

Prof. Safjan: W sprawie rządów prawa nie ma żadnych kompromisów [WYWIAD]

https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8231143,safjan-krs-izba-dyscyplinarna-reforma-wymiaru-sprawiedliwosci-sedziowie.html?fbclid=IwAR0WBn_j9gKqyfuL2ILIV5b715I_2TjClhSJ4S1YETAaGZw5s1RyOaNv5Y

Tomasz Żółciak, Małgorzata Kryszkiewicz

dzisiaj, 07:33

Ten tekst przeczytasz w 16 minut



Prof. Marek Safjan, w latach 1998–2006 prezes Trybunału Konstytucyjnego,
od 2009 r. sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
/ PAP Archiwalny / Jakub Kamiński

Jeśli nie zmienimy Krajowej Rady Sądownictwa, czyli pierwotnego grzechu całego systemu, to nie widzę możliwości naprawiania dalej samego trybu powoływania sędziów - mówi Marek Safjan.

Polski rząd przesłał w zeszłym tygodniu odpowiedź na ultimatum Komisji Europejskiej w sprawie wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego systemu dyscyplinarnego sędziów. Czy może ona załagodzić spór między Polską i Unią Europejską?

Odpowiedź polskiego rządu być może będzie przedmiotem oceny przez TSUE, dlatego nie chcę wchodzić w kompetencje składu orzekającego. Niestety nie czytałem jeszcze tego stanowiska, lecz jego omówienia prasowe.

Rząd postanowił go nie upubliczniać, dopóki nie zapoznają się z nim adresaci.

Zgadza się. Z tych omówień wynika, że podstawowy argument polskiego rządu jest taki, że opiera się na założeniu, żeby doprowadzić do zniesienia Izby Dyscyplinarnej (ID). Problem polega na tym, że to stanowisko rządu musimy zestawić z orzeczeniami TSUE z 14 lipca, zawierającymi środki tymczasowe, oraz z 15 lipca, czyli wyroku w sprawie ID. Tam jest bardzo wyraźnie powiedziane, że ID nie spełnia warunków niezależności koniecznych do wykonywania funkcji wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim UE. I to jest punkt wyjścia do dalszego rozumowania. Jeśli ID nie spełnia tych minimalnych warunków, to konsekwencją wyroku TSUE jest to, że od momentu jego wydania izba nie ma już legitymacji do działania.

Rząd zapowiedział likwidację ID w obecnym kształcie oraz kolejne reformy na jesień.

Ale dotyczy to przyszłych działań, a obecnie nie ma czasu na to, bo skutki wyroków TSUE muszą być natychmiastowe. Tu nie chodzi o jakiś przepis traktatu czy drugorzędne zasady, lecz o podstawowe zasady, które definiują, czym jest Unia Europejska. Jeśli zasada rządów prawa nie jest respektowana,

to taki organ jak ID nie może dalej funkcjonować. Rozwiązanie nie polega wyłącznie na samej likwidacji ID i na tym, że osoby, które tam orzekają, z dnia na dzień stałyby się sędziami innej izby. A są przecież pomysły, by przesunąć sędziów z ID do Izby Karnej. Prezes Izby Karnej SN pan sędzia Laskowski ma rację, krytykując ten pomysł. Tu nie chodzi tylko o sam kształt instytucjonalny Sądu Najwyższego, ale o coś znacznie więcej. Z uzasadnienia TSUE wynika, że cały system powoływania sędziów do ID był objęty wadami. Był tak skonstruowany, że umożliwiał wywieranie presji politycznej na sędziów ID. Nie chodzi więc o zwykłe poprawienie tego czy innego mechanizmu. Założeniem rozumowania TSUE jest teza, że mamy do czynienia z kryzysem strukturalnym całego wymiaru sprawiedliwości, całym zespołem czynników składających się na zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. To nie jest pierwszy raz, gdy TSUE sformułował taką tezę, po raz pierwszy odnajdujemy ją w odniesieniu do Polski w znanym orzeczeniu LM z 2018 r. dotyczącym wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania. Już wtedy TSUE wyraźnie powiedział, że istnieją przesłanki, iż możemy mieć do czynienia z kryzysem systemowym.

