

Słowo wstępne Pani Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego
na konferencję organizowaną przez Krajową Radę Sądownictwa
dnia 18 stycznia 2016 r.

Szanowni Państwo !

Dziękując za możliwość wygłoszenia słowa wstępnego na dzisiejszej konferencji, chciałabym odnieść się do zagadnień, które ostatnimi czasy stają się bardziej aktualne, niż kiedykolwiek w ciągu ostatnich 26 lat. Podzielę się z Państwem moimi refleksjami na temat zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W szczególny zaś sposób interesuje mnie, gdzie leżą ich „linie graniczne”, których w trosce o konstytucyjną tożsamość Rzeczypospolitej przekroczyć nie wolno.

Od wielu miesięcy podkreślałam w swoich publicznych wystąpieniach mój niepokój o stan nastrojów społecznych nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie. Doświadczamy kolejnego w historii – i to bardzo głębokiego – kryzysu demokracji. Bez cienia satysfakcji konstatuję, że bardzo szybko potwierdziła się moja teza o władzy sądowniczej jako pierwszej ofierze zmian na „politycznym firmamencie” RP. Sędziów i sądy wciąga się dzisiaj do samego epicentrum sporu, stawia pod pręgierzem jako rzekomo przewodzących opozycji, utrudniających rządy, uwikłanych w zależność od partii lub wręcz skorumpowanych. To nie są jedynie przypadkowe wypowiedzi pojedynczych osób sprawujących władzę, lecz skrajnie nielojalna wobec społeczeństwa strategia erystyczna. Sądy nigdy nie będą stroną w partyjnych rozgrywkach, chociaż mogą być – i niestety na naszych oczach stają się – igraszką w rękach niczym (we własnym pojęciu) nieograniczonej egzekutywy. Jest to niebezpieczna gra. Władze zostały rozdzielone po to, aby zapobiec braku ich równowagi czy wręcz tyranii, która ostatecznie obraca się przeciwko interesom

zarówno społeczeństwa, jak i nieświadomych podejmowanego ryzyka rządzących. Pełne i bezdyskusyjne poszanowanie zasad zapisanych w art. 10 i 173 Konstytucji stanowi klucz do utrzymania stabilności naszego Państwa i zabezpieczenia kondycji jednostek.

Dyskutując o niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nie sposób nie przypomnieć znaczenia obu pojęć. Jak wszyscy wiemy, nie są one tym samym, chociaż pozostają nierozdzielnie ze sobą sprzężone. Niezależność jest cechą instytucji, niezawisłość – osób sprawujących władzę sądowniczą. Zakotwiczeniem obu zasad w polskim systemie prawnym jest Konstytucja, a w jej ramach odpowiednio m.in. art. 173 i 178, jednak w doktrynie i orzecznictwie – szczególnie Trybunału Konstytucyjnego (wspomnę jedynie o postanowieniu z dnia 30 października 2006 r. o sygn. S 3/06) – wielokrotnie zwracano uwagę na ich aspekt międzynarodowy, wynikający z uregulowań zarówno Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i ONZ-owskiego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Są to zatem wartości nie do przecenienia, bowiem państwo, które należy do obu tych aktów i aspiruje do miana demokratycznego, po prostu nie może pozbawić obywateli dostępu do sądu, który jest niezależny i orzeka w składzie niezawisłych sędziów.

W publicznym dyskursie ostatnich lat zwracano uwagę na formalne gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ich referowanie nie jest moim celem, ponieważ na pewno będzie to przedmiot wielu pogłębionych wystąpień w trakcie naszego dzisiejszego spotkania. Chciałabym zatem zwrócić uwagę na trzy wybrane elementy składowe omawianych zasad.

