

Załamanie systemu sądowego w Polsce O skutkach działań ministra Adama Bodnara



Sytuacja, w jakiej znajduje się aktualnie polski wymiar sprawiedliwości, stanowi realne zagrożenie dla stabilizacji państwa i obowiązku wykonywania jednej z jego podstawowych funkcji, jaką jest zapewnienie odpowiedniego działania sądów i w ten sposób ochrony praw i wolności jednostki.

- To sądy przywracają porządek prawny, gdy dochodzi do jego naruszenia. Jednak, aby mogły tę funkcję wykonywać, państwo ma obowiązek zagwarantować zarówno odpowiedni system prawny, jak i warunki w jakich działają.
- Obserwując wydarzenia polityczne i ich prawne konsekwencje w ostatnich kilku miesiącach, można odnieść wrażenie, że ten obowiązek jest polskim władzom rządowym całkowicie nieznanym.
- Nie chodzi bowiem o to, by rządzić dla zachowania swojej pozycji, ale, by jego treścią było dążenie do osiągnięcia dobra wspólnego, jak to jednoznacznie stanowi art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Jest to zasada fundamentalna w polskim ustroju politycznym, która powinna stanowić kryterium interpretowania pozostałych, w różny sposób ujętych w tekście Konstytucji.
- Funkcje te interpretuje się z tekstu naszej ustawy zasadniczej, ponieważ nie zawiera ona żadnego katalogu funkcji państwa. To bynajmniej nie oznacza, że nie można go ustalić. Funkcje państwa są najczęściej wynikiem interpretacji zasad ustrojowych umieszczonych w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”, a także katalogu wolności i praw jednostki oraz jej obowiązków, uregulowanych w rozdziale II. Nikt nie ma wątpliwości, że państwo powinno zapewniać bezpieczeństwo obywateli, rozwój gospodarczy, stabilizację finansów publicznych i zestawienie to można wydłużać wskazując wiele celów, które państwo powinno realizować. W ten sposób wprowadza się w życie zasady konstytucyjne i zapewnia wolności i prawa jednostce. Tworzy się dobro wspólne. O tych sprawach się dyskutuje, a na podstawie osiągniętych wyników ocenia się działania władzy. Jesteśmy do tego przyzwyczajeni, ale czy to wyczerpuje konstytucyjne zobowiązania państwa wobec obywateli? W powyższym ujęciu mamy do czynienia z klasycznym podejściem do funkcji państwa, swego rodzaju podręcznikowym. Natomiast nasza Konstytucja zawiera również zupełnie nietypowe unormowanie, do którego warto się odwołać, postrzegając je właśnie z punktu widzenia polityki państwa wobec sądownictwa.

Rzetelność i sprawność działania wymiaru sprawiedliwości

Chodzi o krótki fragment Wstępu do Konstytucji, w którym ustrojodawca stwierdził, że „działaniu instytucji publicznych [należy] zapewnić rzetelność i sprawność”. Można by uznać, że w świetle wszystkich krytycznych wypowiedzi, w których wskazuje się na łamanie tak elementarnych zasad, jak trójpodział władzy, nieusuwalność oraz niezawisłość sędziów i niezależność sądów, zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji państwa to nie kwestia fundamentalna. Jednakże działania władzy powodują nie tylko niszczenie aksjologii sędziowskiej poprzez wręcz eliminowanie wspomnianych zasad, ale również anarchizują i dezorganizują sądownictwo powodując, że nie jest ono zdolne do prawidłowego realizowania swoich funkcji. Przywołanie powyższej frazy Wstępu powoduje konieczność odwołania się do analizy jej skuteczności prawnej.

