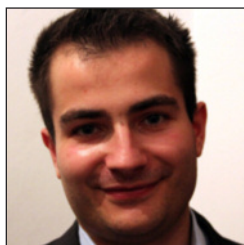


Przywracanie praworządności według opozycji. Cel niestety nie uświęca środków



TOMASZ PUŁRÓL

Prawnik, publikuje we „Wprost” i w „Kurierze Słupskim”, były Prezes Stowarzyszenia KoLiber

Projekt Iustitii jest zbyt radykalny w zakresie odkręcania nominacji personalnych w sądownictwie. Zamiast przywrócenia praworządności może dojść do jeszcze większego upadku rządów prawa

Przywracanie praworządności to trudne zadanie, obarczone poważnym ryzykiem zastosowania lekarstwa, które tylko pogłębi chorobę bezprawia. Wniesiony właśnie do sejmu przez partie opozycyjne z PO i Lewicą na czele projekt Iustitii, który ma odkręcić zmiany w sądownictwie, niestety nie ustrzeże się tej pułapki celu uświęcającego środki.

Największe kontrowersje w przedstawionej propozycji naprawy państwa prawa budzi radykalizm rozwiązań w zakresie powołań sędziowskich dokonywanych przez obecną KRS, statusu wydawanych przez takich sędziów wyroków, a także wynagrodzeń sędziów Izby Dyscyplinarnej. Opozycja chce czystki „neo-sędziów”, podważenia części orzeczeń oraz zwrotu pensji przez tych, którzy orzekali w ID i w SN po 23 stycznia 2020 r. Nic dziwnego, że zdanie odrębne w tej kwestii złożyły Polska 2050 oraz PSL, które proponują bardziej umiarkowane koncepcje.

Upadła praworządność

Chyba nikt poza twardym elektoratem partii rządzącej nie ma wątpliwości, że dokonywane przez rząd Zjednoczonej Prawicy reformy wymiaru sprawiedliwości doprowadziły do erozji naszego ułomnego państwa prawa. Opisywaliśmy szczegółowo ten proces wspólnie ze Stefanem Sękowskim w „Upadłej praworządności”. PiS po kolei uderzał w instytucje takie jak Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa czy Sąd Najwyższy. W wyniku dokonywanych zmian doszło do całkowitego uzależnienia politycznego TK i KRS oraz do poważnych perturbacji w SN. Fakt, że przynajmniej część reform była niezgodna z Konstytucją oraz elementarnymi regułami państwa prawa powoduje, że pojawiła się dyskusja wokół uznawania legalności poszczególnych rozwiązań i ich skutków, a także wokół strategii odwracania wadliwych reform.

Wśród środowisk opozycji kontestujących zmiany w sądownictwie pojawiają się różne wizje przywracania praworządności. Można je w uproszczeniu podzielić na opcje unijne i krajowe. Te pierwsze to słańie pytań prejudycjalnych do TSUE i nawoływanie do interwencji KE, z nadzieją, że UE wymusi cofnięcie kontrowersyjnych nowelizacji. Te drugie to działania za pomocą ustaw już po przejęciu władzy przez obecną opozycję. Często obie strategie stosowane są równolegle.

**Strategia unijna daje
rządowej propagandzie
doskonały oręż w postaci
obrony reform pod hasłami
obrony suwerenności**

Obie mają swoje ryzyka. Strategia unijna powoduje wepchnięcie sporu wokół reform sądownictwa w szerszy kontekst dyskusji wokół relacji między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi i daje rządowej propagandzie doskonały oręż w postaci obrony reform pod hasłami obrony suwerenności. Natomiast opcja krajowa wiąże się z ryzykiem, że dokonywane zmiany mające na celu przywrócenie praworządności, same będą ją naruszać. Dotychczas z oczywistych względów (większość sejmowa w rękach Zjednoczonej Prawicy) dominuje opcja unijna, co nie znaczy jednak, że środowiska opozycyjne nie próbują przedstawiać swoich propozycji zmian w prawie. Najnowszym przykładem takich działań jest wniesiony właśnie do sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa,

ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, autorstwa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Autorzy nowelizacji skupiają się w nim przede wszystkim na reformie KRS, SN oraz postępowań dyscyplinarnych sędziów.

