



Prof. dr
hab. Maciej
Gutowski



Prof. dr
hab. Piotr
Kardas

OPINIA Sporu o Sąd Najwyższy nie da się potraktować jak zwykłej politycznej walki

Stwierdzenie, że w sporze o Sąd Najwyższy chodzi o władzę, ma w sobie pierwiastek prawdziwości, jest jednak nadmiernym uproszczeniem. Wejście w życie „prezydenckiej” ustawy o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) obudziło debatę dotyczącą zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także relacji między poszczególnymi rodzajami władzy publicznej. Ożywiło uspione przez pewien czas spory dotyczące pytania, czy w świetle zasad rządów prawa można zwykłą ustawą zmienić określone w konstytucji gwarancje niezawisłości i niezależności sędziów. Problem, czy sześćdziesięcioletnia kadencja I prezes SN ma charakter bezwzględny, czy też powinna być rozumiana z uwzględnieniem ustawowych regulacji określających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN, rozstrzygany jest przez prawników na różnorakie sposoby. Można mieć wrażenie, że kontrowersje wokół SN oraz innych organów istotnych z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości to prawnicze lamigłówki, których rozstrzygnięcie ma znaczenie dla określonej grupy osób, nie wpływa zaś na pozycję obywatela.

Tak nie jest, choć argumentacja z arsenału rozumowań prawniczych hermetyzuje debatę, a czas jej trwania wywołuje efekt znużenia. Odmieniane przez wszystkie przypadki określenie „rządy prawa” samo w sobie niejednoznaczne, używane jest przez wszystkich uczestników debaty toczonej wokół SN, którzy odwołując się do różnorodnych przesłanek, twierdzą, że prezentowane przez nich – skrajnie przeciwstawne – twierdzenia stanowią realizację zasady rządów prawa. Tymczasem sprawa dalece wykracza poza spory prawnicze, ma charakter nadzwyczajny, dotyczy kwestii dla każdego fundamentalnych, zaś jej rozstrzygnięcie określać będzie zasady funkcjonowania państwa w relacjach wobec każdego obywatela na lata. Nie da się sporu o SN, zachowując odrobinę rozsądku, potraktować jak zwykłej politycznej walki o władzę czy konfliktu elit prawniczych.

Próbując dotrzeć do odpowiedzi na pytanie, kto ma w tym sporze rację, być może warto odwołać się do kilku podstawowych kwestii.

Po pierwsze, tylko w świecie idealnym stanowiącym prawo jest zawsze słuszne, wszyscy je jednakowo rozumieją i przestrzegają. W świecie realnym prawo bywa niesłuszne, wymaga interpretacji, a jego przestrzeganie wymuszone jest państwowym przymusem. Absolutny władca skupiał w jednym ręku stanowienie prawa, jego interpretację, stosowanie oraz wykonywanie. W konsekwencji nie będąc nim związany, miał naturalną skłonność do jego instrumentalnego wykorzystywania. Co ciekawe, Napoleonowi, wielkiemu kodyfikatorowi, przypisuje się powiedzenie „Prawo to ja”, będące parafrazą słynnego powiedzenia Ludwika XIV. Oznaczałoby to, że Napoleon dostrzegając potrzebę związania władzy zasadami prawa, sam nie chciał być nimi związany. Ot, naturalna skłonność władcy do nadużywania władzy. Właśnie z uwagi na tę skłonność dostrzeżono potrzebę związania władcy prawem, co dało podwaliny pod koncepcję rządów prawa opartą na założeniu, iż relacje między jednostkami a państwem oraz relacje między jednostkami regulowane są przez prawo. Jest ono podstawowym instrumentem społecznego sterowania, któremu podporządkowani są wszyscy, w tym także rządzący. Syntetycznie, ale w sposób oddający istotę tej zasady, określali ją ojcowie założyciele w USA, wskazując „The law is king” w miejsce średniowiecznego „The king is law”. W tym twierdzeniu zawarte jest zarówno to, że każdy, a więc także przedstawiciele najwyższych władz publicznych podporządkowani są prawu, jak i to, że to prawo, jako system reguł, nie zaś jakakolwiek jednostka lub grupa osób, rozstrzyga o zasadach funkcjonowania państwa, społeczeństwa i jednostek.