Dotąd najczęściej przyjmowaliśmy, że wstęp w konstytucji to tekst nawiązujący do szczytnych kart historii, nakazujący uznanie najważniejszych dla narodu wartości jako podstawy aksjologii prawa i działania państwa, napisany szczególnie wyszukany językiem. Zazwyczaj uważaliśmy, że nie może być źródłem żadnych zobowiązań państwa, w najlepszym wypadku mógłby jedynie wskazywać kierunki wykładni norm konstytucyjnych. Jednakże w ostatnich latach coraz częściej przyjmujemy jego dwojaki charakter, co oznacza, że może to być zarówno tekst upamiętniający najważniejsze wydarzenia w historii narodu, uroczysty w formie, ale jednocześnie może zawierać postanowienia spełniające cechy normy prawnej, czyli mające skuteczność prawną. I do takich postanowień należy zobowiązanie by działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność.

Ileż razy czytając Wstęp, nawet dokładnie, nie dostrzegaliśmy potencjalnego znaczenia tych słów. Wydają się oczywiste, czy władza nie ma obowiązku działać rzetelnie i sprawnie? Jednak dopiero po kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, który odwołał się do tego fragmentu Konstytucji i uznał, że ustanawia on zasadę, by działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, ta fraza konstytucyjna nabrała jednoznacznie charakteru normatywnego. Nie mamy więc w tym wypadku do czynienia z postulatem sprawności i skuteczności działania instytucji publicznych, czyli pewnego rodzaju normą programową, ale z obowiązkiem podejmowania konkretnych działań, które mają służyć temu celowi.

W świetle powyższych ustaleń nie ulega wątpliwości, że zasada sprawności i skuteczności powinna warunkować również działania podejmowane przez MS w wymiarze sprawiedliwości i stanowić także cel wszelkich reform zapowiadanych aktualnie w sądownictwie. Jednak wydarzenia ostatnich dwóch tygodni temu przeczą, a można to szczegółowo udokumentować, analizując działania podejmowane przez Premiera RP, Donalda Tuska w związku ze zmianami personalnymi w Sądzie Najwyższym, a następnie prezentacją założeń reformy sądowej, a ściślej projektu oceny politycznej sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa, poczynając od 2018 r.

Całą sekwencję zdarzeń i decyzji zapoczątkowała bardzo spektakularna sprawa kontrasygnaty, której dokonał Premier Donald Tusk, składając podpis na akcie Prezydenta RP związanym z procedurą powołania nowego prezesa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Z analizy tego zagadnienia czuję się zwolniona wobec faktu zamieszczenia na stronie Ordo Iuris bardzo szczegółowego jego omówienia, ale zdarzenie to trzeba odnotować. Zarówno ze względu na skutki polityczne, jak i prawne. W tym drugim przypadku kontekst jego oceny będzie jednak zupełnie inny niż we wspomnianym omówieniu OI.

Znaczenie kontrasygnaty Premiera i skutki prób jej cofnięcia

Wobec frontalnego ataku przede wszystkim środowiska sędziowskiego skupionego wokół Iustitii i Themis, ale nie tylko, Premier Donald Tusk uznał dokonanie kontrasygnaty za błąd (jak to określił) i ogłosił jej wycofanie. I trudno byłoby w tym miejscu nie zakrzyknąć, jak Cynceron, „o tempora, o mores”! W ten sposób złamane zostały bowiem zasady ustroju politycznego. A jest on oparty o klasyczne założenie, zgodnie z którym każde działanie władzy jest poddane odpowiedzialności politycznej, ale jest ona w różny sposób egzekwowana. Prezydent jako historyczny następca monarchy, podobnie, jak poprzednik nie ponosi odpowiedzialności politycznej, a zatem jego akty urzędowe o szczególnym znaczeniu muszą być kontrasygnowane, gdyż w ten