Reforma KRS

Obecny skład Krajowej Rady Sądownictwa został ukształtowany w wyniku bezprawnego skrócenia kadencji poprzedniej KRS. W ramach reformy dokonanej przez obóz Zjednoczonej Prawicy zmieniono podmiot wybierający piętnastu spośród dwudziestu pięciu członków tego organu. Dotychczas tę piętnastkę wybierali sędziowie spośród swojego grona. W wyniku nowelizacji prawo wyboru sędziowskich członków KRS przypadło sejmowi, który wybiera ich spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej dwóch tysięcy obywateli lub dwudziestu pięciu sędziów. Ta zmiana budzi ogromne kontrowersje, według części prawników jest niezgodna z Konstytucją, gdyż piętnastkę sędziów powinni wybierać sami sędziowie, a nie politycy. Konstytucja zawiera jednak w tym aspekcie niedopowiedzenie, pozostawiając pole do różnych interpretacji w zakresie tego, kto powinien wybierać sędziowską piętnastkę. Istnieją mocne argumenty zarówno za twierdzeniem, że pisowska reforma w tym elemencie jest zgodna z Konstytucją, jak też że jest z nią niezgodna. Mnie osobiście bliżej do stanowiska, że mimo wszystko jest to rozwiązanie dopuszczalne w świetle naszej ustawy zasadniczej. Nie zmienia to jednak faktu, że obecny skład KRS powstał w wyniku ewidentnego bezprawia, jakim było skrócenie kadencji poprzedników. Wątpliwa jest również niezależność organu, którego głównym zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i nie-

zawisłości sędziów, a w którym aż 23 na 25 członków to nominaci władzy politycznej. Bez wątplenia zatem ustawa o KRS wymaga zmian i przedstawiony przez Iustitię projekt je przewiduje.

Według proponowanych rozwiązań mielibyśmy wrócić do wyboru sędziowskiej piętnastki przez samych sędziów. Nie byłby to jednak powrót wprost, bo realizując ideę większej reprezentatywności składu KRS autorzy nowelizacji chcą, by ci sędziowie pochodzili z różnych rodzajów sądów. Dodatkowo dla zwiększenia niezależności od polityków, członkami KRS nie mogliby być sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Projekt wychodzi również naprzeciw postulatом większej dywersyfikacji środowisk mających wpływ na obsadę KRS, dając prawo zgłaszania sędziowskich kandydatów również Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, przedstawicielom nauki prawa oraz obywatelom.

Wszystkie te rozwiązania zasługują na aprobatę jako kroki w dobrym kierunku. Optymalnym modelem ukształtowania składu KRS powinno być bowiem zarówno z jednej strony skończenie z jej zależnością od polityków, charakterystyczną dla obecnej sytuacji, a z drugiej strony zerwanie z korporacyjną mentalnością sędziowską, która cechowała KRS przed reformami PiS. Uważam, że docelowo powinniśmy iść jeszcze dalej, tak by rozbić tę sędziowską piętnastkę nie tylko na przedstawicieli różnych rodzajów sądów, ale także dodając do jej grona reprezentantów innych zawodów prawnych, przedstawicieli nauki prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Wymaga to jednak zmiany Konstytucji, co w obecnych realiach byłoby bardzo trudne. Zamiast tego autorzy opozycyjnego

projektu chcą dać tym środowiskom miejsca w nowym organie – Radzie Społecznej, która miałaby pełnić funkcje doradcze przy KRS. Obawiam się jednak, że nie mając żadnych wiążących kompetencji stanowiłaby ona jedynie kwiatek do kożucha bez wpływu na nominacje sędziowskie. Niemniej jednak warto pochwalić propozycje dotyczące zmian w zakresie składu KRS zawarte w projekcie Iustiti jako kompromisową wersję minimum. Bez wątplenia na aprobatę zasługują również takie rozwiązania jak np. likwidacja Izby Dyscyplinarnej i zmiana tym samym modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej (co do jego szczegółów warto dyskutować).