Zarządzenia I prezes SN, częściowo zamrażające Izbę Dyscyplinarną, nie załatwiają sprawy?

Powiem szczerze, nie wiem, na jakim gruncie jesteśmy. Następowало wiele zmian – raz były zamrożenia, raz odmrożenia – choć teraz wydaje się, że izba rzeczywiście jest częściowo zamrożona. Nawet bardzo częściowo. Bo jak zrozumiałem, funkcjonowanie ID nie jest zahamowane, skoro w dalszym ciągu umieszczone są sprawy na wokandzie na wrzesień. O ile wiem, niedawno zapadło orzeczenie dotyczące kwestii immunitetowej. A przecież w orzeczeniu TSUE z 14 lipca bardziej jednoznacznie powiedzieć się nie dało, że tego rodzaju postępowania muszą

ulec natychmiastowemu zawieszeniu, a te, które toczyły się wcześniej, nie mogą wywierać już skutków prawnych. Tymczasem w świetle zarządzeń I prezes SN cała rzecz jest właściwie pozostawiona do decyzji samej ID i jej sędziów. Kompletnie tego nie rozumiem, nie widzę w tym rzeczywistej woli wykonania wyroku TSUE.

Profesor Małgorzata Manowska tłumaczy się niezawisłością sędziowską, pozostawiając tę kwestię do uznania samych sędziów ID.

Ten argument w odniesieniu do orzeczenia TSUE jest kompletnie nietrafny. Orzeczenie TSUE wychodzi z założenia, że sędziowie nie spełniają kryteriów niezależności. A skoro tak, to oddawanie im decyzji wydaje się niezgodne z tym, co orzekł TSUE. Ci sędziowie, już po wydaniu wyroku TSUE, powinni być odsunięci od orzekania. To nie jest kwestia ochrony niezawisłości sędziowskiej, tylko zapewnienia każdemu prawa do niezależnego sądu. Niezawisłość nie może służyć zaspokajaniu czyichś ambicji, lecz ma dawać pewność obywatelowi, że otrzyma dostatecznie skuteczną i bezstronną ochronę sędziego. Na dziś ten warunek nie jest spełniony.

Pytanie, czy osoby zasiadające w ID są sędziami? W dyskusjach pojawia się argument, że skoro prezydent ich powołał, to już samo to przesądza o ich statusie.

Z perspektywy prawa unijnego nie ulega wątpliwości, że po wyroku TSUE z 15 lipca osoby te nie mogą pełnić funkcji sędziego. TSUE nie rozstrzyga, czy one są formalnie sędziami, one po prostu – nawet przyjmując, że mają status sędziowski – nie spełniają koniecznego atrybutu bycia sędzią. Z punktu widzenia unijnego to oczywiste i tego nie zmieni żaden przepis prawa krajowego, włącznie z przepisem konstytucji. Przepis

konstytucji stanowiący o trybie powołania sędziów przez pana prezydenta nie był kwestionowany przez TSUE. Z przekonaniem mogę jednak stwierdzić, że rozstrzygnięcie TSUE nie wywołuje żadnej sprzeczności z polską konstytucją. To wykreowany konflikt, nie ma więc żadnej potrzeby odwoływania się do nadrzędności konstytucji polskiej nad prawem unijnym, ponieważ problem musi być rozstrzygnięty tak samo jednoznacznie w świetle polskich przepisów konstytucyjnych, w tym przede wszystkim w art. 45. Wydaje się natomiast, że z punktu widzenia pewności prawa i całościowego rozwiązania problemu potrzebna jest interwencja ustawodawcza. Tyle że pewne decyzje muszą nastąpić już dziś, w związku z orzeczeniami TSUE należy wstrzymać utrzymywanie stanu prawnego, który dalej narusza prawo unijne.