Po wtóre, dla istnienia rządów prawa niezbędne jest określenie akceptowanych społecznie reguł jego stanowienia. Prawo określa sposoby zachowania wszystkich, każdy jest podporządkowany jego nakazom. Także suweren. Działa na zasadzie równości. To oznacza, że by uniknąć instrumentalizacji i nadużyć, konieczne jest rozdzielenie funkcji stanowienia prawa od funkcji jego stosowania. Gdyby stosujący prawo mieli jednocześnie pełną kompetencję do jego stanowienia, wówczas pojawia się automatycznie tendencja do instrumentalnego wykorzystywania prawa w interesie rządzących. Stąd idea podziału i równoważenia się publicznych władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Zbalansowanie pozycji i kompetencji tych władz, ich wzajemna kontrola i ograniczanie na podstawie i w granicach prawa to najlepsza ze znanych gwarancji zapobiegająca przekształceniu się demokracji opartej na prawie w autokrację udekorowaną prawem.

Po trzecie, z uwagi na zakorzenienie prawa w społecznej akceptacji niezbędne jest oparcie prawa na demokratycznej legitymacji. Stąd uprawnienie do kreowania prawa przysługuje wyłanianej w wyborach powszechnych legislaturze.

Po czwarte, skoro demokracja jest immanentnie związana z rządami prawa, niezbędne jest określenie podstawowych i zasadniczo niezmiennych, bo wynikających z istoty demokratycznego układu społecznego zasad stanowienia i stosowania prawa. Te zasady muszą mieć z założenia nadrzędny charakter i status, więc umieszczone są na szczycie systemu prawa. Akt określający te zasady ma konstytutywne znaczenie dla całego systemu regulacji publicznych, stanowi jego kręgosłup, stąd tradycyjnie określany jest mianem konstytucji. Tworzy system, określa zasady jego funkcjonowania i granice działania władzy publicznej. Jest z założenia stały. Jego zmiany to rzecz wyjątkowa, wymagająca społecznej aprobaty i przestrzegania określonych reguł.

Po piąte, z uwagi na władcze uprawnienia władzy publicznej w sferze stanowienia i stosowania prawa niezbędne jest stworzenie mechanizmu kontroli zgodności prawa z podstawowymi zasadami, na których opiera się struktura społeczna zorganizowana w państwo, a więc z konstytucją.

Po szóste, do czasu zmiany konstytucji zgodnie z określonymi w niej regułami nie jest możliwe akceptowanie stosowania prawa z konstytucją niezgodnego.

Po siódme, niezależnie od modelu badania konstytucyjności prawa, scentralizowanego lub rozproszonego, sądy, a w szczególności sądy najwyższe, są zobowiązane do oceny zgodności stanowionego prawa z konstytucją oraz podejmowania działań służących do usunięcia sprzeczności. Z tego powodu sądy nie mogą w żadnym wypadku stosować prawa, co do którego pojawia się wątpliwość w sferze jego zgodności z konstytucją.

Po ósme, z uwagi na zakorzenienie prawa w z istoty niejednoznaczny język konieczne jest wskazanie podmiotu posiadającego kompetencje do wiążącego stwierdzenia, co stanowi prawo oraz czy jest ono zgodne z konstytucją. Tę funkcję w każdej demokracji konstytucyjnej pełnią sądy. Nie mogą tego czynić ani organy władzy ustawodawczej, ani wykonawczej, badanie zgodności z konstytucją jest bowiem badaniem zgodnego z prawem działania tych organów władzy publicznej.

Po dziewiąte, z uwagi na konstytucyjną pozycję sądów, w tym także brak możliwości dysponowania publicznymi pieniędzmi lub publicznym przymusem, rozstrzygnięcia sądów o tym, czym jest prawo, jaka jest jego treść, a także czy jest ono zgodne z konstytucją, wiążą wszystkich, także władze publiczne. Wynikają bowiem z najwyższych kompetencji i instytucjonalnego aurytety, bez którego nie może istnieć demokracja konstytucyjna oparta na zasadzie rządów prawa.