Oko za oko

Niestety, nie wszystkie propozycje projektu Iustiti zasługują na poparcie. Znajdziemy w nim również takie, które są wątpliwe z punktu widzenia reguł państwa prawa i które mogą jeszcze bardziej pogłębić upadek praworządności. Mowa tu oczywiście o propozycjach, w myśl której uchwały obecnej KRS w sprawie nominacji sędziowskich miałyby zostać uznane za nieważne, część wyroków miałyby być wzruszona, a jej obecna kadencja skrócona. I wreszcie najbardziej chyba uderzający w państwo prawa pomysł żądania zwrotu wynagrodzeń od sędziów orzekających w SN.

Zacznijmy może od samej kwestii skrócenia kadencji członków KRS, bo ten pomysł zyskał powszechną aprobatę partii, które podpisały „Porozumienie dla Praworządności”. Tymczasem rozwiązanie to powinno budzić kontrowersje, bo niczym nie różni się od bezprawnego wygaszenia mandatów poprzedniego składu Krajowej Rady Sądownictwa, dokonanego przez PiS. Przecież to właśnie ten ruch

stanowi podstawowy grzech pierworodny „neo-KRS”, która powstała na gruzach trwającej wciąż kadencji starego organu. Kadencja wybieranych członków KRS została określona w Konstytucji na cztery lata i nie ma możliwości jej skracania. Jeśli uznamy inaczej, to równie dobrze możemy za chwilę przyjąć ustawę, na mocy której wygasimy mandaty poszczególnych posłów czy senatorów. Oczywiście, może tu pojawić się argument, że obecny skład KRS jest nieprawidłowo obsadzony w wyniku bezprawnego skrócenia kadencji poprzedników, zatem jego wymiana będzie niczym innym, jak tylko przywróceniem zgodności z prawem. Za chwilę straci on jednak swoją moc, gdyż kadencja „neo-KRS” kończy się już w marcu tego roku. Jeśli dojdzie do wyboru nowych członków, który to wybór nie będzie budził wątpliwości co do prawidłowości jego przebiegu, to zniknie większość argumentów za wadliwością tego organu. Te argumenty przedstawił TSUE, a w ślad za nim SN i NSA, wskazując, że przy ocenie niezależności KRS od władz wykonawczej i ustawodawczej należy wziąć pod uwagę cztery czynniki „po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej (...), co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ; a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania nie-

których członków KRS w nowym składzie” i wreszcie po czwarte „sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej”. Co istotne, Trybunał podkreślił przy tym, że wystąpienie jednego tylko czynnika nie oznacza jeszcze, że KRS nie jest niezależna. Tymczasem po wymianie składu KRS wiosną tego roku potencjalnie pozostanie właśnie tylko

**Jeśli chcemy przywrócić
praworządność, nie
możemy korzystać
z rozwiązań, które same
w sobie w nią uderzają,
powinniśmy więc
zrezygnować z kolejnego
wygaszania mandatów
członków KRS**

jeden taki czynnik, czyli fakt, że 23 na 25 jej członków wciąż będzie pochodzić z nadania władzy politycznej. Nie można od tego abstrahować. Jeśli chcemy przywrócić praworządność, nie możemy korzystać z rozwiązań, które same w siebie w nią uderzają, powinniśmy więc zrezygnować z kolejnego wygaszania mandatów członków KRS (chyba, że TK stwierdzi wprost niekonstytucyjność takiego składu, co w obecnych warunkach jest oczywiście skrajnie nieprawdopodobne).

Niestety rozwiązanie polegające na brnięciu w kolejne skracania kadencji, powielające ruch PiS, to nic innego jak zwalczanie jednego bezprawia kolejnym. Opozycja chce tu działać w myśl zasady „oko za oko”, co może spowodować, że wpadniemy w niekończącą się spiralę wzajemnego wygaszania mandatów niewygodnych organów przez kolejne większości rządzące. Uważam, że złą strategią jest także bojkot wyborów do nowej KRS, do którego nawołują zarówno partie opozycyjne, jak i sympatyzujące z nimi środowiska sędziowskie z Iustitią na czele. Zwłaszcza w obecnej sytuacji, gdzie większość sejmowa wisi na włosku i następuje prawdopodobnie stopniowa dekompozycja obozu władzy. Może to jest właśnie dobry moment na podjęcie próby wypracowania konsensusu i dokonania szerszych zmian w KRS, bez konieczności skracania jej kadencji, tak, by zaczęły one obowiązywać wraz wyborem jej nowego składu? Może właśnie teraz pod presją braku środków unijnych PiS zgodziłby się usiąść do stołu i poszukać kompromisu? Jeśli opozycja okopie się przy swoim twardym stanowisku, niestety nigdy się tego nie dowiemy. Zamiast radykalizmu w postaci bojkotu wyborów i zapowiedzi skracania kadencji, warto podjąć próbę zbudowania większości wokół reformy, która zbiegłaby się w czasie z końcem kadencji obecnego składu. A jeśli to się nie uda, jeśli PiS będzie bronił swojego bezprawia jak niepodległości, sędziowie niezależni od władzy politycznej powinni wystartować w wyborach i spróbować zdobyć większość w nowym składzie KRS (co przy chwiejnej większości rządzącej nie należy do zadań niemożliwych). Następnie po zmianie większości rządzącej będzie można podjąć próbę reformy tego organu, bez skracania jego kadencji.