sposób można wyegzekwować ich rozliczenie polityczne. Kontrasygnata służy przejściu odpowiedzialności politycznej przez wskazany organ władzy, którym w Polsce jest premier. Jest ona środkiem politycznym, który z istoty rzeczy nie może podlegać ocenie sądu, czy to administracyjnego czy powszechnego. Dla lepszego uzmysłowienia sobie specyfiki tej instytucji, warto spróbować sobie wyobrazić (a nie jest to łatwe), w jaki sposób Premier miałby prowadzić politykę państwa, gdyby każda kontrasygnata dokonywana wobec aktów Prezydenta mogła być zaskarżona do sądu! Jednak najważniejsze jest to, że gdyby to się zdarzyło (a w naszych czasach nie można wykluczyć, że tak się mogłoby stać), to poddanie kontrasygnaty kontroli sądowej będzie całkowicie sprzeczne z logiką systemu. Każdy ustrój ma bowiem swoją logikę, według której jest ukształtowany i która bardzo często jest uwarunkowana historycznie i nie można jej w sposób dowolny zmieniać. Traci wówczas swój sens.

Przedstawiona sprawa ma jeszcze drugi aspekt, gdyż Premier powołał się na błąd, który jakoby spowodował złożenie kontrasygnaty i tym uzasadnił jej wycofanie, które było prawnie i faktycznie nieskuteczne. I w związku z tym pojawia się kwestia, jak zakwalifikować takie działanie w świetle zobowiązania władzy do rzetelnego i sprawnego rządzenia. Na pewno trzeba odrzucić cywilistyczną koncepcję działania pod wpływem błędu. A może jednak w ogóle błędu nie było?

Premier Donald Tusk nie popełnił błędu, bo urzędnicy KPRM w takich sprawach się nie mylą. A nawet gdyby, to osoby odpowiedzialne powinny byłyby ponieść konsekwencje administracyjne, a to oznaczałoby dymisję. O tym jednak, jak dotąd nic się nie mówi. Czy wobec tego nie mamy do czynienia ze swoistym balonem próbnym, jak daleko można posunąć się zmieniając „przepisy sądowe”, czyli, gdzie jest polityczna granica, która dla środowisk sędziowskich skupionych wokół *Lustitii* i *Themis* jest nieprzekraczalna w procesie „reformowania polskiego sądownictwa”. I jakie środki należy zastosować, aby zdusić konserwatywne pomysły i na przyszłość nie dopuścić do ich odrodzenia się.

„Przywracanie państwa konstytucyjnego

W piątek 6 września MS przedstawiło zarys koncepcji „przewrócenia państwa konstytucyjnego”, jak to początkowo można było przeczytać na platformie X, zanim poprawiono na „przywrócenie”.

Czytając projekt zaprezentowany przez Ministra Adama Bodnara na spotkaniu, w którym uczestniczyli przedstawiciele wyłącznie prorządowych organizacji (a takie działanie narusza art. 2 i zasadę stosowania dialogu społecznego wyrażone we Wstępie do Konstytucji RP), nie można mieć żadnych wątpliwości, że historia się powtarza. Kto pamięta lata budowy socjalistycznej Polski lub dokładnie czytał literaturę drugiego obiegu, ten znajdzie potwierdzenie, że sądy stanowiły (obok aparatu represji) podstawę ugruntowania i zachowania władzy politycznej. To one stoją na straży „sprawiedliwości” i ich zadaniem jest przywracać stan zgodności z prawem. W aktualnej Polsce oznacza to z prawem „tak, jak my je rozumiemy”, według słów Premiera Donalda Tuska.

Jakże charakterystyczna po 1989 r. była polityka ochrony sędziów okresu PRL-u przed jakąkolwiek próbą weryfikacji. Byli jedynym zawodem prawniczym, który nie przeszedł żadnej tego rodzaju procedury. Hasło „samooczyszczenia” brzmi dziś szczególnie tragicznie.

Założenia projektu reformy przedstawił na wspomnianym spotkaniu Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar. Na razie nie zostało one skonfrontowane z propozycjami, które przygotowuje Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, działająca pod przewodnictwem dr hab. SSO Krystiana Markiewicza. Można oczekiwać, że dojdzie do wypracowania wspólnego stanowiska, zanim jednak to nastąpi, warto przyjrzeć się temu, co wyszło spod pióra ministerialnego.