I co potem? Rząd zapowiedział dalsze reformy.

To, jak rozwiązać ten problem na przyszłość, wykracza już poza analizę sędziów TSUE. Twierdzenie przez I prezes SN, że ona niewiele może zrobić, bo to jest domena władzy ustawodawczej, jest jednak chybionym argumentem w odniesieniu do orzeczeń TSUE. W momencie niewykonywania orzeczeń TSUE żadne argumenty odnoszące się do barier w porządku krajowym (np. konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych) nie mogą być brane pod uwagę. Tak samo chybiona jest teza, że wyrok jest skierowany wyłącznie do rządu polskiego i nie należy do kompetencji prezesa sądu podejmowanie jakichkolwiek działań. Wyrok TSUE jest więc m.in. tak samo skierowany do prezesa sądu apelacyjnego, który nie dopuszcza sędziego Igora Tuleyi do pracy, jak i do prezes Manowskiej, która powinna zdecydowanie wstrzymać funkcjonowanie ID zgodnie z treścią orzeczenia. Tu nie ma już żadnego pola manewru, nie można powiedzieć „to nie moja sprawa”. Inną sprawą jest to, że władza ustawodawcza,

dla całościowego uporządkowania spraw i usunięcia kryzysu strukturalnego, musi podjąć działania. Jakież? Tego nie podpowiem, bo to problem do wielkiej, autentycznej debaty.

Pewne pomysły już się pojawiają. Sama I prezes SN przedstawiła potencjalne rozwiązania dotyczące KRS i ID – by kandydatów losować w nadmiarowej liczbie, po czym w przypadku KRS ostatecznego wyboru dokonywałby parlament, a w przypadku ID – prezydent.

Problem w tym, że to tylko luźne pomysły, a nie konkretne projekty, w związku z czym trudno jest to ocenić. Jedno wydaje się pewne – wszelkie projekty muszą uwzględniać to, co już dzisiaj wyraźnie wynika z dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Mówię o całej serii orzeczeń, poczynając od 2018 r., które dotyczyły poszczególnych filarów polskiego wymiaru sprawiedliwości – mieliśmy sprawę przechodzenia sędziów SN do stanu spoczynku przed osiągnięciem wieku emerytalnego, potem chodziło o niezależność sędziów ID, następnie wadliwość trybu odwoławczego od uchwał KRS wskazujących kandydatury na sędziów, jest też w toku przed TSUE wiele dalszych spraw dotyczących innych wad i zagrożeń dla wymiaru sprawiedliwości w obecnym kształcie. Uwzględniając całość tego orzecznictwa, propozycje ustawodawcze na przyszłość muszą brać pod uwagę ocenę funkcjonowania ciała zwanego dzisiaj „Krajową Radą Sądownictwa”. To się nie obejdzie bez istotnej zmiany strukturalnej, bo TSUE wskazywał w swoich orzeczeniach bardzo wyraźnie, np. w listopadzie 2019 r., że tryb powoływania KRS budzi zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia odnoszących się do tej instytucji wymagań niezależności i obiektywizmu. W dyskusjach, także toczących się w Polsce, wielokrotnie podnoszono, że reprezentacja sędziowska z KRS nie jest zgodna z polską konstytucją. Jeśli nie zmienimy KRS, czyli pierwotnego grzechu całego systemu, to nie widzę możliwości naprawiania

dalej samego trybu powoływania sędziów. Nie twierdzę, że system dotychczasowy był perfekcyjny, w samym środowisku sędziowskim pojawiały się wcześniej głosy krytyczne. To wszystko jest do dyskusji. Ale na pewno nie może być świetle polskiej konstytucji i wskazanych standardów akceptowane rozwiązanie, które pozbawia samorząd sędziowski jakiegokolwiek możliwości wpływu na skład KRS. Powinna być też zapewniona w przyszłości możliwość odwołania się do sądu od decyzji KRS w sprawie przedstawienia kandydatów na sędziów. Taki mechanizm odwołania, dopóki jeszcze istniał, został kompletnie zdeformowany, na co wyraźnie wskazuje orzeczenie TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie AB i inni. W konsekwencji osoby, które zostały następnie powołane na stanowiska sędziowskie w SN bez oczekiwania na zakończenie odpowiednich postępowań odwoławczych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, były powołane w sposób wadliwy.

