

**Niezależne sądy i niezawisli
sędziowie – polityka czy
fundament demokracji?
Kryzys praworządności
w Polsce w latach 2015-2023**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Praw sługami są urzędnicy, praw tłumaczami sędziowie,
praw na koniec wszyscy niewolnikami jesteśmy,
żebyśmy wolnymi być mogli
(Cycero)

Przedmiotem publikacji jest próba przedstawienia procesu najważniejszych zmian legislacyjnych w sferze funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2015–2022. W okresie tym szczególnego wręcz fundamentalnego znaczenia z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawa nabrały takie pojęcia jak: niezależne sądownictwo, niezawisli sędziowie oraz praworządność. Przyczyną tego stanu rzeczy były niespotykane po 1989 r. działania władz politycznych ingerujące w niezależność i odrębność władzy sądowniczej. Przy czym ingerencja ta nie miała na celu zreformowania źle funkcjonującego polskiego wymiaru sprawiedliwości, ale podporządkowanie trzeciej władzy politykom, umożliwienie im przeprowadzenia wymiany kadr w sądach oraz pozyskanie realnego wpływu na orzecznictwo. Działania te odbywały się wbrew podstawowym regułom demokracji, jak również braku poszanowania dla konstytucyjnych wartości i zasad. Z uwagi na znaczenie jakie ma dla demokratycznego państwa prawnego prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, który stanowi pewien całościowy mechanizm na styku prawa i polityki, publikacja prezentuje kolejno każdy z jego trybów. Dla pełnego zrozumienia zasad funkcjonowania tego mechanizmu we współczesnym świecie wywód należało rozpocząć od krótkiej historii idei demokracji i polityki oraz opisu ich wzajemnych relacji. Być może ta część publikacji ma walor bardziej politologiczny niż prawniczy, ale jest to tylko pozorne. Ustalenie podstawowych celów polityki, jako sztuki walki o władzę w demokratycznym państwie, stanowi klucz dla zmian legislacyjnych, bez których żadna władza polityczna nie byłaby w stanie utrzymać owej zdobyczy dłużej niż jedną kadencję. Prawo, które jest orężem w rękach polityków, stanowi wspólny mianownik w walce o utrzymanie władzy. Dopiero takie wprowadzenie pozwoli na realne i obiektywne odniesienie się do fundamentów demokratycznego państwa prawa w zakresie dotyczącym podstaw ustroju niezależnego sądownictwa. Niezależny sąd i niezawisły sędzia – polityka czy fundament demokracji? To pytanie będące zasadniczym tytułem niniejszej publikacji, od wieków jest jednym z najistotniejszych zagadnień w teorii filozofii państwa, polityki i prawa, a także w aspekcie ich moralności. Co jednak najważniejsze, ów wielopozomowy dylemat stanowi przede wszystkim problem praktyczny, który nabiera fundamentalnego znaczenia w czasach przesilen politycznych i kryzysu demokracji. Stąd

