszcze prawomocne, polski rząd może się od niego odwołać do Wielkiej Izby ETPC.

To może coś zmienić?

Nie sądzę, ponieważ w orzeczeniu w sprawie Xero Flor Trybunał zastosował test z wyroku *Ástráðsson przeciwko Islandii* z 1 grudnia 2020 r., który w składzie Wielkiej Izby zapadł jednomyślnie. To jest ten sam problem, więc szanse na inne rozstrzygnięcie w polskiej sprawie są małe.

Stosunek do tego najbliższego i ewentualnie kolejnych wniosków o wyłączenie dublerów ze składów orzekających będzie pierwszym testem na stosunek Trybunału Konstytucyjnego do wyroku ETPC. Ale jak rozumiem, to byłby dopiero pierwszy etap realizacji tego orzeczenia?

Tak, to pierwszy krok, ale niezbędny, bo jeśli ten wyrok ma w Polsce obowiązywać, to osoby powołane do TK na już zajęte miejsca nie powinny orzekać. Czekamy na pierwszą okazję, kiedy poznamy stosunek Trybunału Konstytucyjnego do orzeczenia trybunału strasburskiego stwierdzającego, że w tym zakresie doszło do naruszenia Konwencji. Byłby to pierwszy sygnał, że polskie organy przestrzegają obowiązujące Polskę prawo międzynarodowe, które zgodnie z artykułem 9. naszej konstytucji, Rzeczpospolita powinna przestrzegać.

A kolejny etap to usunięcie tych osób z Trybunału?

Tak, pełne wykonanie orzeczenia powinno polegać na tym, że trzech dublerów powinno zostać usuniętych z Trybunału Konstytucyjnego. Jednak sposób wykonania tego obowiązku jest pozostawiony państwu.

Czy dobrze rozumiem, że w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie tego orzeczenia jest też sugestia, że wszyscy sędziowie mogą przystąpić do wykonywania tego wyroku, ignorując orzeczenia TK wydane z udziałem dublerów?

Tak, każdy sędzia może to zrobić, powołując się na orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trzeba pamiętać, że w zakresie stosowania konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej, bo ten wyrok ma bezpośrednie przełożenie na standard w prawie unijnym, sądy krajowe mogą uznawać, że jeśli brany w konkretnej sprawie pod uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany był z udziałem osoby, która nie jest sędzią ustanowionym zgodnie z ustawą, to on może być pominięty. A dla uczestników tych postępowań otwiera się też droga do indywidualnych wystąpień do Strasburga. Oczywiście, wykonanie tego wyroku ETPC będzie też polegało na ochronie obywateli przed skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w wadliwym składzie.

Stwierdził pan, że Polska jest zobowiązana do wykonywania orzeczeń trybunału w Strasburgu i unijnego Trybunału Sprawiedliwości. Tymczasem przedstawiciele polskich władz dość jednoznacznie ogłaszają, że nie będą wykonywać tych wyroków, które im nie odpowiadają. Może premier, czy inny funkcjonariusz państwa to ogłosić?

Takie nastawienie władz politycznych do niektórych wyroków dotyczy nie tylko orzecznictwa trybunałów międzynarodowych, jak choćby niedawne postanowienie TSUE w sprawie kopalni Turów. Pamiętamy przecież jak było z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie ujawnienia list poparcia dla kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, czy niedawne postanowienie sądu o zabezpieczeniu w sprawie zakupu przez Orlen wydawnictwa Polska Press, bo są wątpliwości, czy ta transakcja nie jest groźna dla rynku medialnego. Zarówno prezes koncernu jak i wicepremier Jarosław Kaczyński publicznie oświadczyli, że to bezprzedmiotowe orzeczenie sądu i oni robią swoje, a spółka jest przejęta. A więc deklaracje rządzących polityków w odniesieniu do wyroków czy zabezpieczeń dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie powinny dziwić.

W odniesieniu do krajowych wyroków to władza stwierdza: nie wykonamy tych wyroków i co nam zrobicie. I rzeczywiście, nie ma chyba siły na takie podejście władzy wykonawczej, a w tle także ustawodawczej?

No nie całkiem, bo jak się okazuje, takie aroganckie traktowanie decyzji sądów ma swoje granice. A świadczy o tym choćby to, że sąd rejestrowy nie wpisał jeszcze do rejestru przedsiębiorców zmian w zarządzie przejętej przez Orlen spółki.

Ale wskazana przez nowego właściciela członek zarządu Polska Press odwołała już kilku redaktorów naczelnych gazet.

Odwołała, chociaż z oświadczeń wynika, że dzieje się to na podstawie ugód. Zobaczymy, czy nowi redaktorzy naczelni zostaną przez sądy wpisane do rejestrów prasy prowadzonych przez sądy. Co do zasady lekceważenie, czy ignorowanie orzeczeń sądów może mieć różnorakie skutki prawne. Bo przecież kwestie wpisu do sądowego rejestru skutków dokonanej transakcji, czy decyzji kadrowych, będą brane pod uwagę przez kontrahentów tego podmiotu. Tu ręce polityków mogą okazać się za krótkie.

Zabezpieczenia w sprawie Turowa możemy nie wykonać?

Według mnie to nie wchodzi w grę. Szczególnie, że pojawiła się groźba surowej kary, gdy rząd Czech wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wyznaczenie dla Polski kary w wysokości 5 mln euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu zabezpieczenia. Nawiasem mówiąc to polski rząd przyłożył się do ukształtowania takiego mechanizmu karania, gdy parę lat temu próbował nie wykonać postanowienia TSUE w sprawie wstrzymania wycinki w Puszczy Białowieskiej. Dopiero groźba zastosowania kary w wysokości 100 tys. euro dziennie zaskutkowało wstrzymaniem tych prac. To była pierwsza decyzja Trybunału Sprawiedliwości tak interpretująca przepisy traktatu o zabezpieczeniach. Tutaj sankcja może nastąpić bardzo szybko i może być dotkliwa.

Tu chyba nie można zastosować retoryki "nie wykonamy i co nam zrobicie?". Bo jeśli już taka kara zostanie ustanowiona, to zostanie potrącona z należnych nam funduszy unijnych?

To może się tak skończyć. Jeśli strona, w tym przypadku Cechy, żąda nałożenia kary, a Trybunał wyda takie postanowienie, to ta decyzja zostałaby przekazana Komisji Europejskiej do wykonania. Komisja wydaje wtedy decyzję nakazującą państwu członkowskiemu wpłatę kary w określonej wysokości. Ta decyzja jeszcze podlega zaskarżeniu do TSUE, ale skoro Trybunał nakazał nałożenie kary to trudno się spodziewać, że teraz zmieni zdanie. To chwilę może potrwać, ale potem rzeczywiście przyjdzie do egzekwowania kary. A jeżeli państwo nie zapłaci, chociaż według mojej wiedzy to się jeszcze nie zdarzyło, to Komisja z tych kwot, co do których Polska ma roszczenie wobec budżetu Unii, te kary może potrącić. Będzie więc mniej pieniędzy na różne programy realizowane z unijnych funduszy.

W przypadku wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ma takich sankcji za ich niewykonanie.

Nie ma bo Rada Europy, w ramach której działa strasburski trybunał, to inny typ organizacji niż Unia Europejska. Europejski Trybunał Praw Człowieka rzeczywiście ma mniej skuteczne środki w tym zakresie. Tam możliwe są w zasadzie dwa skutki. Po pierwsze skargi indywidualne w podobnych sprawach, gdzie może być zasądzane zadośćuczynienie, które przy dużej liczbie skarg też może być dotkliwe. A po drugie, przy określonym natężeniu podobnych skarg może być wydane orzeczenie pilotażowe, wskazujące środki generalne, jakie państwo powinno podjąć. No i jest komitet monitorujący Rady Europy, który może wywierać naciski na wykonanie takiego wyroku.

To są naciski polityczne, które rząd takiego państwa może zignorować.

To prawda i znamy takie przykłady, jak choćby stosunek Rosji do orzeczeń dotyczących spraw rodzin ofiar katyńskich i kwestii udzielenia informacji niezbędnych do prowadzenia postępowań przed ETPCz. Trybunał strasburski nie ma takich narzędzi jak TSUE, a więc możliwość wyegzekwowania od państwa wykonania wyroku, czy innych obowiązków jest znacznie mniejsza. Ale sprawa nie jest beznadziejna, ponieważ takie wyroki zapadające w Strasburgu mają swoje przełożenie jako minimalny standard w prawie unijnym. Wtedy są wykorzystywane przez instytucje unijne i sądy polskie orzekające w zakresie prawa unijnego. A w razie kolizji z prawem krajowym wchodzi w grę postępowanie przeciwnaruszeniowe i kary. Może więc dojść do swoistego

połączenia sił tych dwóch instytucji i w efekcie wyroki strasburskie uzyskają status standardów unijnych. A państwo polskie może znaleźć się w sytuacji przymusu, by te standardy zastosować.