A co z kształtem postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów?

On też musi ulec gruntownej zmianie – zarówno w zakresie samego postępowania, jak i przepisów przewidujących podstawy jego wszczynania – ponieważ w obecnym stanie prawnym same w sobie są sprzeczne z prawem unijnym. Dzisiaj sędziowie nie mogą podnosić zarzutu związanego z prawidłowością powołania członków składów orzekających. Pamiętajmy, co się działo z sędzią Pawłem Juszczyshynem, który zaczął badać listy poparcia do KRS. Sędzia ten do dziś jest odsunięty od orzekania i poddany sankcjom dyscyplinarnym tylko dlatego, że podjął czynności procesowe w tym kierunku. TSUE uznaje, że sam fakt wyłączenia możliwości wystąpienia z wnioskiem o zbadanie trybu powołania danego sędziego jest sprzeczny z regułą bezstronności sędziowskiej. TSUE wskazuje też, że wobec sędziów, którzy stawiali pytania prejudycjalne do TSUE, a więc korzystali

z najbardziej podstawowego instrumentu dialogu sądowego, wszczynane są postępowania dyscyplinarne, i uznaje, że same ryzyko takich postępowań wywołuje „efekt mrożący”, wpływający na niezawisłość sędziowską. Cała dyskusja sprowadzająca się wyłącznie do likwidacji instytucjonalnej ID jest spłaszczona i pozbawiona głębszego sensu.

Pod koniec sierpnia Trybunał Konstytucyjny ma wydać wyrok, w którym ma rozstrzygnąć, czy faktycznie prawo unijne ma prymat nad konstytucyjnym. Czy nie obawia się pan, że ten wyrok jeszcze bardziej skomplikuje trwający spór i oddali nas od kompromisu, którego zaczynamy powoli szukać?

W sprawie rządów prawa nie ma żadnych kompromisów. To było przypominane swego czasu przez przewodniczącego Komisji Europejskiej czy też prezesa TSUE. Rządy prawa albo są, albo ich nie ma. Tu nie ma sytuacji pośredniej. To nie może być tak, że będzie istnieć jakaś cząsteczka rządów prawa, a na całą resztę przymkniemy oko. W sprawie praworządności kompromisów być nie może.

Problem polega chyba jednak na tym, że TSUE inaczej definiuje praworządność niż polski rząd. PiS wielokrotnie podkreślał, że – żeby go rozliczać z praworządności – to najpierw trzeba by było zdefiniować, czym ta praworządność ma być. Bo przecież w każdym kraju na czym innym to polega, często w grę mogą wchodzić niuanse.

I rzeczywiście wchodzi, i te niuanse są brane pod uwagę. Tyle że w przypadku Polski nie chodzi o niuanse, ale o samą istotę rządów prawa. Rządy prawa w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości polegają przede wszystkim na tym, że zapewnia się funkcjonowanie niezależnego i bezstronnego sądu. Chodzi