Nawet pobieżna analiza pozwala stwierdzić bez żadnych wątpliwości, że przedstawione propozycje w sposób zupełnie jednoznaczny łamią Konstytucję RP i jako takie wykluczają poszukiwanie nawet niewielkiego marginesu porozumienia pomiędzy opozycją a stroną rządową. To próba całkowitego podporządkowania sędziów władzy wykonawczej poprzez z jednej strony zmiany ustrojowe w systemie sądownictwa a z drugiej bezpośrednio oddziaływanie na sędziów poprzez upokorzenie i zastraszenie. Bo czymże innym jest zapowiedź

podziału sędziów na trzy grupy, z których każda ma mieć swój specjalny status poddania ocenie władzy politycznej, a warunkiem pełnienia funkcji sędziego jest pełna wobec niej lojalność, którą zapewnić ma wypełnienie warunków zgodnie z przypisanymi przez Ministra dla poszczególnych grup? To są już zapewne środki w ramach zapowiedzianego przez Premiera Donalda Tuska prowadzenia polityki demokracji walczącej, o której, jako koniecznej metodzie działania władzy, mówił w jednym ze swoich wystąpień.

W grupie pierwszej znaleźli się asesory i młodzi sędziowie, którzy, według słów Ministra Bodnara, nie mieli wyboru innej KRS, niż powołana na mocy ustawy z 2017 r. i byli zmuszeni skorzystać z takiej drogi zawodowej, jaka była w tamtym czasie i jeszcze aktualnie obowiązuje. Druga grupa to sędziowie, których łączy tzw. wspólne przedsięwzięcie polegające na udziale w „budowie porządku niedemokratycznego” w Polsce w ten sposób, że zdecydowali się wykorzystać propozycje awansu w wymiarze sprawiedliwości. Natomiast trzecia obejmuje tych sędziów, którzy, znów, jak ujął to Minister Bodnar mieli „nieprzepatą wolę”, by awansować, ale nie można postawić im zarzutu, że uczestniczyli we wspólnym przedsięwzięciu. W odniesieniu do tych ostatnich ekspiacja ma polegać na wyrażeniu czynnego żalu. Mieliby złożyć oświadczenie o popełnieniu życiowego błędu i w takim przypadku byłoby uprawnieni powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko a następnie mogliby brać udział w postępowaniach awansowych. Nie będą wobec nich wszczynane postępowania dyscyplinarne. Najbardziej restrykcyjnie Minister Bodnar proponuje potraktować sędziów z grupy drugiej, gdyż wobec nich zostaną przeprowadzone postępowania dyscyplinarne. Funkcja rzecznika dyscyplinarnego została by powierzona specjalnemu organowi tzw. Konsylium Dyscyplinarnemu, które miałyby stosować kryterium naruszenia zasad etyki sędziowskiej.

Podział na trzy grupy sędziowskie jest wprawdzie oparty o zróżnicowaną ocenę „zawinienia” sędziów, ale należałoby przyjąć, że tylko pozornie grupa asesorów i sędziów z krótkim stażem zawodowym została potraktowana z „wrozumiałością”. Jak to stwierdził Minister Bodnar, ponieważ nie mieli wyboru innej KRS, zostaną uznani za sędziów, którzy spełniają konstytucyjne wymogi powołania. Jednak trzeba wyraźnie stwierdzić, że w ten sposób podlegają ocenie i ma ona charakter polityczny, gdyż aby wykonywać zawód sędziego niezbędne jest wydanie decyzji politycznej wyrażonej w ustawie. To ostatecznie Sejm, a więc większość polityczna uzna uprawnienie, mimo iż wcześniej zostało ono przyznane w obowiązującej procedurze. Pozostaje to w jawnej sprzeczności z art. 178 Konstytucji, który reguluje status sędziego uznając jego niezawisłość i apolityczność. Trudno nie postawić pytania, w jaki sposób ci młodzi sędziowie mają wykonywać funkcję sędziego, skoro będą naznaczeni akceptacją władzy politycznej. Jest to stygmatyzacja polityczna. Może ona istotnie wpływać zarówno na zawodową karierę sędziego, jak też na pewno na społeczny odbiór tej grupy zawodowej.