Czystka wśród nowych sędziów

Jeszcze poważniejsze wątpliwości budzi pomysł unieważnienia nominacji sędziowskich, dokonanych z udziałem „neo-KRS”. Konceptji tej sprzeciwia się nawet Polska 2050 oraz PSL, które również podpisały Porozumienie dla Praworządności. Wybór takiego radykalnego rozwiązania nie dość, że sam w sobie jest wątpliwy z punktu widzenia idei praworządności, to jeszcze uderzy w pewność prawa, a także spowodowałby paraliż sądownictwa. Wyobraźmy sobie bowiem, że nagle z sądów znika co najmniej tysiąc sędziów (a co czasu zmiany władzy pewnie nawet więcej). Przecież już teraz sądy nie wyrabiają się z robotą i sprawy często trwają zdecydowanie zbyt długo.

Taki ruch to również uderzenie w sędziów, spośród których wielu (a być może nawet zdecydowana większość) nie ma nic wspólnego z obecną władzą i po prostu miała pecha, że akurat w tym momencie ich kariery zawodowej, w której chcieli zostać sędziami (albo jest odpowiedni moment, by starać się o awans), muszą uzyskać nominację wątpliwej KRS. Dlaczego tacy sędziowie mają być karani za polityczne awantury, z którymi nie mają nic wspólnego? Obawiam się, że wynika to z radykalnego, napędzanego rewanżystowskimi emocjami podejścia części związanych z opozycją tzw. starych sędziów. Nie trzeba być przy tym wielkim znawcą ludzkiej psychiki, by zdać sobie sprawę, że pomysł usunięcia z zajmowanego stanowiska wywoła wśród co najmniej części nowych sędziów reakcję obronną i wepchnie ich w ramiona PiS, pogłębiając przy tym spór i wzajemną niechęć w środowisku sędziowskim oraz dualizm prawny. Nietrudno mi wyobrazić sobie sytuację, w której po takiej czystce,

pojawi się kontestowanie wyroków wydawanych przez sędziów powołanych na miejsce tych, którzy zostaną usunięci. I będziemy dalej bawić się w podpalanie naszego tekturowego państwa prawa.

Pamiętajmy przy tym, że brak możliwości usunięcia zgodnie z prawem sędziów wybranych z udziałem neo-KRS potwierdził w kilku wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny (np. II GOK 2/18, III FSK 3626/21). Jeśli nawet doszło do wadliwości przy jednym z etapów całej procedury, to wciąż nie znaczy to jeszcze, że cała długa procedura jest nieważna. Zwłaszcza że ostatnie zdanie w tej kwestii ma urzędujący Prezydent RP. Jeśli już koniecznie chcemy w jakiś sposób sanować udział wadliwie wybranej KRS, możemy pomyśleć o wydaniu przez nową KRS jakichś uchwał potwierdzających wszystkie poprzednie wybory albo indywidualnie weryfikować sędziów, którzy swoim działaniem wzbudzają wątpliwości co do niezawisłości w ramach postępowań dyscyplinarnych. A jeśli chcemy kogoś usuwać ze stanowiska, należałoby wykazać, że przy konkretnej nominacji doszło do naruszenia reguł.