więc o to, żeby sąd był wolny od obaw ryzyka poddawania sędziów presji politycznej, wszelkich zewnętrznych uzależnień i nacisków. To jest istota tego sporu. TSUE nie chce decydować o kształcie strukturalnym wymiaru sprawiedliwości. Trybunałowi nie chodzi o przesądzenie tego, jaki organ ma mianować sędziów. Mianowanie sędziów bowiem w różnych systemach krajowych wygląda inaczej. Mało tego, rzeczywiście są systemy, w których udział polityków w procesie mianowania sędziów jest widoczny na pierwszy rzut oka. Nie oznacza to jednak automatycznie ryzyka wywierania presji politycznej na sędziów i tworzenia zagrożenia dla ich niezależności. Jednak w Polsce mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, która jest efektem kumulacji wielu bardzo niebezpiecznych czynników. Po drugie, co jest niezwykle istotne, badając poziom respektowania rządów prawa w jakimkolwiek państwie, jako punkt wyjścia TSUE bierze pod uwagę stan, jaki istniał w momencie akcesji. Tak więc ten poziom został wyznaczony w 2004 r., kiedy wstępowaliśmy do UE, a w konsekwencji, jeżeli w stosunku do tamtego poziomu następuje istotne obniżenie standardów państwa prawa, to w takiej sytuacji uzasadnione jest pytanie o zgodność tych standardów z prawem europejskim

A wracając do spodziewanego wyroku TK – jakie on będzie miał znaczenie dla toczącego się sporu?

Nie potrafię zrozumieć, jaka była intencja zainicjowania tego postępowania przed TK. Wyrażam głębokie zdumienie, że takie postępowanie w ogóle się toczy. A to dlatego, że już w przeszłości, w 2005 r., TK w pełnym składzie bardzo wyraźnie rozstrzygnął kwestię pierwszeństwa prawa europejskiego i relacji z postanowieniami konstytucji, badając traktat akcesyjny. I nie ma w uzasadnieniu tego orzeczenia żadnych przesłanek pozwalających twierdzić, że istnieje jakakolwiek sprzeczność między zasadami prawa unijnego a polską konstytucją. Wręcz

przeciwnie, TK stwierdził i takie też jest moje przekonanie, że konstytucja jest najważniejszym aktem normatywnym w polskim systemie prawnym, tyle że jej nadrzędność ujawnia się, dopóki jesteśmy w UE, w określonych ramach. Polska – zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi procedurami – przystąpiła do UE. Tym samym więc zaakceptowała reguły gry panujące w UE. I dopóki jesteśmy w gronie państw unijnych, musimy tych reguł przestrzegać. Ale, co oczywiste, zawsze możemy z Unii wyjść. Dopóki jednak w tym klubie, dość elitarnym, jesteśmy, to musimy przestrzegać reguł w nim obowiązujących. A ponadto, jak już wspomniałem, cały ten spór dotyczący tego, czy prawo unijne pozostaje w konflikcie z zasadami konstytucyjnymi, jeśli chodzi o kwestie dotyczące wymiaru sprawiedliwości, jest sztucznie wykreowany. Te wszystkie wadliwości systemu wskazywane w orzecznictwie TSUE łącznie z powoływaniem KRS, ID, usuwaniem sędziów z zawodu przed osiągnięciem przez nich wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku, podstawami postępowań dyscyplinarnych, pozostają także w sprzeczności z polską konstytucją. I to w takim samym stopniu, w jakim została ustalona ich niezgodność z traktatami unijnymi.

Jaki więc może być cel kreowania tego typu konfliktu?

Nie jestem w stanie znaleźć racjonalnego uzasadnienia, bo gdyby konsekwentnie podążać ścieżką tego konfliktu wytyczoną przez polski rząd, to niechybnie doprowadziłoby to do polexitu. Nie ma innej możliwości. Jeżeli bowiem stwierdzamy, że nie zamierzamy respektować unijnego porządku prawnego, to nie ma innego wyjścia jak wystąpienie z klubu państw unijnych. A czy to jest zgodne z wolą polskiego społeczeństwa? Czy na pewno chce ono wyjść z UE? Czy na pewno chcemy narażać naszych obywateli na to, że będą stosowane wobec Polski sankcje np. na podstawie art. 7,

które doprowadzą do zamknięcia strefy Schengen, do powrotu kontroli na granicach? Że rolnicy nie otrzymają unijnego wsparcia? Obawiam się, że ludzie nie zdają sobie sprawy z tego, na co tak naprawdę narażają nas takie działania. I na tym polega zasadniczy problem.