też publikacja zawiera opis najważniejszych zmian legislacyjnych w latach 2015–2022, które doprowadziły do kryzysu praworządności w Polsce. Ustrój demokratyczny jako najbardziej rozpowszechniona forma rządów to nic innego jak wspólnota społeczna, tworząca państwo, jego struktury i organizacje. Dla wielu uczestników walki politycznej istota demokracji i jej fundamenty stanowią podstawowy cel polityki, czyli działania w ramach określonej wspólnoty społecznej dla dobra ogółu, ale jednak w ramach walki o władzę. W dzisiejszym świecie takie rozumienie demokracji jest utopijne, ponieważ walka o władzę to dla wielu także walka, w której głównym jej celem jest posiadania władzy dla niej samej. Prowadzi to w konsekwencji do walki o władzę, która nie zawsze jest procesem w pełni demokratycznym, zgodnym z porządkiem prawnym danego kraju, a przede wszystkim z jego konstytucją. Stąd też tak ważne w demokratycznym państwie prawa są mechanizmy ochronne ograniczające z jednej strony arbitralność władzy publicznej, a z drugiej tworzące równe dla wszystkich jej uczestników zasady gry politycznej. Podział władzy w państwie demokratycznym opiera się na równowadze i współdziałaniu wszystkich władz. Jednak władza sądownicza pozostaje, a przynajmniej tak być powinno, władzą całkowicie odrębną i niezależną od innych władz. Z oczywistych względów jest to pewien nieosiągalny ideał, który wyznacza pozycję ustrojową sądów. Władza polityczna w postaci władzy ustawodawczej i wykonawczej z reguły zawsze i wszędzie próbuje przełamać tę zasadę. Historia uczy, że działania takie odbywają się przy pomocy instrumentalnego traktowania prawa, wyrażającego się w inflacji legislacyjnej, tj. nadprodukcji aktów prawnych, czy też prób zmiany obowiązującej aksjologii zasad konstytucyjnych przy pomocy sądów konstytucyjnych. W konsekwencji celem tych działań jest stworzenie warunków dla realnego wpływu politycznego przykładowo na obsadę stanowisk sędziowskich, w tym sądów najwyższych, czy też wywołania efektu mrozącego, prowadzącego tym samym do pasywizmu sędziowskiego. Od wieków pojęcia takie jak „demokracja”, „polityka”, „sąd” czy „prawo” współlistnieją obok siebie jako elementy składowe nauki o państwie. We współczesnym demokratycznym świecie fundamentalną rolę w tym zakresie spełnia konstytucja. Sądy jako organy trzeciej władzy, nieustannie narażone są na ataki ze strony pozostałych władz, które wychodzą z założenia, iż sądy są władzą najsłabszą – bez miecza i sakiewki. Pozornie mogłoby wydawać się, że tak jest, gdyby nie fakt, że to właśnie sądy, w tym sądy unijne, jako jedyne organy państwa oraz struktur UE, stoją na straży wartości i zasad wyrażonych w konstytucji i prawie UE. To sądy, w tym sądy konstytucyjne, mogą ograniczać i przeciwdziałać się w legalny sposób działaniu władzy politycznej, naruszającej standardy państwa prawa, mając tym samym realny wpływ na funkcjonowanie tego państwa. Dlatego też sądy zawsze były, są i będą uwikłane w politykę. Każda decyzja sędziego ma, czy też może mieć, w swoich skutkach wymiar polityczny. Stąd też tak ważne jest, kto i w jakiej procedurze zostaje powołany na urząd sędziego. Istotne jest przy tym jakie reprezentuje swoją osobą wartości i zasady moralne. W każdym indywidualnym przypadku stosowania prawa, to jedynie od konkretnego sędziego zależeć będzie, czy rola, jaką powierzyło mu państwo – społeczeństwo, będzie rolą aktywną czy pasywną. Czy zatem sędzia będzie tylko ustami ustawy, czy też sędzią Herkulesem. Postawa sędziego

