

SSN Stanisław Dąbrowski Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia

Witam serdecznie wszystkich zebranych. Wysłuchaliśmy bardzo interesującego referatu Pana profesora Andrzeja Bałabana dotyczącego niezależności sądów. Z niezależnością sądów ściśle wiąże się niezawisłość sędziów. Nie jest jednak łatwo dokonać konkretnego rozgraniczenia między tymi pojęciami. Sam ustrojodawca ma z tym trudności i na przykład w art. 45 Konstytucji RP mówi o sądzie niezależnym i niezawisłym. Tendencja do łączenia tych dwóch pojęć wynika ze ścisłego zespolenia, jakie występuje pomiędzy sędzią a sądem. Sędziowie stanowią osobowy substrat sądu, z tego też względu o sędzim mówi się nieraz jako o organie władzy sądowniczej. Pomijając art. 45, inne przepisy Konstytucji „niezależność” wiązą z sądami w znaczeniu instytucjonalnym, zaś „niezawisłość” z osobą sędziego. W tym ujęciu niezależność sądów jest gwarancją niezawisłości sędziów.

Niezawisłość sędziego oznacza przede wszystkim jego wolność od wpływów zewnętrznych – od wpływów przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, ale także władzy sądowniczej i wszystkich osób postronnych, w tym polityków i dziennikarzy. Niezawisłość w odniesieniu do stron określa się zazwyczaj jako bezstronność. Niezawisłość jest wartością niezmiernie istotną, bez której w ogóle nie można mówić o sędziach ani o niezależnym sądzie. Sąd, w którym orzekaliby sędziowie zawiśli, byłby tylko z nazwy sądem. Niezawisłość sędziów nie jest, jak utwierdza się w przekazach medialnych, przywilejem sędziów. Umacnianie w społeczeństwie takiego przekonania jest wielkim błędem. Niezawisłość sędziego nie jest jego prawem. Jest to podmiotowe prawo publiczne obywatela. To obywatel ma prawo do niezależnego sądu i do niezawisłego sędziego, czyli prawo do sądu. Niezawisłość sędziów jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Bez niezawisłości władza sądownicza byłaby pozbawiona koniecznego atrybutu dla wykonywania powierzonego jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie byłiby jedynie urzędnikami podległymi zaleceniom i wskazaniom przełożonych, a podstawowe prawa obywateli pozostawałyby bez ochrony. Niezawisły status sędziego jest więc minimalnym standardem ochrony prawnej, jaki powinno zapewniać obywatelom państwo.

Z drugiej strony niezawisłość nie jest wartością absolutną, podlega pewnym ograniczeniom. W myśl art. 178 Konstytucji RP sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom. To znaczy, że nie są niezawiśli wobec prawa. Ponadto, ze względu na treść art. 176 Konstytucji uprawnione jest związanie sędziów wytycznymi sądów wyższych instancji w danej sprawie. Z wynikającego z art. 183 ust.1 nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi i wojskowymi wynika dopuszczalność związania tych sądów wytycznymi Sądu Najwyższego zawartymi w wyrokach kasacyjnych i uchwałach podejmowanych w konkretnych sprawach.

Najważniejszym ograniczeniem niezawisłości sędziego pozostaje jego sumienie. Niedostatek sumienia prowadzi do nadużycia niezawisłości. Znakomity przykład nadużycia niezawisłości sędziowskiej zawarty jest w Ewangelii św. Łukasza w przypowieści o niesprawiedliwym sędzim, który nie bał się Boga i nie wstydził się ludzi. Ewangeliczny niesprawiedliwy sędzia nie był do końca zepsuty. Wprawdzie nie bał się Boga i nie wstydził ludzi, ale męczyła go natarczywość pokrzywdzonej wdowy i ostatecznie wymierzył sprawiedliwość udzielając wdowie ochrony. Obawiam się, że niekiedy jesteśmy gorsi od tego