Jednak w innych państwach UE problem relacji między krajowym porządkiem konstytucyjnym a porządkiem unijnym też jest podnoszony.

To prawda, że problem ten był podnoszony przez sądy konstytucyjne w kilku państwach członkowskich, jednak trudno znaleźć bliskie podobieństwo, w żadnym wypadku nie zostało wydane orzeczenie organu krajowego uznające nieważność określonych przepisów prawa europejskiego, w tym odnoszących się do najważniejszych mechanizmów traktatowych, tak jak tego domaga się wniosek skierowany do polskiego TK. Dodajmy, że w każdej sytuacji, w której pojawia się kwestia ważności przepisów unijnych, podstawowym krokiem jest skierowanie przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego do TSUE, bo to do jego wyłącznej kompetencji należy ustalanie wiążącej wykładni i orzekanie o ważności tych przepisów. Innymi słowy sąd krajowy podnoszący kwestie ważności prawa europejskiego nie może samodzielnie orzec o uchyleniu tych przepisów i ich nieobowiązaniu w stosunku do jednego z państw członkowskich. Tak więc najpierw dochodzi do ustalenia, jaka jest rzeczywista treść prawa unijnego, po to, żeby dopiero w drugim etapie sąd krajowy mógł skonfrontować jego treść z konstytucją państwa członkowskiego. To jednak nie oznacza, że ma kompetencje do uchylenia przepisu unijnego. W znanym wyroku niemieckiego TK z 5 maja 2020 r. zostało uznane, że orzeczenie TSUE w sprawie Weiss naruszyło zasadę proporcjonalności, a w konsekwencji jest to rozstrzygnięcie ultra vires. Jednak nikt już nie dodaje, jakie były dalsze skutki

tęgo orzeczenia niemieckiego trybunału. A one były zerowe. A to dlatego, że niemiecki TK stwierdził później w czerwcu tego roku – podobnie jak to wcześniej zrobił TSUE – że nie ma żadnych podstaw do tego, żeby kwestionować system zakupu obligacji przez Europejski Bank Centralny. Tak więc w gruncie rzeczy cała ta sprawa okazała się być bańką mydlaną. Już nie mówiąc o tym, że jednocześnie w ostatnim czasie zapadały orzeczenia trybunału federalnego, które bardzo wyraźnie podkreślały, że interpretacje TSUE, np. w zakresie praw podstawowych wyrażonych w Karcie Praw Podstawowych, mają pierwszeństwo i muszą być respektowane przez niemieckie orzecznictwo konstytucyjne. Twierdzenie, że w wielu krajach UE podważana jest zasada pierwszeństwa prawa unijnego, jest oparte na nieprawdziwych założeniach.

Czy jednak nie sądzi pan, że niektóre decyzje TSUE też są kontrowersyjne? Weźmy chociażby słynne postanowienie zabezpieczające w sprawie kopalni Turów. TSUE nakazał natychmiastowe wstrzymanie wydobycia węgla, co doprowadziłoby do tego, że 5 proc. kraju byłoby pozbawione dostępu do energii. A to wywołałoby solidny kryzys energetyczny w Polsce. Czy tutaj TSUE jednak nie posunął się za daleko?

Proszę jednak pamiętać, co jest po drugiej stronie szali. A tam jest zdrowie, a być może i życie ludzkie. Tak więc, co jest bardzo trudne, trzeba było ważyć ryzyko wstrzymania produkcji elektryczności z ryzykiem, o którym mówiłem i które występuje dla tysięcy ludzi po drugiej stronie granicy. A poza tym należy pamiętać, że środek tymczasowy był oparty na przedstawionej wcześniej argumentacji rządu polskiego. A ta nie została uznana za przekonującą. Cały czas przecież istniały alternatywne sposoby rozwiązania tego konfliktu. Można było dojść do porozumienia z rządem czeskim. I trudno mi zrozumieć,