Podobnie niedopuszczalne jest rozwiązanie polegające na anulowaniu wydanych po 23 stycznia 2020 r. wyroków SN i NSA, w których brali udział nowi sędziowie. Każdą taką sytuację należy rozpatrywać indywidualnie, jeśli neo-sędzia miał wpływ na wadliwość samego wyroku, wtedy należy go zweryfikować, jeśli nie, nie powinniśmy uderzać w pewność prawa. Pamiętajmy bowiem, że otoczenie prawne wpływa na życie społeczne i gospodarcze, jeśli zaczniemy teraz podważać wyroki, spowoduje to ogromny chaos i nie unikniemy pokrzywdzenia obywateli, działających w zaufaniu do państwa, a same orzeczenia często są merytorycznie prawidłowe.

Pośród wszystkich propozycji zawartych w projekcie największy sprzeciw budzi pomysł, by sędziowie Izby Dyscyplinarnej oraz sędziowie SN orzekający po 23 stycznia 2020 r. musieli zwracać otrzymane wynagrodzenia. Koncepcja ta uderza w zasadę pewności prawa oraz zakaz retroakcji. I przede wszystkim jest niczym innym jak wyrazem chęci odwetu na nowych sędziach. Wprowadzenie takiego rozwiązania jawnie uderzałoby w ideę rządów prawa, a także wzmocniłoby resentymenty po stronie obecnej władzy i dało jej oręż do dalszej radykalizacji nastrojów.

**Nie trzeba być wielkim
znawcą ludzkiej psychiki, by
zdać sobie sprawę, że
pomysł usunięcia z
zajmowanego stanowiska
wywoła wśród co najmniej
części nowych sędziów
reakcję obronną i wepchnie
ich w ramiona PiS**

Usuwanie sędziów, zabierając części z nich wynagrodzenia czy też podważając część wyroków otworzymy groźny precedens, który spowoduje, że przy każdej zmianie władzy będzie pokusa dokonywania czystki wśród niewygodnych sędziów i odbierania im wynagrodzeń. Zawsze znajdzie się odpowiednia argumentacja dla poparcia takich działań. Myślę, że ten radykalizm rozwiązań zawartych w projekcie wynika po części z emocjonalnego podejścia opozycyjnie nastawionej

grupy tzw. starych sędziów, a także z błędnego założenia, że rządy Zjednoczonej Prawicy to czysty autorytaryzm, w którym władza sądownicza jest całkowicie uzależniona od politycznej. Rzeczywistość jest jednak znacznie bardziej skomplikowana, obóz rządzący oczywiście próbuje podporządkowywać sobie sądownictwo i toczą się procesy, które mogą prowadzić do autorytaryzmu, doszło do erozji państwa prawa. Pokieroszowana demokracja wciąż jednak jeszcze istnieje, PiS został dwukrotnie wybrany w demokratycznych wyborach, a większość sędziów zachowało przynajmniej niezawisłość. Nawet Izba Dyscyplinarna potrafi wydawać orzeczenia, które wzbudzają wściekłość Zbigniewa Ziobry! Szukając zatem optymalnych rozwiązań wśród idei sprawiedliwości transformacyjnej musimy wziąć pod uwagę ten kontekst, skutki społeczne, zindywidualizowaną ocenę poszczególnych sędziów, a także to, by w przywracaniu praworządności nie zapędzić się tak bardzo, że sami uderzymy w państwo prawa.

Skończmy z wylewaniem benzyny

Cieszy fakt, że opozycja przedstawia konkretne propozycje zmian w prawie, które mogą pomóc nam wyjść z pułapki bezprawia. W większości zasługują one na poparcie. Niestety radykalizm rozwiązań w zakresie odkręcania nominacji personalnych w sądownictwie powoduje, że zamiast przywrócenia praworządności może dojść do jeszcze większego upadku rządów prawa. Przyjmując założenie, że cel uświęca środki, doprowadzimy do tego, że za chwilę znów będziemy mieli odkręcanie zmian dokonanych przez obecną opozycję. Znajdą się bowiem mocne argumenty na uzasadnienie tezy, że dokonana czystka wśród sędziów czy skrócenie kadencji KRS były bezprawne. Szukając drogi wyjścia z pułapki bezprawia, odpuśćmy sobie zatem to dalsze wylewanie benzyny na już i tak płonący gmach naszego tekturowego państwa prawa.