Po pierwsze, wielką troską wszystkich uczestników publicznej debaty na temat kondycji sądownictwa powinien być jego ustrój. Nie jest rzeczą obojętną ani nadzór nad sądami, ani struktura organizacyjna sądów. Decyzje ustawodawcy oraz orzecznictwo TK przesądziły – prawdopodobnie na bardzo długie lata – istnienie tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego po stronie Ministra Sprawiedliwości. Nie wyznaczono jednak czytelnie jego definicji ani granic. Zaowocowało to już kilkoma sporami konstytucyjnymi, m.in. o likwidację „małych” sądów oraz dostęp ministra do akt spraw sądowych. Teoretycznie nadzór oznacza jedynie kontrolę wspartą ograniczoną interwencją na podstawie oraz w granicach prawa. Tymczasem władza ministra nad sądami idzie coraz dalej i oznacza już bezpośrednie administrowanie (np. zarządzanie zasobami rzeczowymi sądów oraz obsługą procesów pozaorzeczniczych i rozbudowywanie ogólnosądowych systemów informatycznych), nie mówiąc o możliwości nader elastycznego kształtowania struktury władzy sądowniczej jedynie za pomocą aktów podstawowych (choćby forma ustawy byłaby tutaj jak najbardziej na miejscu). Widzę w tym niebezpieczeństwo niedostrzegalnego dla opinii publicznej wywierania presji na sądy, np. poprzez zmianę ich siedzib oraz okręgów czy też wgląd do akt spraw bez formalnego zarządzania lustracji. Nie twierdzę, że takie działania aktualnie są podejmowane, ale jestem też w stanie wyobrazić sobie odmienny scenariusz. Kompetencje prezesów sądów – przecież i tak powoływanych i odwoływanych przez ministra – w mojej ocenie są słabe i będą coraz słabsze. W obliczu coraz częściej powtarzanego sloganu, jakoby to Minister Sprawiedliwości „ponosił całą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądów”, stajemy wobec perspektywy utraty przez sądy już nie tylko zewnętrznych znamion, ale wręcz jakiegokolwiek niezależności.

Z tym, co powiedziałam, łączy się bardzo delikatna kwestia niezależności finansowej sądów. Dzisiejszy stan rzeczy jest taki, że prezesi sądów powszechnych nie dysponują sami środkami finansowymi na ich działalność. Dysponentami są dyrektorzy sądów podlegli Ministrowi Sprawiedliwości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zależność finansowa sądów od innych władz jest do przyjęcia pod warunkiem, że zabezpieczona zostanie wystarczająca ilość środków publicznych do wykonywania normalnych funkcji orzeczniczych (wyrok z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05). Pozostaje jednak niepokój, że w tym obszarze pomiędzy egzekutywą a sądownictwem równowaga jest zachwiana, a to z kolei może w przyszłości odbić się negatywnie na kondycji sądów powszechnych. W jednym z moich ostatnich wystąpień publicznych podkreślałam, że mają one faktycznie tak wiele niezależności, jak wiele dobrej woli ma rząd. Uwzględniając obecny stan uregulowań prawno-finansowych tej części sądownictwa, z którą jako Pierwszy Prezes oraz sędzia SN mam stałą styczność, trudno byłoby mi się z tych słów wycofać.

Wreszcie po trzecie, w związku z niezawisłością sędziów trzeba podkreślić ogromne znaczenie gwarancji niezawisłości sędziów w postaci niezależnego sądownictwa dyscyplinarnego. Konstytucja przyznaje sędziom dość silną ochronę ich pozycji koniecznej dla nieskrępowanego wymierzania sprawiedliwości, bowiem stanowi o potrzebie wydania orzeczenia w przedmiocie niektórych sankcji dyscyplinarnych (art. 180 ust. 2 Konstytucji), a także pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia sędziego wolności (art. 181 Konstytucji). Problemem okazuje się jednak być brak dostatecznej precyzji tych przepisów. My prawnicy słusznie uważamy, że odpowiedzialność dyscyplinarna oraz immunitet sędziowski nie istnieją w interesie sędziego, lecz w interesie

sprawowanego przezeń urzędu. Obawiałabym się jednak instrumentalnego wykorzystania przez polityków żywej w społeczeństwie niechęci do gwarancji niezawisłości, które przez społeczeństwo są traktowane jako nieuzasadniony przywilej. Istnieje więc prawdopodobieństwo ich stopniowego rozmywania poprzez ustanowienie norm przewidujących np. powierzenie funkcji oskarżycielskich przed sądami dyscyplinarnymi prokuratorom. A że nie są to obawy bezpodstawne, świadczyć mogą projekty ustaw składane zarówno w V, jak i w VII kadencji Sejmu. Mam nadzieję, że tego rodzaju rozwiązania nie są obecnie dyskutowane w kręgach poselskich i rządowych, gdyż ich wprowadzenie bez żadnej przesady stanowiłoby symboliczny koniec niezawisłości sędziowskiej.