że w sytuacji gdy istniało ryzyko wydania takiego postanowienia zabezpieczającego, nie prowadzono, o ile mi wiadomo, rozmów ze stroną czeską, aby osiągnąć kompromis. Przecież ten spór trwa już od dłuższego czasu. Nie mogę jednocześnie twierdzić, że wszystkie orzeczenia TSUE są absolutnie perfekcyjne, doskonałe, że nigdy nie mogą wzbudzać kontrowersji i wątpliwości. Nie ma na świecie takiego sądu, w którym wszystkie rozstrzygnięcia są doskonałe. Są takie orzeczenia, które wymagają korekty, ewolucji. I to się dzieje. I jest to proces naturalny w każdym sądzie, a zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym. Jednak to w żaden sposób nie uzasadnia niewykonywania wyroków TSUE, jest to tak samo niedopuszczalne jak kwestionowanie prawomocnego wyroku sądu polskiego tylko dlatego, że ktoś z nim się nie zgadza. Tak więc formułowanie tezy, że można nie wykonywać wyroków TSUE, to w zasadzie nawoływanie do fundamentalnego konfliktu, to w istocie odejście od zasady podziału władzy, godzenie się na to, że o trafności rozstrzygnięć sądowych będzie decydował minister sprawiedliwości – prokurator generalny. Dzisiaj debata w Polsce dotyczy tej właśnie kwestii i dlatego nie można jej uznać za debatę o technikaliach. To jest spór o to, jak rozumieć fundamenty państwa prawa.

Wygląda na to, że polski rząd nie jest zbyt skory do tego, aby zmieniać prawo pod wpływem orzeczeń TSUE. Czy polskie sądy, bez dokonania przez ustawodawcę zmian w obecnie obowiązującym prawie, mają wystarczające narzędzia, aby doprowadzić do tego, że stan polskiego wymiaru sprawiedliwości będzie zgodny z wymogami unijnymi?

Jest to z pewnością trudne, ale w dużym stopniu możliwe. Sędziowie mają bardzo szeroki zakres bezpośredniego zastosowania przepisów traktatu i Karty praw podstawowych,

a także polskiej konstytucji, a ponadto mogą zawsze skorzystać z interpretacji przepisów unijnych ustalonej przez TSUE. Tak więc, jeżeli chodzi np. o kwestie związane z odmową uznawania konsekwencji prawnych orzeczeń ID, wydanych niezgodnie z powszechnie obowiązującymi orzeczeniami TSUE w kwestii stosowania sankcji dyscyplinarnych, to sędzia krajowy, sędzia polski ma tutaj pełny tytuł do tego, aby zgodnie z zasadą pierwszeństwa kierować się przede wszystkim orzecznictwem TSUE. Z punktu widzenia standardów wynikających z art. 47 KPP (prawo do bezstronnego i niezależnego sądu) w związku z art. 19 TUE oraz w świetle wskazanych rozstrzygnięć TSUE orzeczenia ID nie mogą wywoływać skutków prawnych w polskim porządku prawnym. Przypomnijmy tu też o niesłuchanie ważnym rozstrzygnięciu, którym była uchwała trzech połączonych izb SN w styczniu 2020 r., w której SN dokonał interpretacji przepisów, powołując się na prawo unijne i polską konstytucję, a także na orzecznictwo TSUE, i doszedł do wniosku, że ID SN nie jest sądem.

Nie oznacza to jednak, że interwencja ustawodawcza nie jest potrzebna. Ona dla większej przewidywalności prawa byłaby pożądana.

Ale czy jest jednak jakaś granica, której sądy polskie nie mogą jednak przekroczyć, podejmując próbę wcielenia w życie zaleceń TSUE?