Po dziesiąte, dla prawidłowego funkcjonowania tak zaprojektowanego systemu niezbędne jest samoograniczenie się przedstawicieli poszczególnych władz, oparte na poszanowaniu reguł podstawowych oraz systemu wzajemnej kontroli podzielonych władz publicznych.

Po jedenaste, władza sędziowska z uwagi na publiczną funkcję oraz kompetencje do decydowania, czym jest prawo, musi zachować niezbędną niezależność od pozostałych władz publicznych oraz niezawisłość. Obie te zasady w najgłębszym sensie służą do zagwarantowania tego, by sądy opierały swoje decyzje wyłącznie na prawie. Naruszenie zasady niezawisłości i niezależności sądów, w tym w szczególności sądów najwyższych, stanowi śmiertelne zagrożenie dla rządów prawa, a przez to dla demokracji konstytucyjnej. Stwarza bowiem pokusę instrumentalizacji prawa, a w konsekwencji wykorzystywania go do realizacji celów określonych grup, w tym politycznych.

Po dwunaste, decyzja podejmowana przez sądy o tym, czym jest prawo i jaka jest jego treść, musi stanowić rezultat argumentacyjnej debaty, opartej na wspólnych i utrwalonych regułach interpretacyjnych. Tylko bowiem w taki sposób można zapewnić społeczną akceptację dla funkcji prawa.

Po trzynaste, zmiany zasad określonych w konstytucji przynależą do wyłącznej kompetencji społeczeństwa jako całości i mogą być dokonywane tylko w określony w konstytucji sposób.

Po czternaste, wybór sędziów do każdego sądu musi opierać się na mechanizmie eliminującym wpływ polityków. Jeśli bowiem politycy decydować będą o tym, kto zostaje sędzią, wówczas automatycznie załamuje się system podziału, kontroli i równoważenia się władz, a tym samym umiera konstytucyjna demokracja. Zamach na sądy jest zawsze zamachem na demokrację i nie da się go w żaden sposób uzasadnić, usprawiedliwić lub wyjaśnić poprzez odwołanie się do koncepcji suwerena i demokratycznej legitymacji. Naruszenie zasady niezawisłości i niezależności sądów to śmiertelne zagrożenie dla każdego obywatela. Tworzy bowiem stan, w którym niezależnie od intencji przeprowadzających taką operację otwarta jest droga do autokracji. Pojawienie się przejawów autokratycznego rządzenia jest w takim wypadku jedynie kwestią czasu.

W powyższym kontekście Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego nie mogło inaczej jak negatywnie ocenić „prezydenckiej” ustawy o SN w relacji do gwarancji niezawisłości i niezależności sądów zapisanej w ustawie zasadniczej. Nie mogło zaaprobować sprzeczności tej ustawy z konstytucją. W odniesieniu do nieusuwalności sędziów oraz kadencji I prezes SN sprawa sprzeczności postanowień ustawy „prezydenckiej” z zapisami konstytucji pozostaje poza zakresem jakichkolwiek kontrowersji prawników w świetle polskich i światowych kanonów wykładni i stosowania prawa. Sprzeciwienie się wykonaniu postanowień ustawy „prezydenckiej” sprzecznych z konstytucją w zakresie gwarancji niezawisłości i niezależności sądów jest działaniem w obronie demokracji konstytucyjnej, a w konsekwencji w obronie praw, wolności i pozycji każdego obywatela wobec państwa. Także zwolenników zmian zawartych w ustawie „prezydenckiej”. Bo władza, która wyłącza konstytucyjne ograniczenia, ma naturalne skłonności do autokracji. Nawet jeśli potrzeba wyłączenia tych ograniczeń podyktowana jest dobrymi intencjami. Ochrona funkcji i publicznej roli sądów, w tym w szczególności SN, nie jest zatem ochroną sędziów. To ochrona społeczeństwa przed odrzuceniem idei rządów prawa na rzecz rządów jednostki lub grupy. Nie ma rządów prawa bez przestrzegania konstytucji. Spór o SN nie jest zatem sporem personalnym czy też politycznym. Jest dążeniem do zachowania rządów prawa jako podstawowego mechanizmu demokracji konstytucyjnej. ©