Skoro poruszyłam wątek formalnego zagwarantowania niezawisłości, to pozwolę sobie rozwinąć nieco kwestię materialnego znaczenia tej zasady. Co ona konkretnie oznacza? Otóż niezawisły jest taki sędzia, który orzeka zgodnie z prawem i własnym sumieniem, a więc nie jest przymuszony – choćby tylko w warstwie zewnętrznych deklaracji – dopasować się do abstrakcyjnie pojętego „sumienia” zbiorowości czy wręcz aktualnego obozu rządzącego. Cechą sędziego niezawisłego jest odwaga, nonkonformizm i gotowość ważenia przeciwstawnych wartości. Naród jako suweren wyposaża sędziego w mandat zaufania, wierząc, że jego prawidłowo ukształtowane sumienie podyktuje mu takie rozstrzygnięcie, które będzie się mieściło w granicach prawa oraz pozostanie sprawiedliwe. Śmiertelnym zagrożeniem dla niezawisłości sędziowskiej jest więc taki moment dziejowy, kiedy zaczyna się mówić o potrzebie zbliżenia władzy sądowniczej do narodu poprzez uczynienie sędziego depozytariuszem „ludowego poczucia sprawiedliwości”. Zazwyczaj towarzyszy temu podsycanie nieufności do sądów i sędziów.

Momentów, kiedy takie właśnie zjawiska miały miejsce, niestety nie brakowało w dziejach ludzkości, przy czym może zbyt trywialne byłoby odwoływanie się do bliskich nam przykładów tzw. demokracji ludowej. Są jednak i inne kazusy.

Pragnę zatem zwrócić uwagę na korelację, jaka zachodzi pomiędzy kryzysem demokracji a hasłami fizycznego i duchowego uzależnienia sędziów od tzw. czynnika pozaprawnego (ludowego).

W ostatnich miesiącach jesteśmy nie tylko świadkami dezawuowania sędziów jako rzekomo oderwanych od społeczeństwa (słynny kazus orzeczenia SR w Nisku, w sprawie którego Krajowa Rada Sądownictwa zajmowała stanowisko), lecz również stale powraca zasługujący na jak najsurowszą krytykę pomysł utworzenia „Izby Najwyższej” Sądu Najwyższego. Czyż taki „SN w SN” – podobno obsadzany częściowo przez osoby niebędące sędziami zawodowymi – nie byłby właśnie najjaskrawszym przykładem absolutnego przekroczenia granic niezależności sądów i niezawisłości sędziów? Gdyby taki projekt miał stać się obowiązującym prawem, mielibyśmy do czynienia z sytuacją jak najdalszą od standardów trójpodziału władz, a niepokojąco bliską stanowi prawnemu w państwie autorytarnym. Mam nadzieję, że ta dotąd niepotwierdzona oficjalnie pogłoska nie jest i nie będzie przedmiotem poważnych dyskusji. W oczekiwaniu na ewentualne oświadczenie w tej sprawie za Aleksandrem Górczakowem powtórzę, iż nie wierzę w informacje niezdementowane.

Na koniec mojego wystąpienia przypomnę kolejny raz słowa samego twórcy idei trójpodziału władz Monteskiusza, który pisząc *„O duchu praw”* słusznie zauważa rzecz następującą: „W państwach despotycznych władca może sądzić osobiście. Nie jest to możliwe w monarchii; naruszałoby to jej ustrój: skoro by ten sposób

podano w zależność i unicestwiono pośrednie władze, niebawem zanikłyby wszelkie formalności sądenia; lęk ogarnąłby wszystkie umysły; wszystkie twarze okryłyby się bladością; znikłyby zaufanie, honor, miłość, bezpieczeństwo, słowem monarchia.” Słowa te, pisane na długo przed rewolucją przez francuskiego arystokratę marzącego o zaprowadzeniu monarchii konstytucyjnej, dzisiaj trzeba odnosić bezpośrednio do demokracji, w której suwerenem jest naród. Niech więc słowa barona de Montesquieu będą i dla nas ludzi współczesnych przestrożą. Sędzia „ludowy” nie będzie bowiem ani sędzią prawym, ani moralnym. Nie będzie w ogóle niezawisły.

Dziękuję Państwu za uwagę!