Jest. Tą granicą jest sytuacja, w której okazuje się, że mamy do czynienia z przepisem prawa unijnego, lub nawet postanowienia Karty praw podstawowych, które nie mają bezpośredniego skutku, nie można więc wywieść z nich jednoznacznie takich treści, które dawałyby się przełożyć na dostatecznie skonkretyzowane prawa i obowiązki bez potrzeby interwencji ustawodawczej. Tego rodzaju sytuacja

została skonfrontowana przez TSUE np. w słynnym orzeczeniu Association de médiation sociale z 2014 r., gdzie chodziło o przepis art. 27 KPP, który nakazuje konsultacje pracodawcy z pracownikami w podejmowaniu decyzji przez pracodawcę. TSUE w tej sprawie uznał, że niestety nie ma możliwości odwołania się przez sąd krajowy bezpośrednio do postanowienia KPP. A jeżeli takiej możliwości nie ma, to obywatelom pozostaje roszczenie odszkodowawcze wobec władzy publicznej.

Czy sędziowie mogą więc, powołując się na standardy prawa unijnego, badać prawidłowość powołań innych sędziów? Mogą stwierdzić, że ktoś nie jest sędzią z uwagi na nieprawidłowości, do jakich doszło podczas procedury nominacyjnej?

Oczywiście że tak. To wynika wprost z treści postanowienia TSUE z 14 lipca oraz wyroku z 15 lipca. TSUE powiedział przecież, że są zawieszane przepisy, które blokują możliwość występowania z tego rodzaju wnioskiem o zbadanie poprawności powołania sędziego. Tak więc tutaj nie ma się w ogóle nad czym zastanawiać.

Rząd zapowiada kolejny etap reformy wymiaru sprawiedliwości. Wśród pomysłów jest m.in. spłaszczenie struktury sądownictwa. Jak pan ocenia te zapowiedzi? Czy jest pożądany kierunek reformy?

Moim zdaniem nie. Problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości nie jest w tej chwili nadmiar instancji. Problemem, którego rozwiązania powinno się szukać cały czas i który był rzekomo przedmiotem troski rządzących, jest brak efektywności postępowań, także dlatego że brak jest dostatecznie rozwiniętego aparatu pomocniczego sędziów. Postępowania toczą się za długo, nie ma zapewnionego szybkiego dostępu do sądu, a sprawiedliwość nierychła przestaje

przecież być sprawiedliwością. Okazuje się jednak, że wszystko, co do dzisiaj zrobiono w ramach tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości, jest kontrproduktywne. Postępowania sądowe znacząco się wydłużyły. Tak więc te działania trwające już tyle lat przyniosły wyłącznie znaczące pogorszenie sytuacji. Widać, że tak naprawdę reforma miała na celu, co zresztą dostrzegł TSUE w swoich orzeczeniach, zapewnienie rządzącym wpływu na wymiar sprawiedliwości, a ściślej na orzecznictwo. Aby poprawić sytuację, należy rozpocząć dyskusję np. nad wyjęciem pewnych spraw z kognicji sądów powszechnych i przekazanie ich sądom pokoju. To jest oczywiście jeden z możliwych, pożądaných w chwili obecnej kierunków. Można też dyskutować o ograniczeniu podstaw odwoławczych w pewnych postępowaniach. A spłaszczenie struktury sądownictwa w tym momencie, obawiam się, że może być wykorzystane do weryfikacji sędziów. Przy zmianie struktury sądownictwa sędziowie mogą być odsyłani w stan spoczynku bez względu na wiek. Tak więc tworzy się okazję do tego, aby pozbyć się „niepokornych sędziów” (choć owa „niepokorność” powinna być wpisana w etos zawodu sędziowskiego), a więc tych, którzy są zbyt niezależni, zbyt bezstronni i samodzielni w swych ocenach, nie ulegają jakimkolwiek naciskom i wpływom. Byłby to niebezpieczny kierunek. Można się tego autentycznie obawiać, zważywszy na dotychczasowe rezultaty tzw. reformy.

Rozmawiali Małgorzata Kryszkiewicz i Tomasz Żółciak