niesprawiedliwego sędziego. W wielkich sądach stajemy się bardziej ich anonimowymi funkcjonariuszami niż sędziami. Nie tylko nie boimy się Boga i nie wstydzimy ludzi, ale nie musimy się także obawiać natręctwa skrzywdzonej wdowy, gdyż nie ma ona do nas dostępu. Pozornie bezkarnie możemy odraczać rozprawy w sprawach nadających się do wyrokowania, bezzasadnie zawieszać postępowania czy odrzucać pozwy nadające się do rozpoznania. Jeżeli tak czynimy, to jest to godne napiętnowania nadużycie niezawisłości.

Nadużycie niezawisłości stanowi eksces prowadzący do zwyrodnienia wymiaru sprawiedliwości. Jednakże jeszcze bardziej niebezpieczny jest brak niezawisłości, gdyż całkowicie przekreśla ideę sprawiedliwości.

Naciski ze strony przedstawicieli władz, społeczeństwa, mediów, osób prywatnych powodują, że zachowanie niezawisłości przez sędziego i wyrokowanie według własnego sumienia wymaga czasami wielkiego hartu ducha. Prawo stara się sędziemu ułatwić orzekanie w warunkach niezawisłości, wprowadzając liczne normy o charakterze gwarancyjnym. Wśród gwarancji niezawisłości wyróżnia się na ogół gwarancje ustrojowe i procesowe, ale moim zdaniem wszystkie one mają charakter ustrojowy, nawet jeśli zostały umieszczone w ustawie procesowej. Gwarancje wymienione w Konstytucji RP niewątpliwie mają znaczenie fundamentalne.

Konstytucyjnymi gwarancjami niezawisłości są:

- niezależność sądów i ich odrębność od innych władz (art.179),
- powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art.179),
- powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art.179),
- nieusuwalność sędziów (art.180 ust.1),
- nieprzenoszalność sędziów (art.180 ust.2),
- godne warunki pracy i wynagrodzenie (art.178 ust.2),
- przejście w stan spoczynku (art. 180 ust.3 i 4),
- immunitet i nietykalność (art.181),
- zakaz przynależności sędziego do partii politycznych i związków zawodowych (art.178 ust.3).

Nie chciałbym polemizować z nieobecnym już Marszałkiem Bogdanem Borsewiczem, ale z konstatacją, że tak zwane zamrożenie wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o budżecie nie zagraża niezawisłości sędziów, nie można się zgodzić. Od wieków przyjmuje się, że aby sędziowie mogli należycie pełnić swoją służbę musi być im zapewniony ponad przeciętny standard życia. Stanowisko to zaaprobował także polski ustrojodawca, stanowiąc w art. 178 ust. 2 Konstytucji, że sędzia ma prawo do wynagrodzenia odpowiadającego godności jego urzędu oraz zakresowi obowiązków. Wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu jest częścią ustrojowego zespołu gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Wynagrodzenie to ma zrekompensować sędziemu zakaz dodatkowego zatrudnienia jak i inne ograniczenia związane np. z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, czy choćby czerpania korzyści wynikających z posiadanej wiedzy. Zawód sędziego jest jednym z niewielu zawodów, w których obowiązują tak szerokie ograniczenia możliwości zarobkowania. Konstytucyjna gwarancja godnego wynagrodzenia ma „zapewnić sędziemu

niezależny byt materialny w granicach chociażby minimum egzystencji przeciętnego kulturalnego obywatela, obywatela posiadającego prawo do założenia rodziny i uchronienia jej przed zdeklasowaniem”¹. Poza tym jeśli oczekujemy, że sędziami będą najlepsi prawnicy, którzy zrezygnują z innych dobrze płatnych zawodów prawniczych trzeba zapewnić im godne wynagrodzenie. W przeciwnym razie zdolniejsi i lepiej przygotowani prawnicy nie wybiorą służby sędziowskiej.

Wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji prawo sędziego do godnego wynagrodzenia obejmuje nie tylko kwestię jego wysokości, ale dotyczy także sposobu jego ustalania. Uposażenie sędziego powinno być określone w sposób stały, wyłączający woluntarystyczne uznanie organów władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Chodzi przede wszystkim o to, aby wynagrodzenia sędziów nie były instrumentem, za pomocą którego władza wykonawcza lub ustawodawcza może sterować sądami. A tak właśnie bywa. Jeżeli Minister Sprawiedliwości mówi w wywiadzie prasowym, że podstawą do odmrożenia wynagrodzeń sędziowskich będzie poprawa sprawności postępowań², to jest to przykład stosowania wynagrodzenia sędziowskiego jako instrumentu ograniczającego niezawisłość.

Bardzo długo, gdyż ponad dwanaście lat trwało dochodzenie do ustalenia wynagrodzeń sędziowskich na poziomie standardu konstytucyjnego – od 1997 r. do 2009 r. Ostatecznie, w wyniku konsensu wszystkich trzech władz wprowadzono ustawowe regulacje realizujące obowiązek, o którym mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji³. Regulacje te wyrażają całkowicie odrębną i samodzielną, w porównaniu z szeroko rozumianymi pracownikami tzw. sfery budżetowej, zasadę ustalania wynagrodzeń sędziów na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przyjęcie powyższej formuły odzwierciedlało wolę zobiektywizowania zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich oraz uniezależnienia ich od ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej, co zresztą wprost zostało powiedziane w uzasadnieniu projektu ustawy. Można rzec, że poprzez omawiane regulacje ustawodawca zwykły dokonał wykładni konstytucyjnego wyrażenia „wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu”.

Wedle wcześniejszej formuły, budzącej uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, wynagrodzenie sędziów było obliczane jako iloczyn tzw. kwoty bazowej i stosownego wskaźnika, wynagrodzenie takie podlegało waloryzacji. W nowej regulacji całkowicie zrezygnowano ze sposobu urealniania płac sędziów poprzez waloryzację. Przyjęto formułę progresywnego wynagrodzenia przyznając sędziom podmiotowe prawo do podwyższenia wynagrodzenia odpowiednio do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedzającego. Niestety, już po roku, przepisami ustawy o budżecie⁴ wstrzymano funkcjonowanie nowych regulacji z przyczyn braku równowagi budżetowej. Jedyne wnioski, jakie z tego płyną to, że zawsze będzie można zamrażać wynagrodzenia sędziów. W ubiegłym roku wzrost gospodarczy wyniósł około 4,3%, kraj nie został dotknięty żadnym kataklizmem, dług publiczny utrzymał się poniżej

¹ K. Fleszyński, Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej, Głos sądownictwa 1939 r. nr 2 str. 105-109.

² Dziennik Gazeta Prawna z dnia 23-26 grudnia 2011 r., str. B11.

³ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459).

⁴ Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej Dz. U. Nr. 291, poz. 1707/.

najniższego progu oszczędnościowego, to jest poniżej 55% PKB, nie zaszyły przesłanki zastosowania procedur prewencyjnych z ustawy o finansach publicznych, a mimo wszystko zamrożono wynagrodzenia sędziów. Nie można przy tym nie zauważyć, że pojęcie „zamrożenia wynagrodzenia” jest eufemizmem. W istocie nastąpiło zmniejszenie wynagrodzeń sędziów. Po pierwsze, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r., co nastąpiło w dniu 9 sierpnia 2011 r. sędziowie nabyli prawo do wynagrodzenia obliczonego w oparciu o ogłoszoną kwotę przeciętnego wynagrodzenia, z terminem realizacji tego prawa od dnia 1 stycznia 2012 r. Przewidziany w ustawie o budżecie powrót do niższej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z drugiego kwartału 2010 r. nominalnie obniża więc wynagrodzenia sędziów. Po wtóre, inflacja liczona od drugiego kwartału 2010 r. prawdopodobnie przekroczy w 2012 r. 10%, co obniży realny wymiar tych wynagrodzeń. Mając to wszystko na względzie w dniu 10 stycznia br. złożyłem wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o budżecie dotyczących tzw. zamrożenia wynagrodzeń sędziowskich.