i system wyznawanych przez niego wartości zawsze będą miały decydujące znaczenie dla prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, bez względu na to, kto aktualnie sprawuje władzę polityczną w państwie. W demokracji w ramach fundamentalnej zasady podziału władz sądy muszą być przede wszystkim niezależne, a sędziowie niezawisli. Władza polityczna nie może posiadać, chociaż jak pokazuje historia zawsze do tego dąży, decydującego wpływu na obsadę stanowisk sędziowskich. W przeciwnym wypadku sądy tracą walor owej niezależności i niezawisłości, co samo w sobie stanowi zagrożenie dla podstaw demokratycznego państwa prawa. Historia demokracji pokazuje, że polityka rozumiana jedynie jako dążenie do władzy, czy też jej sprawowanie, a w konsekwencji walka o jej utrzymanie, ma niezwykle negatywny i destrukcyjny wpływ na trzecią władzę. W sytuacji gdy sądy mają być podporządkowane władzy politycznej, a przynajmniej mają nie przeszkadzać w sprawowaniu tej władzy, naruszona zostaje ochronna funkcja sądów. W systemie tym aktywizm sędziowski jest praktycznie nie do przyjęcia, a często może stanowić wręcz naruszenie prawa. Tym samym prowadzić to może do efektu mrożącego i swoistego ubezwłasnowolnienia sędziów przez władzę polityczną. W oczywisty sposób jest to niedopuszczalne. W demokracji sądy sprawują niezwykle istotną rolę, dają bowiem gwarancje obywatelom, że państwo będzie przestrzegać praw i wolności obywatelskich, a w razie naruszenia tych gwarancji staną w obronie najsłabszych. Prawo ma być przy tym sprawiedliwe i słuszne moralnie, a jeżeli tak nie jest, to wówczas szczególnie konieczna jest gwarancyjna i aktywna rola sądów. Jednocześnie trzecia władza – władza sądownicza – musi działać sprawnie i skutecznie. Aby tak się stało, sądy muszą być organami niezależnymi w szczególności od władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej w ramach struktur państwa. Niezależność sądów to również, a może przede wszystkim, sposób myślenia o państwie i prawie, a w konsekwencji kierunek interpretacji prawa. Istotne jest również, o czym często zapominają sami sędziowie, współdziałanie na rzecz dobra wspólnego, a tym samym konieczność poszanowania każdej jednostki oraz jej praw podstawowych. Zmiany, które dotknęły w ostatnich latach polski wymiar sprawiedliwości, skłaniają do szerokiej refleksji w tym zakresie. Kwestionowanie przez władzę publiczną podstawowych wartości i zasad państwa prawa spowodowało, że publikacja obok odniesienia się do konkretnych zmian legislacyjnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości, przypomina często w sposób akademicki, podstawy ustrojowe demokratycznego państwa prawa, w tym w ujęciu historycznym. Z polskiego punktu widzenia ma to niezwykle istotne znaczenie, bowiem problemy wymiaru sprawiedliwości rozpoczęły się już na długo przed rokiem 2015. Nie stanowiły jednak zagrożenia systemowego dla rządów prawa. Publikacja składa się z sześciu rozdziałów, których tematyka mogłaby stanowić osobne monografie. Zasadne było jednak połączenie ich w jedną publikację, skracając nieco wywody, oczywiście bez uszczerbku dla pełnego przedstawienia owych zagadnień. Dlatego też w publikacji znajduje się opis całego mechanizmu wymiaru sprawiedliwości, wpływu jaki mają na niego politycy tworzący prawo, na różnych poziomach funkcjonowania organów państwa. W rozdziale pierwszym opisano krótką subiektywnie wybraną historię wydarzeń związanych z pojęciem demokracji, tak w aspekcie uniwersalnym, jak

i polskim. Obok pojęcia demokracji z oczywistych względów nie mogło też zabraknąć przedstawienia zagadnień odnoszących się do terminu „polityka” i jego znaczenia dla demokracji i sądów jako trzeciej władzy w państwie. Polityka to zjawisko wielopłaszczyznowe. Posiadające wiele definicji i znaczeń, najczęściej związane jest ze sztuką rządzenia państwem. To także walka o władzę za wszelką cenę, prowadzona z naruszeniem wszelkich zasad i wartości. Polityka powinna być jednak działaniem społecznym, publicznym, którego podstawowym celem powinno być dobro wspólne wszystkich obywateli – dobro Rzeczypospolitej. Wszyscy powinni współdziałać dla tego dobra o czym wprost mówi treść preambuły czy art. 1 Konstytucji RP. W rozdziale tym omówione zostały także podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa. W rozdziale drugim kompleksowo omówiono pozycję ustrojową niezależnego sądu i niezawisłego sędziego. W szczególności w kontekście gwarancji prawa do sądu, o którym mowa jest w art. 45 Konstytucji RP¹, art. 6 EKPCz² czy art. 47 KPP³. Rozdział trzeci poświęcony jest pozycji ustrojowej Prezydenta RP, który pełni istotną funkcję w ramach swoich prerogatyw w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Prezydent jako osoba, która ma wpływ na nominacje sędziowskie, zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym, współkształtuje obraz sądownictwa w społeczeństwie. Stąd w rozdziale tym podjęto próbę pewnej refleksji, na ile arbitralność prezydenta mieści się w ramach zasad demokratycznego państwa prawa. Rozdział czwarty to refleksja nad instytucjami i prawem UE jako czynnikami scalającymi krajowy i europejski porządek prawny w zakresie przestrzegania praworządności, zasad ogólnych prawa czy w kontekście publikacji szeroko rozumianego prawa do sądu. Instytucje UE, w szczególności ETPCz oraz TSUE, z perspektywy krajowej pełnią kluczową rolę dla zgodnego z ogólnymi zasadami prawa UE stosowania prawa przez polskie sądy. Orzecznictwo trybunałów europejskich spełnia funkcję gwarancyjną i zabezpieczającą polski system prawny przed działaniami naruszającymi standardy prawa. Sądy europejskie są także sądami polskimi, a ich orzecznictwo ma bezpośredni skutek w polskim systemie prawnym. W rozdziale piątym podjęto próbę obiektywnego przedstawienia i pewnego podsumowania zmian legislacyjnych odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości przeprowadzonych w Polsce w latach 2015–2022. Jest to zarazem próba oceny, w jakiej mierze zmiany wprowadzane w tym czasie wpłynęły na funkcjonowanie sądów w Polsce, jak i tego, czy były one dokonane w zgodzie z dotychczasowymi wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawa. Rozdział szósty dotyczy w szerokim rozumieniu wykładni prawa. Wykładnia prawa tak na polu sądów krajowych, jak i europejskich ma pewne wspólne cechy i zasady, których nie można pomijać w toku interpretacji przepisów prawa. Jest już oczy-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 7.6.2016 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).