Powracając do pozostałych grup sędziów, to podobnie, jak w przypadku asesorów, propozycje Ministra Bodnara należy ocenić jako niedopuszczalne i godne epoki stalinowskiej. Żądanie złożenia czynnego żalu w sytuacji, gdy sędziowie działali na podstawie obowiązującego prawa, zgodnego z Konstytucją RP i wszelkimi zasadami, które stanowią podstawę prawidłowej organizacji sądownictwa, dowodzi podejmowania działań należących do arsenału środków typowych dla systemów niedemokratycznych. Zgodnie ze słowami Premiera, stosowanych w demokracji walczącej.

A więc dostęp do zawodu sędziego po wypełnieniu lojalności? To pewnie nowy sposób rozumienia apolityczności sędziego, którą gwarantuje art. 178 ust. 3, zakazując mu przynależności do partii politycznej, związku zawodowego i prowadzenia działalności publicznej, której nie da się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ale, jak można się przekonać na podstawie klasyfikacji na grupy lojalności sędziowskiej, ma być ona w swej istocie apolityczna i wręcz zapewnia sędziom odpowiednie warunki do zachowania niezawisłości. Bo przecież można się oczyścić i z nową kartą przystąpić do wykonywania zawodu!

Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organ powołany politycznie i działający na podstawie kryteriów politycznych, a przecież wobec sądu dyscyplinarnego obowiązują takie same wymogi, które stawia się każdemu sądowi, a które reguluje art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on, że są winien być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. W tym wypadku żadna z tych cech nie będzie dochowana.

Analiza zasad odpowiedzialności sędziów należących do II grupy wskazuje wyraźnie, że celem władzy jest ich eliminacja z zawodu, praktycznie jednoczesne wykluczenie możliwości wykonywania innych zawodów prawniczych. Ci ludzie mają się znaleźć na marginesie życia społecznego jako wrogi element w demokracji liberalnej.

Warunkiem wykonywania funkcji sędziego ma być nie apolityczność, ale bezwzględna lojalność polityczna. To łamie nie tylko art. 173 Konstytucji, ale także art. 30, który ustanawia zasadę godności człowieka uznając jej nienaruszalność, a władzę publiczną czyniąc zobowiązaną do jej poszanowania i ochrony. O złamaniu takich postanowień Konstytucji, jak zasady podziału władzy (art. 10 ust.1), oraz odrębności i niezależności sądów od innych władz, nie sposób po raz kolejny się wypowiadać. Łamanie tych zasad stało się już swego rodzaju normą działania polskiego rządu. Zasady państwa prawnego (art.2 Konstytucji) oraz zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) również nie mają żadnego znaczenia prawnego, ani politycznego.

Projekty zmian w sądownictwie przedstawione przez Ministra Bodnara dotyczą bezpośrednio nie tylko sfery praworządności w ścisłym tego słowa rozumieniu, ale spowodują dezorganizację i anarchizację sądownictwa, tym bardziej, że przewidują one także całkowitą reformę Sądu Najwyższego, w którym mają zostać zlikwidowane dwie Izby. Dotyczy to Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej tak, aby można było powrócić do dawnej struktury Sądu Najwyższego.

Podsumowując, trudno nie stwierdzić, że działania rządu, doprowadzając do załamania systemu sądowego w Polsce, spowodują daleko idące ograniczenie prawa do sądu, który winien być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Wartości, które sąd ma spełniać, nie będą zachowane w sytuacji, gdy żąda się od sędziów podpisania deklaracji lojalności politycznej, a niepokornych usunie się z zawodu, młodych zaś doceni polityczną w swej istocie ustawą.

Na pewno też władza publiczna nie wykonała swego obowiązku sprawnego i skutecznego działania.

Autor: Prof. Anna Łabno – członek Rady Naukowej Instytutu Ordo Iuris

Źródło: Fronda.pl