

Sesja 6 – Niezależność sądownictwa przed Trybunałem Sprawiedliwości UE i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Stenogram: Franciszek Koszelnik

moderator: dr Maciej Taborowski (MT)

Uczestnicy:

- dr hab. Piotr Bogdanowicz (PB)
- Sylwia Gregorczyk - Abram (SA)
- SSN Michał Laskowski (ML)
- prof. Krystian Markiewicz (KM)
- dr Marcin Szwed (MS)
- Michał Ziółkowski (MZ)
- (prof. Ewa Łętowska (EŁ))

Przebieg dyskusji:

MT - powitanie gości w imieniu RPO; przedstawienie współprowadzącej panelu: Małgorzaty Ejchart - Dubois (MED)

Prezentacja kolejnych prelegentów.

MT: Panel miał w założeniu dotyczyć wyroku TSUE z 19 listopada i jego znaczenia dla polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Chcielibyśmy jednak przejść od zmian w polskim sądownictwie do wyroku TSUE oraz standardów prawa europejskiego i orzecznictwa ETPCZ.

MED: Opis projektu ustawy "dyscyplinującego sędziów powszechnych" - ustawa ta została oceniona jako reakcja na wydarzenia związane z sądownictwem polskim w ostatnich miesiącach.

SA: Opis postępowania przed TSUE w którym reprezentowała SSN, którzy składali wnioski o weryfikację przez KRS, nie uznawali nowych przepisów dot. Rady. Sytuacja w której nie przysługuje odwołanie od "opinii" KRS nie jest właściwa, złożyliśmy odwołanie do Izby Pracy SN, inaczej naruszone byłoby prawo do sądu SSN. Jednocześnie wyraziliśmy swoje wątpliwości co do statusu ID SN. KRS nie pomagała w trakcie postępowania - stwierdziła że nie nada biegu odwołaniom, które zostały złożone do IP SN przez jej pośrednictwo. Złożyliśmy więc odwołanie bezpośrednio do Izby Pracy aby obejść tą przeszkodą procesową. Miało to charakter "wystawiania piłki" SN (nawiązanie do wypowiedzi EŁ podczas debaty Helsińskiej nt. wyroku TSUE z 19.11). SN w tej sprawie zadał pytania prejudycjalne do TSUE, pytając o status ID SN oraz KRS. Strona rządowa składała niespotykane w historii TSUE wnioski procesowe, m.in. o wyłączenie prezesa tego sądu z orzekania. Pierwszym argumentem rządu było to, że TSUE nie posiada kompetencji do orzekania o ustroju sądownictwa w krajach członkowskich. Powoływaliśmy się w tym zakresie na wcześniejsze wyroki TSUE (sprawa

sędziów portugalskich, niezależność SN). Przedstawiciele KRS obecni byli w czasie postępowania, stwierdzali, że sytuacja rady jest w porządku, powołując się na regulacje zagraniczne. O samej rozprawie moglibyśmy opowiadać bardzo wiele - trwała 7 godzin, pojawiły się nawet głosy, że sam Trybunał czegoś podobnego nie widział i było to także dla niego duże przeżycie. Szkoda jedynie, że musiało się to wydarzyć w sprawie dot. Polski. Stajemy na stanowisku, że wyrok z 19.11 jest skuteczny erga omnes, ponieważ stanowi wykładnię art. 19 TUE. Liczę na owocną dyskusję w tym zakresie. (Prelegentka opisuje możliwe skutki wyroku z 19.11 dla prawa polskiego i europejskiego). Widzicie państwo reakcje samych sędziów i sądów na wspomniany wyrok - sędziowie mają prawo pytać o status KRS i sędziów ID SN. Iustitia podaje, że sędziów o wątpliwym statusie jest około 500. Każdy rozsądny pełnomocnik prowadząc sprawę przed sędzią wybranym przez KRS będą zastanawiać się czy skład sędziowski został poprawnie obsadzony. Obecnie zgodne z prawem działania sądów spotykają się z falą represji, widać to chociażby po wniesionym wczoraj projekcie zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych.