Czy też pan odnosi wrażenie, że jesteśmy świadkami początku pewnej kumulacji orzeczeń w obu tych wspomnianych trybunałach, które będą dla polskich władz kłopotliwe i w związku z tym kwestia ich wykonywania stanie się jeszcze większym problemem? Czy pana zdaniem polskie władze choć trochę ugną się przed tą falą i zdecydują się na jakieś ustępstwa?

W sumie w Strasburgu i Luksemburgu jest już kilkadziesiąt spraw dotyczących wszystkich aspektów tak zwanej reformy w polskim wymiarze sprawiedliwości. Czyli rozmontowywania systemu gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Te wyroki będą kolejno zapadać, a po wyroku Xero Flor już widać, że w pewnym momencie dojdzie do poważnej rozbieżności w aksjologii systemu krajowego w stosunku do systemu strasburskiego i unijnego. No bo jeżeli rząd Trybunał Konstytucyjny będą utrzymywać, że te osoby, które zostały powołane na stanowiska sędziowskie z naruszeniem standardów strasburskich i luksemburskich są sędziami i mogą orzekać, to dojdzie do bardzo poważnego chaosu prawnego. Dlatego, że jeżeli te osoby nie spełniają kryteriów strasburskich i luksemburskich, to nie mogą orzekać w sprawach objętych zakresem Konwencji i zakresem prawa unijnego. W sytuacji, w której każde stanowisko sędziowskie w Polsce wiąże się potencjalnie ze stosowaniem prawa unijnego i może wchodzić też w zakres Konwencji, każde takie wadliwe powołanie oznacza powołanie sędziego dysfunkcyjnego, który nie może orzekać w większości spraw. Perspektywa unijna jest taka, że ten sędzia z góry musi być gotowy do orzekania w sprawach unijnych. A przecież już zapewne niedługo, jak TSUE potwierdzi to w sprawach sędziego Żurka (C-487/19) i sędzi Frąckowiak (C-508/19), połowa Sądu Najwyższego nie będzie spełniać tego standardu. Podobnie coraz większa liczba sędziów powoływanych do sądów powszechnych. Brnięcie w tę sytuację, betonowanie tego stanu, który mamy obecnie, jest bardzo niebezpieczne, a im dalej to pójdzie, tym trudniej będzie się z tego wycofać. A będzie to niezbędne.

Jaki scenariusz pan przewiduje?

Nie wyobrażam sobie, żeby Komisja Europejska nie wszczęła postępowania przeciwko Polsce, jeśli połowa Sądu Najwyższego nie będzie wypełniać standardów prawa europejskiego. Dojdzie prawdopodobnie do takiej sytuacji jak z Turowem, że będzie Polsce groziła kara pieniężna i wtedy rząd zacznie naprędce szukać jakiegoś sposobu wyjścia z tej sytuacji. A jak to może wyglądać to widzimy właśnie na przykładzie sporu o kopalnię Turów. Jest jakaś narracja rządu, a fakty zupełnie inne i wszystko zmierza do porażki, która odbije się znacząco na kieszeni polskiego podatnika.

Lista tych problemów to sprawa rozwojowa, bo ostatnio doszła jeszcze prośba Komisji Europejskiej, by premier wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie nadrzędności polskiego prawa nad unijnym.

Trudno się dziwić tej prośbie, bo jeśli byłby to wyrok TK po myśli premiera, to wyłączałby on wszystkie orzeczenia trybunału luksemburskiego dotyczące tzw. „reformy sądownictwa” spod stosowania w Polsce z uwagi na ich sprzeczność z konstytucją. Ale to ma szersze znaczenie, bo jednocześnie Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Niemcom w związku z orzeczeniem ich Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że Trybunał Sprawiedliwości UE wyszedł poza swoje kompetencje. Jeśli więc nasz premier swojego wniosku nie wycofa, a Trybunał Konstytucyjny orzeknie zgodnie z tym wnioskiem, to postępowanie wobec Niemiec jest przygotowaniem do wszczęcia postępowania naruszeniowego także wobec Polski.

Bo to analogiczna sytuacja?

Gorsza, ponieważ tamten niemiecki wyrok ma ograniczone skutki, bo on dotyczy konkretnej sprawy o ograniczonym zasięgu, natomiast to, co chce zrobić nasz premier, zmierza do przyjęcia wyłączenia stosowania zasady skutecznej ochrony sądowej w polskim porządku prawnym. To zaś prowadzi wprost do zakwestionowania ponadnarodowego charakteru organizacji, jaką jest Unia Europejska. To dużo większy kaliber sprawy. Jestem przekonany Komisja Europejska nie będzie mogła przejść obojętnie obok takiego wyroku.