Ochrona niezawisłości sędziowskiej leży w interesie społecznym. Obserwowany współcześnie niedostatek chęci obrony tej wartości wynika być może z pewnego kryzysu cywilizacji zachodniej. Niestety, w świecie całkowicie strawionym przez media sądy wydają się zbędne. Obawiam się, że takie przekonanie jest złudne i oby nie przyniosło wielkiej szkody obywatelom. Mam nadzieję, że do tego nie dojdzie. Niezawisłość sędziowska jest wartością konieczną dla zapewnienia realnego prawa do sądu i przez to dla zapewnienia rzeczywistej ochrony fundamentalnych praw człowieka, ale jest też wartością kruchą. Łatwo ją utracić. Ostatnie wydarzenia na Węgrzech potwierdzają, jak ważne jest prawidłowe zabezpieczenie wartości demokratycznych. Po zmianie ustroju Węgrzy chwalili się, jak modelowo udało im się wprowadzić nowy ustrój i prawidłowe relacje pomiędzy władzami. Pozycja władzy sądowniczej na Węgrzech, jej niezależność od władzy wykonawczej wydawała się godna pozazdroszczenia. Okazało się jednak, że wystarczą jedne wybory, zyskanie konstytucyjnej większości przez jedną partię, by odsłonić słabość tych rozwiązań. Rada Sądownictwa na Węgrzech utraciła swoją dotychczasową pozycję, w tym kompetencje w zakresie nominacji sędziowskich i ma teraz charakter wyłącznie konsultacyjny. Decyzje o nominacjach sędziów przeszły w ręce rządu. Chcąc pozbyć się wielu dotychczasowych sędziów, obniżono po prostu wiek emerytalny do 65 lat. Przez obniżenie wieku emerytalnego znaczna liczba doświadczonych sędziów musiała przejść w stan spoczynku. Zakończono także karierę dotychczasowego Prezesa Sądu Najwyższego Andrasa Baki, wprowadzając dla prezesa wymóg co najmniej 5-letniego orzekania w Sądzie Najwyższym. Andras Baka akurat tylu lat w Sądzie Najwyższym nie przepracował, gdyż przez dziewiętnaście lat, od 1991 r. do stycznia 2001 r. pełnił obowiązki sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Po zmianie konstytucji okazało się, że nie ma kwalifikacji do dalszego sprawowania urzędu prezesa Sądu Najwyższego.

Przykład węgierski pokazuje, że bez mobilizacji społecznej konstytucyjne nawet gwarancje niezawisłości sędziowskiej łatwo unicestwić. Materia niezawisłości sędziowskiej

jest zbyt ważna, aby polegać wyłącznie na zaufaniu, dobrej woli i rozsądku dysponentów władzy.

Na zakończenie warto przypomnieć słowa wypowiedziane w 1932 r.⁵, ale wciąż aktualne. „Niezawisłości sędziowskiej grozi niebezpieczeństwo ze strony organów władzy państwowej oraz osób prywatnych, w szczególności tych, które zwracają się do sądu o obronę ich praw. Z obu tych stron niezawisłość sędziowską należy zaważać przez dostateczne gwarancje. Ażeby ochronić niezawisłość sędziowską przed wpływami innych organów władzy państwowej, nie należy podporządkowywać sędziów tym organom, lecz stworzyć z sądownictwa całkiem odrębną władzę. Na tym polega zasada samoistności, czyli niezależności władzy sądowniczej, będąca jednym z przejawów zasady podziału władz”.

⁵ E. Waśkowski, Podręcznik procesu cywilnego, Wilno 1932, str.38