ML: Zaczniemy od tego, z jakim stanem mamy do czynienia obecnie. Wyrok z 19.11 dotyczył trzech spraw przed Sn. W jednej z nich, w wyroku z 5.12 SN zakwestionował status ID SN jako sądu w świetle prawa europejskiego oraz status sędziów wybranych przez KRS. Po tym wyroku I Prezes SN zwróciła się do tych sędziów o wstrzymanie się od działań w celu ochrony porządku prawnego. Jak wiadomo, na ten apel sędziowie ID SN zareagowali deklaracją, że mają prawo orzekać. Pojawiły się także pytania INSP Sn dot. tego czy rozpatrując odwołanie od uchwały KRS, sędziowie powinni badać prawidłowość powołania członków rady. Na 15 stycznia wyznaczono w IP terminy, w których kolejne składy będą zajmować się wyrokiem TSUE z 19.11. Co dalej? Przewidywać możemy sekwencję wydarzeń w postaci odpowiedzi na kolejne pytania prejudycjalne zadane TSUE. Pytań tych jest jeszcze kilka (EŁ: kilkanaście!) (ML: wymienia źródła sądowe pytań), a także pytania sądów powszechnych kierowane do SN. Jak wiemy, reakcją na takie pytanie były natychmiastowo wszczęte postępowania dyscyplinarne, przykładowo wobec sędziego Pawła Juszczyżyna. Możemy spodziewać się pewnego rodzaju stanem niestabilności, używa się słowa "chaos", w zakresie funkcjonowania dwóch izb: IP oraz ID Sądu Najwyższego. Istnieje realna obawa iż dotknie on wielu sędziów. Jak z tego wybrnąć? Wydaje się, że jedyne rozsądne wyjście to zgodna ze standardem europejskim, orzeczeniami TSUE i SN legislacji. ID SN należy zlikwidować lub dostosować do wspomnianych standardów. Propozycja ta nie spotyka się z entuzjastycznym przyjęciem, aczkolwiek prace w tym zakresie toczą się w Senacie. Nawet gdyby ze względu na arytmetykę sejmową nie byłoby możliwe uchwalenie ustawy, warto przedstawić propozycję rozwiązania problemu. Od kilku dni trwa intensywna praca rzeczników dyscyplinarnych, pojawia się ofensywa medialna wobec sędziów. Co przykre, w ofensywę tą włączają się Prezydent i Premier, atakując sędziów, zabrawszy głos w debacie. Najnowszym elementem jest pojawienie się projektu zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych. Co się w nim znajduje? Wymaga ona wnikliwszej analizy. (ML cytuje wybrane projektowane przepisy dotyczące zakazów dyscyplinarnych wobec sędziów; niedopuszczalność kwestionowania statusu organów państwowych, zgodności z prawem powołania sędziego; podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów - odmowa stosowania ustawy, jeżeli o jej sprzeczności z aktem wyższej hierarchii nie orzekł TK (ML wskazał, że jest to sprzeczne z prawem UE i wyrokiem TSUE z 19.11), działania o charakterze politycznym (ML: Każde zachowanie może być przecież uznane za polityczne, jestem pewien, że także moje wystąpienie tutaj); [podanie mikrofonu z sali; Kobieta w średnim wieku w stronę ML: przez mikrofon, aby odpowiedzialność była wyższa; śmiech z sali]

Zbliżamy się do końca kadencji I Prezes SN - wydaje się, że już obecne przepisy pozwalają na wybór [ironicznie] 'właściwego' kandydata. Ostatnia uwaga. W przepisach dyscyplinarnych przewidziano jedną oznaczoną karę - karę złożenia z urzędu. Jest to być może jeden z celów ustawy. Inne? Jest to koniec samorządu sędziowskiego, uniemożliwienie wypowiedzenia się w sprawie SM (...)

MT: Teraz Krystian Markiewicz przedstawi stan sądów powszechnych.

KM: Wspomniany projekt ustawy z 13 grudnia podobnie jak wprowadzony 13.12 stan wojenny pozbawia obywateli ich praw. Nie rozumiem, jak można pozbawić sędziego możliwości sprawdzania tego, czy ma do czynienia z sądem, zgodności aktów prawnych z prawem międzynarodowym i Konstytucją. Taka sytuacja nie może być akceptowana przez polskich sędziów i jestem przekonany, że nie będzie, zgodnie z wyrokami TSUE i SN. Każdemu w Polsce i Europie przysługuje prawo do sądu. Do sądu. Nie chodzi o prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez urzędnika politycznego. Prawo do sądu przewiduje także zgodne z prawem powołanie sędziego. Jeżeli ktoś jest na tyle naiwny, że myśli, iż sytuacja zostanie rozwiązana przez usunięcie ID SN - jest w błędzie. Odpowiedź na którą czekamy, musi odnosić się do wszystkich sędziów, nie tylko tych zasiadających w ID SN. Musimy sobie jednak pytanie postawić sami. Jestem przekonany, że ID SN nie spełnia warunków niezależnego sądu. przed nią nie będę stawał, dlatego że szanuję wyroki wydane w imieniu RP, takich jak ten SN z 5.12. Obecnie wszyscy musimy wziąć odpowiedzialność - moment jest historyczny. Albo będziemy mieli niezależne sądy, z pomocą KE i TSUE (mam nadzieję, że nie umyją rąk w tej sprawie), albo nie. Sędziom zarzuca się obecnie zarzuty popełniania PRZESTĘPSTW. Za co? Za to, że zadali pytanie do SN? Za to, że stosują ustawy w zgodzie z Konstytucją? Za to? Odebrałem ostatnio zarzuty przeciwko sobie, brzmiące tak, jak gdybym chciał co najmniej obalić ustrój RP. Proszę więc, abyśmy wiedzieli o czym dyskutujemy. To nie są jakieś didaskalia. Mam nadzieję, że tak jak w 89 roku solidarność i wolne sądy obronimy.

MT: teraz kierujemy się ku standardowi strasburskiemu dotyczącym wspomnianych spraw. Pan dr Szwed.

MS: Odniosę się do 2 kwestii: 1) Kwestii art. 6 EKPC a możliwości skierowania spraw do Trybunału konstytucyjnego. W przeszłości nie było możliwości, że art.6 można stosować do takich sądów konstytucyjnych, które orzekają na tzw. modelu szerokim (...); nasz TK ma jednak ograniczone kompetencje - orzeka przede wszystkim o kontroli norm. Jednakże w wielu przypadkach bez uchylecia normy niekonstytucyjnej ni będzie możliwości dochodzenia praw cywilnoprawnych jednostki. Moim zdaniem, jeżeli ETPC uzna dopuszczalność kontroli art. 6 w sprawie Xeroflor p. Polsce (?) to stwierdzenie naruszenia będzie już tylko formalnością. (MS o możliwych skutkach takiego wyroku)

Druga kwestia pojawia się na kanwie sprawy Grzęda p. Polsce (czy art. 6 można stosować do sytuacji odwołania sędziego ze stanowiska bez możliwości odwołania?). Nie ma jednakże co liczyć na to, że ETPC nakaże przywrócenie sędziego na stanowisko (por. wyrok Baka p. Węgrom). Chciałbym się odnieść do jednej z gwarancji z art. 6 - prawo do sądu ustanowionego ustawą. Wystarczy samo stwierdzenie, że sąd nie był ustanowiony ustawą do naruszenia tej gwarancji. W sprawie Astra (?) Trybunał stwierdził, że naruszenie tej gwarancji istnieje także wtedy, gdy doszło do rażącego naruszenia prawa krajowego. W tym zakresie kilka aspektów: 1) czy w ogóle doszło do naruszenia prawa? 2) czy było to naruszenie rażące? 3) czy było to naruszenie umyślne? 4) czy w skutek

naruszenia tych przepisów doszło do naruszenia podziału władz i niezależności sędziowskiej. Zdanie odrębne do tego wyroku. Rząd Islandzki złożył odwołanie. Zostanie rozpatrzone przez Wielką Izbę. jeżeli ten standard się utrzyma, będzie to miało kolosalne znaczenie dla spraw polskich. (prelegent o warunkach koniecznych do spełnienia, aby standard strasburski implementować na gruncie polskim) Wyobrażam sobie, że linia orzecznicza stwierdzająca, że sędziowie zostani wadliwie się ugruntuje i będzie można się powoływać na naruszenie art. 6 EKPC. Samo naruszenie przepisu konstytucyjnego nie przesądza o wadliwości powołania sędziego w świetle EKPC. Należy zbadać, czy naruszenie to miało charakter kluczowy w procesie powołania sędziów.

MT: tylko dopowiem, że w sprawie Astratson RPO występuje w roli amicus curiae.

MZ: Obserwujemy zjawisko, które nazywam ustawowym antykonstytucjonalizmem, znanym z okresem międzywojnia lub PRL, ale innym niż na Węgrzech. Niezwykle ważna jest solidarność konstytucyjna w podobnych stanach transformacji. Przyszedłem do Państwa z dwoma tezami. 1. Wyrok TSUE ma ograniczony zakres stosowania. Wraz z ważnym wyrokiem SN z 5.12 podważają status Sędziów ID i KRS, ale nie innych sędziów wybranych przez KRS. 2. Prawo europejskie i wyrok TSUE nie jest wzorcem kontroli statusu KRS i sędziów powołanych - jest jedynie katalizatorem. Nie minimalnego standardu na poziomie europejskim wobec KRS oraz SN. Gdyby TSUE próbował taki standard budować, poważne argumenty konstytucyjne oraz płynące z samego Traktatu. TSUE wskazał, że to sąd krajowy powinien przeprowadzić test niezależności sędziów w systemie konstytucyjnym. Najmocniejszą stroną tego testu jest to, że ma on umocowanie w prawie konstytucyjnym. Test ten pochodzi z orzecznictwa strasburskiego i był inkorporowany do porządku konstytucyjnego - przed i po 1997 roku. Wskazano na podstawie art. 9 Konstytucji, że standard sądu jest lustrzany na poziomie konstytucyjnym - odpowiada standardowi Konwencyjnemu. Wynika z tego, że istnieje nie Konwencyjny, nie unijny, lecz Konstytucyjny obowiązek badania niezależności sądu. Ma to poważne konsekwencje. Proszę zauważyć, że wspomniany projekt ustawy nie wyraża zakazu badania statusu organów przez pryzmat Konstytucji i nie może tego robić. Każdy sędzia ma na podstawie art. 45 Konstytucji prawo i obowiązek do stosowania tego testu.

Dwie ścieżki dochodzenia praw wynikają dodatkowo z wyroku TSUE z 19.11. (...)

Test ten ma także słabości. Wyroki TSUE i SN odnoszą się wyłącznie do ID oraz analogicznie do IKNiSP SN. Resztę należałoby kontrolować sprawa po sprawie. Stan permanentnego naruszenia prawa UE (a taki moim zdaniem właśnie istnieje) może stanowić naruszenie norm konstytucyjnych. Problem polega na tym, iż takie naruszenie nie stanowi o nieważności uchwał KRS i wyroków ID (...). Stan obecny wymaga od sędziów polskich bycia Herkulesami. Sąd Najwyższy powinien postąpić jak sędzia - Herkules. Narzędziem są uchwały o mocy zasady prawnej. (...)

dr hab. Piotr Bogdanowicz (PB): Poczynię jedno zastrzeżenie, wynikające z różnicy perspektywy: konstytucjonaliści oraz prawnika zajmującego się prawem UE. Skutek wyroku TSUE. Myślenie o nim jako o mającym jedynie skutek inter partes z perspektywy prawa UE ma charakter anachroniczny. W jednym z orzeczeń (C-8/08) stwierdził, że jego wyroki mają wiążący charakter dla innych sądów, odchodząc od wcześniejszego poglądu. Musimy na ten wyrok patrzeć szerzej. nie wiem, czy ma on skutek erga omnes. W tym zakresie pogląd SN można uznać za uznający względny skutek erga omnes wyroku. Całkowicie nie zgadzamy się jednak (z MZ) co do podstawy testu niezależności sądów. Ma on oczywiście podstawę konstytucyjną, ale także wynikającą z prawa europejskiego (PB dokonuje

wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 KPP UE). II część wypowiedzi - odniesienie się do zarzutów co do wyroku z przestrzeni publicznej podsumowanej przez S. Kaletę na komisji senackiej. Rząd odwołuje się do orzecznictwa TSUE (np. w sprawie traktatu akcesyjnego) i wskazują, że to TK jest sądem ostatniego słowa. Z przykrością, że chyba czytamy inne orzeczenia TSUE. rzeczywiście orzecznictwo TSUE zawiera próby pogodzenia porządków. W tym kontekście powołuje się także orzeczeni ws. SK 45/09. Co prawda nie wiadomo w jakim kontekście powołuje się minister na ten wyrok, gdyż dotyczyło ono prawa pochodnego. Muszę jednak stwierdzić, że SK 45/09 było orzeczeniem błędnych. Powołuje się także na argumenty: prl-owskie źródło powołania sędziów, regulacje dot. powoływani sędziów w innych krajach - tu TSUE w sprawie sędziów portugalskich, że regulacje zagraniczne nie mają wpływu na ocenę przepisów z jednego państwa w świetle prawa UE. Należy podkreślić, że TSUE wcale nie "uwziął się" na RP (PB wskazuje przykłady postępowań dot. innych państw oraz niezależności organów sądowniczych). Następny zarzut (wynikający ze złej woli) jest zarzutem braku kompetencji TSUE. Orzeczenia TSUE dot. sądownictwa polskiego różni się od orzecznictwa "klasycznego" - Trybunał częściej powołuje się na swoje wcześniejsze orzecznictwo. Wskazuje się także na to, że wyrok TSUE dotyczy tylko jednostkowej sprawy. Trybunał wskazał jednak, że ocena niezależności sądów leży w gestii prawa UE - jest to z pewnością wielki krok w integracji europejskiej.

MED: Teraz oddamy głos państwu. Pozostało 12 minut na pytania i odpowiedzi panelistów. Prosimy o przedstawienia się przed zadaniem pytania.

EŁ: Można jedno zdanie? Łętowska... (*śmiej i brawa z publiczności). Nie widzę powodów dla eksponowania sprzeczności między stanowiskiem pana Ziółkowskiego oraz państwa zajmujących się prawem UE - na dwóch gwoździach obraz trzyma się lepiej. Wyroki TSUE i SN nie kończą sprawy wobec tego, co dzieje się dalej. Trzeba dokonstruować WZORZEC, w sytuacji składanych zastrzeżeń wobec tej sytuacji. Jest rozsądnym, aby wzorzec ten nie był konstruowany w sposób rozproszony, ale przez SN. Jakiegokolwiek pytania prawne mają w sobie ukrytą myśl - dzielenia się ryzykiem. Należy doprowadzić do końca konstrukcji - zdobyć dwa gwoździe i nie rozpraszać ryzyka (...)

mężczyzna po angielsku - pytanie z sali: Czterdzieści lat temu sprzedawałem naklejki Solidarności i byłem poruszony (...) Polska przetarła ścieżkę dla innych państw środkowoeuropejskich w zakresie praworządności i praw człowieka. Tym bardziej smutna jest sytuacja obecna w tym kraju. Dlatego bardzo się ucieszyłem widząc dyskusje dzisiaj. Musimy wyjść poza skutki prawne i pomyśleć o skutkach szerszych dla demokracji, państwa prawa i praw człowieka w ogóle. Polska jest obecnie przykładem i wiele par oczu zwraca się teraz ku niej. Ważnym jest właśnie dlatego i kluczowym dla rozwoju środkowej Europy aby te wartości były bronione (...)

MT: Pytania? (...) Oddajemy więc znów głos prelegentom.

SA: Praworządność nie jest wartością abstrakcyjną. Bez wsparcia sądów nie jesteśmy wolni i nie możemy pozwolić na utratę przez nie niezależności.

ML: Chciałbym też powiedzieć, że nie jest tak, iż sędziowie nie widzą cieni polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie mogę się pogodzić jednak z myślą, że wszystko powinno się zawalić, a my moglibyśmy to później odbudować. Należy bowiem myśleć o obywatelach korzystających z sądownictwa.

KM: Sąd Najwyższy jest właśnie po to aby w tej sytuacji odpowiedział, aby uniknąć chaosu prawnego. Wierzę, że sądy poradzą sobie także w obecnej sytuacji.

MS: Standardy o których wspomniałem wcześniej dopiero się na poziomie UE i Konwencyjnym kształtują. Obserwujemy ten proces. Mam nadzieję, że sądy polskie wezmą udział w przyszłości w budowaniu standardu.

MZ: Różnimy się co do sądu ostatniego słowa. Według mnie jest to TK, ale musiałby on być poprawnie obsadzony. Cieszę się, że doktryna szklarni i kamieni traci popularność (...)

mężczyzna z sali: Jestem Czechem i przyjechałem specjalnie na Kongres. Chciałbym wyrazić wsparcie dla was i powiedzieć, że śledzimy sytuację w Polsce.

(brawa z sali)

Zakończenie panelu przez prowadzącego MT.