wiste, iż *omnia sunt interpretanda*, a więc wszystko podlega interpretacji. Z powyższym nieodzownie związana jest problematyka aktywizmu sędziowskiego tak szeroko podnoszona w ostatnim czasie w Polsce. Problem jest niezwykle ważny, wręcz fundamentalny w sytuacji zagrożeń dla państwa prawa, a zawiera się w pytaniu, czy sędzia ma być jedynie cichym wykonawcą woli ustawodawcy, czy też aktywnie prowadzić postępowanie sądowe, doszukując się prawdziwego znaczenia prawa, w tym co niezwykle istotne jego moralności i sprawiedliwości, a przede wszystkim w zgodzie z konstytucją. Rozdział ten przedstawia również zasady wykładni prokonstytucyjnej oraz prounijnej. Te dwa sposoby modelowania wykładni, wobec kryzysu praworządności w Polsce w latach 2015–2022 nabrały szczególnie mocnego znaczenia w polskim porządku prawnym. W oczywisty sposób wykładnie te pełnią dzisiaj funkcję ochronną i gwarancyjną przed nadmierną ingerencją władzy politycznej w fundamenty demokracji. Publikację wieńczy zakończenie, w którym zawarto krótkie podsumowanie całości rozważań. Jednocześnie podkreślić należy, że być może wbrew sugestywnej treści samego tytułu, publikacja nie zawiera odniesień bezpośrednio politycznych. Jedynie w rozdziale piątym, co wydawało się z punktu widzenia celu publikacji konieczne, przedstawiony został w skrótovej wersji program polityczny jednej z partii, który stanowił (bo musiał) punkt odniesienia do dalszych rozważań. Założeniem było wskazanie pewnego mechanizmu wpływania przez władzę polityczną na fundamenty demokratycznego państwa prawa, jakim są niezależne sądy i niezawisli sędziowie. Przykładów takiego działania czy też jego prób dostarczyła praktyka lat 2015–2022 związana ze zmianami legislacyjnymi odnoszącymi się głównie do sądów powszechnych, KRS, SN i TK. Na zakończenie tych wstępnych uwag podkreślić z całą mocą należy, że sądy pomimo faktu, iż nader często podejmują decyzje polityczne, nie są i być nie powinny organami władzy politycznej. Reasumując, podkreślić należy, że wbrew politycznym aspiracjom instrumentalnego wpływania na wymiar sprawiedliwości przez polityków, co cechuje każdą władzę polityczną na świecie, sądy muszą zachować swoją ustrojową niezależność, a sędziowie niezawisłość. Sędziowie w ramach stosowania prawa powinni przestrzegać wartości i zasad konstytucyjnych, moralności prawa, jak również, a może przede wszystkim, nie powinni zapominać o konieczności przestrzegania praw i gwarancji jednostek, w tym poszanowania ich godności.

Warszawa, wrzesień 2023 r.

Robert Rynkun-Werner

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl