

Tomasz Słomka¹

Władza sądownicza w warunkach kryzysu demokracji konstytucyjnej

Słowa kluczowe: konstytucja, demokracja konstytucyjna, władza sądownicza, sądy, trybunały

Keywords: constitution, constitutional democracy, judicial power, courts, tribunals

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problemom zmiany położenia władzy sądowniczej w Polsce w warunkach kryzysu demokracji konstytucyjnej. Weryfikowane są dwie podstawowe hipotezy badawcze. Po pierwsze, Polska po 2015 r. znalazła się w grupie państw rewidujących swoje liberalno-demokratyczne fundamenty ustrojowe. Do takich fundamentów niewątpliwie należą: zasada praworządności, zasada konstytucjonalizmu oraz zasada podziału i równowagi władz. Po drugie zaś, ustrojowe położenie władzy sądowniczej zostało w liberalno-demokratycznej Konstytucji RP określone w sposób właściwy dla ochrony wyżej przywołanych wartości, jednak praktyka ustrojowa wykazuje, że brak właściwej woli realizacji przepisów konstytucyjnych (wykorzystywanie arytmetycznej przewagi w parlamencie bez uznania praw mniejszości) może naruszyć „kręgosłup” demokracji konstytucyjnej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-9226-5828, doktor habilitowany, Katedra Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: tomasz.slomka@uw.edu.pl.

Abstract**Judicial Power in a Crisis of Constitutional Democracy**

The article is devoted to the problems of changing the position of the judiciary in Poland in the conditions of crisis of constitutional democracy. Two basic research hypotheses are verified. First of all, after 2015, Poland was one of the countries revising its liberal-democratic political foundations. Such foundations undoubtedly include: the rule of law, the principle of constitutionalism and the principle of division and balance of power. Secondly, the political position of the judiciary has been defined in the liberal-democratic Constitution of the Republic of Poland in a way appropriate for the protection of the above mentioned values, but the political practice shows that the lack of proper will to implement the constitutional provisions (using the arithmetic advantage in parliament without the recognition of minority rights) may violate the „backbone” of constitutional democracy.

✱

I. Uwagi wprowadzające

W politologicznym dyskursie naukowym ostatnich lat pojawiają się nadzwyczaj często tezy o kryzysie demokracji, czy nawet kryzysie państwa². Kryzys gospodarczy ukazujący deficyty neoliberalnego kursu w gospodarce rynkowej, konflikty lokalne, fale migracyjne, w rezultacie – wzrost znaczenia idei i ugrupowań o populistycznym charakterze, są dowodami potrzeby takiej refleksji. W wielu jej wątkach pojawiają się również argumenty, że tzw. świat zachodni wraz z całym instrumentarium demokracji liberalnej, wyczerpał swoje możliwości kreacji, odpowiedzi na wyzwania systemu gospodarczego i społecznego,

² Zob. np. *Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Lublin 2018; F. Zakaria, *Przyszłość wolności. Nieliberalna demokracja w Stanach Zjednoczonych i na świecie*, Warszawa 2018; T. Snyder, *Droga do niewolności: Rosja – Europa – Ameryka*, Kraków 2019; S. Filipowicz, *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, [w:] *Demokratyczne i nie-demokratyczne reżimy polityczne*, red. J.G. Otto, Warszawa 2015; T. Słomka, *Stan demokracji konstytucyjnej w Polsce na tle modelu transformacji systemowej*, [w:] *Demokracja konstytucyjna w Polsce*, red. T. Słomka, Warszawa 2019.

a także inspiracji światowych peryferii (dla których Zachód był przez dziesięciolecie centrum wzorców modernizacyjnych). Bliższe i dalsze otoczenie świata zachodniego, a także najmłodsze jego elementy (państwa, które w ostatnich dziesięcioleciach przechodziły/przechodzą procesy transformacji systemowej), zaczęły zatem poszukiwać własnego modelu reżimu politycznego. Należałoby zatem postawić pierwszą hipotezę, że Polska po 2015 r. znalazła się w grupie państw rewidujących swoje liberalno-demokratyczne fundamenty ustrojowe. Do takich fundamentów niewątpliwie należą: zasada praworządności, zasada konstytucjonalizmu oraz zasada podziału i równowagi władz. Mają one kluczowe znaczenie dla położenia władzy sądowniczej, która w sposób bezdyskusyjny stoi na straży państwa prawnego oraz chronić ma przed nieuprawnionymi zakusami władzy politycznej (ustawodawczej i wykonawczej). Pojawia się więc potrzeba sformułowania drugiej hipotezy: ustrojowe położenie władzy sądowniczej zostało w liberalno-demokratycznej Konstytucji RP określone w sposób właściwy dla ochrony wyżej przywołanych wartości, jednak praktyka ustrojowa wykazuje, że brak właściwej woli realizacji przepisów konstytucyjnych (wykorzystywanie arytmetycznej przewagi w parlamencie bez uznania praw mniejszości) może naruszyć „kręgosłup” demokracji konstytucyjnej. Rozumiemy przez nią model zapewniający warunki dla trwałego (zapewniającego ciągłość funkcjonowania państwa), cyklicznego, efektywnego i rozliczalnego funkcjonowania instytucji przedstawicielskich narodu. Jednocześnie stawia się prawne granice dla funkcjonowania władzy publicznej, by nie doprowadzić do stanu anomii, a nade wszystko ograniczenia czy wręcz zamachu na prawa i wolności człowieka i obywatela. W centrum tego modelu trzeba zatem postawić konstytucję, która jest zaporą dla funkcjonariuszy państwa, którzy mogą sprzeniewierzyć się zasadom demokratycznego państwa prawnego, powołując się na posiadanie demokratycznie wyłonionej większości³.

Analizując symptomy naruszania konstytucyjnego położenia trzeciej władzy, wskazane wydaje się oparcie na metodzie neoinstytucjonalnej. Pozwala ona na ukazanie zarówno podstawy normatywnej przyjętych rozwiązań ustrojowych, jak i właściwe zdiagnozowanie tradycji ustrojowej oraz kontekstu politycznego⁴.

³ Por. T. Słomka, *Stan demokracji konstytucyjnej...*, s. 15–16.

⁴ Zob. szerzej A. Antoszewski, *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*, „*Studia Nauk Politycznych*” 2004, nr 1.

II. Podstawowe zasady konstytucyjne gwarantujące położenie trzeciej władzy właściwie dla modelu demokracji konstytucyjnej

Konstytucja RP z 1997 r. jest niewątpliwie ustawą zasadniczą opierającą się na dwóch zasadniczych elementach. Jest to, po pierwsze, odwołanie się do polskich tradycji konstytucyjnych (np. do demokratycznych rozwiązań konstytucji z 1921 r.), bo jak słusznie stwierdza Stanisław Sagan, to co zwykło nazywać się tożsamością konstytucji „jest nieodłącznie związane z kulturą narodu, także jego państwowości. Kodyje istotne dla danej zbiorowości wartości, które stanowią o politycznej spójności wspólnoty politycznej”⁵. Z drugiej strony, w procesie demokratycznej transformacji, przejętych zostało wiele uniwersalnych rozwiązań dla państwa liberalno-demokratycznego. Było to podyktowane przede wszystkim przekonaniem, że należy skorzystać z optymalnych – jak zakładano – sprawdzonych rozwiązań, gwarantujących funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego. Zakładano przy tym ponadto integrację Polski z tzw. strukturami północnoatlantyckimi (Pakt Północnoatlantycki, Unia Europejska), a zatem konstytucja musiała wyraźnie korespondować z przyjętymi przez demokracje zachodnie rozwiązaniami. Nie może zatem dziwić stanowisko badaczy, iż „Konstytucja RP z 1997 r. stworzyła solidne podstawy prawne dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”⁶. Należy od razu zaakcentować, że obydwa kryteria „przeszczepów” z konstytucjonalizmu zachodniego, gwarantowały też stworzenie właściwego pola ustrojowego dla urzędu i działania władzy sądowniczej. Nie brakowało jednak od lat stanowisk, punktujących deficyt należytej legitymizacji trzeciej władzy, brak „tych mocnych stron, które ma władza ustawodawcza, w tym zwłaszcza nie ma mocnej legitymizacji, jaką stanowi pochodzenie z demokratycznych wyborów, a przy tym bywa stawiany jej zarzut korporacjonizmu rozumianego jako przesadne dbanie o interesy środowiska sędziowskiego, niechęć wobec wszelkiej krytyki pochodzącej z zewnątrz i nieuzasadnione stawanie w obronie sędziów przed zarzu-

⁵ S. Sagan, *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018, s. 156.

⁶ J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 13.

tami niezależnie od stopnia ich zasadności”⁷. Innym zarzutem, jest ten, że „przygotowując polską konstytucję, tworząc nowe mechanizmy ustrojowe przykładaliśmy dużo większe znaczenie wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej aniżeli sądowniczej”⁸. To niekiedy twarde stanowisko uczonych zajmujących się władzą sądowniczą, nie może pomniejszyć znaczenia determinacji ustrojodawcy we wprowadzeniu do konstytucji zasad, z natury swojej stanowiących fundament dla właściwego funkcjonowania sądów i trybunałów. Do takich – jak już wskazałem we wstępie – należą przede wszystkim: zasada konstytucjonalizmu, zasada praworządności (legalizmu) oraz zasada podziału władz. W drugiej niejako odśłonie pojawiają się dylematy takich zasad (i jednocześnie konstytucyjnych wartości), jak przyrodzona i niezbywalna godność ludzka, stanowiąca źródło wszelkich wolności i praw. Przekonująco – również w odniesieniu do roli trzeciej władzy – akcentuje ten problem Andrzej Bałaban: „Godność jest cechą przynależną i niezbywalną, nie może być więc nadana ani odebrana przez prawo pozytywne. Obowiązkiem władzy państwowej jest jej chronienie i wspieranie konkretnymi działaniami. Zasada godności jest też źródłem zarówno całej koncepcji praw człowieka, jak i wyjściowym elementem składowym każdego z tych praw ujmowanych oddzielnie. Godność przysługuje każdej jednostce w tym samym stopniu i niezależnie od jej zasług bądź ich braku. Godności (w sensie prawnonaturalnym) nie można się zrzec ani jej utracić. W oparciu o tę zasadę traktujemy jako człowieka w procesie sądowym winnych najcięższych kategorii przestępstw (np. ludobójstwa)”⁹. Triadę najważniejszych wartości z punktu widzenia statusu jednostki, uzupełniają wolność człowieka i jego równość (wobec prawa, w aspekcie traktowania przez organy władzy publicznej, brak dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu)¹⁰.

⁷ W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 102.

⁸ R. Balicki, *Władza sądownicza w Polsce – model konstytucyjny i rzeczywistość polityczna po wyborach w 2015 roku*, [w:] *Demokracja konstytucyjna w Polsce*, red. T. Słomka, Warszawa 2019, s. 181.

⁹ A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 150.

¹⁰ *Ibidem*.

Konstytucjonalizm, praworządność i podział władz, to elementy wchodzące w skład megazasady ustrojowej, o istnieniu której przesądza art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Demokratyczne państwo prawne to „państwo rządzone przez prawo, w którym istnieje nieskrępowana możliwość wpływania narodu (suwerena) na skład i kształt władz państwowych oraz istnieją rzeczywiste formy odpowiedzialności tych władz”¹¹. Należy zatem w zasadzie demokratycznego państwa prawnego postrzegać trzy podstawowe składniki: 1) zorganizowania państwa tak, by wszystkie podmioty w nim funkcjonujące (instytucje władzy publicznej, jednostki, grupy społeczne, społeczeństwo jako całość) były związane obowiązującym prawem, które wyznacza granice ich działania; 2) legitymacji instytucji władzy państwowej płynącej bezpośrednio lub pośrednio od suwerena; 3) kontroli władzy przez obywateli, zarówno w aspekcie prawnym (poprzez system instytucji ochrony prawnej), jak i politycznym (weryfikacja działalności władzy poprzez wybory i inne instytucje demokracji bezpośredniej).

Do kanonu demokratycznego państwa prawnego należy zatem zasada praworządności (legalizmu) i jej kontroli. Chodzi przede wszystkim o wspomniane wyżej związanie instytucji władzy, ale i obywateli, obowiązującym prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala. W prawie winna być zawarta zarówno podstawa działania władzy jak też określone granice jej działania. „Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za jednoznaczny z zakazem jego działania”¹². Jasno wynika to z przepisu art. 7 konstytucji. Z kolei art. 31 ust. 2 określa zakres działania człowieka: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jednostka – w imię zasady naturalnego prawa do wolności – ma zatem dalej postawione granice swobody działania, niż jest to w przypadku instytucji władzy publicznej. Na straży zasady legalizmu postawione zostały zarówno sądy powszechne (sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne), Sąd Najwyższy (odgrywający rolę przede wszystkim

¹¹ T. Słomka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i naczelné zasady ustrojowe państwa*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 1200.

¹² *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 51.

sądu kasacyjnego) i organy ścigania i utrzymania porządku, jak i Trybunał Konstytucyjny (kontrolujący władze w zakresie tworzenia norm prawnych zgodnych z aktami o wyższej mocy, w tym szczególnie z Konstytucją RP), sądy administracyjne (rozstrzygające spory dotyczące decyzji administracyjnych) oraz ombudsmeni – wyspecjalizowane organy kontrolujące „działanie państwa w obszarze możliwych zagrożeń dla wolności i praw człowieka oraz postulujące podejmowanie działań, które mogą usunąć te naruszenia lub im zapobiec”¹³.

Kolejnym elementem wpisanym w zasadę demokratycznego państwa prawnego jest zasada konstytucjonalizmu, czyli prymatu konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawa zasadnicza – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – pozostaje najwyższym źródłem prawa również po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, przy okazji rozpatrywania w 2005 r. wniosku o stwierdzenie zgodności z konstytucją Traktatu Akcesyjnego, na mocy którego Rzeczpospolita Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, stwierdził wyraźnie, że „nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach. Po pierwsze, proces integracji europejskiej, związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. [...] Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. [...] Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego decydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności,

¹³ I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 57.

w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji¹⁴. Przyśpięcie Polski do UE nie spowodowało zatem zmiany art. 8 Konstytucji RP, natomiast praktyka ustrojowa zdaje się iść w kierunku rozwiązywania sprzeczności między prawem wspólnotowym a ustawą zasadniczą, na drodze nowelizacji tej ostatniej (*vide* ustawa o zmianie konstytucji z 2006 r. dotycząca art. 55 – możliwości ekstradycji obywatela polskiego). Rację ma Paweł Sarnecki, akcentując szczególne znaczenie konstytucji: „miejsce konstytucji w systemie źródeł prawa jest znacznie donioślejsze, niżby to wynikało z [...] formalnego zaszeregowania. Konstytucja powołuje przecież do życia i charakteryzuje wszystkie rodzaje źródeł prawa, a także określa warunki ich stanowienia, odnosi się do norm prawa międzynarodowego i ustanawia ich stosunek do norm prawa polskiego, zaprowadza określoną hierarchię wszystkich źródeł prawa, ustanawia system ich kontroli i inne z tym związane kwestie. Konstytucja wyrasta więc wyraźnie ponad to zaszeregowanie¹⁵. Od 1997 r. system źródeł prawa ma charakter zamknięty w sensie przedmiotowym i podmiotowym – rozwiązanie to należy również postrzegać w kontekście wzmocnienia zasady państwa praworządowego. Istotą zamknięcia systemu źródeł prawa, jest „ograniczenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także i kręgu podmiotów, które mogą je wydawać¹⁶. Wykluczona została w ten sposób pewna dowolność i arbitralność w tworzeniu norm prawnych oraz zaakcentowanie roli konstytucji (poprzez odejście od ustaw konstytucyjnych, jako aktów odrębnych od konstytucji, lecz równych jej mocą¹⁷).

¹⁴ *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, 2006, t. XXIII, s. 206–207.

¹⁵ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 18.

¹⁶ K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9.

¹⁷ Jednak w kontekście kryzysu konstytucyjnego po 2015 r., być może warto podjąć dyskusję o wprowadzeniu kolejnego elementu do systemu źródeł prawa – ustaw organicznych, które zajmowałyby w hierarchii miejsce wyższe niż ustawy zwykłe, lecz oczywiście byłyby podporządkowane konstytucji. Do ich przyjęcia niezbędna byłaby inna większość niż zwykła (bezwzględna, kwalifikowana), a zatem utrudniono by w ten sposób narzucanie przez większość parlamentarną (często minimalnie nadwyżkową) decyzji w tak kluczowych kwestiach, jak np. ustrój sądownictwa, prawo wyborcze, wolności i prawa człowieka i obywatela. Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 210.

Jedną z kluczowych ról w definiowaniu ustrojowego położenia władzy sądowniczej ma zasada podziału władz. Trzeba zwrócić przy tym uwagę, że polski ustrojodawca znacząco zaakcentował rozległość i głębię tej zasady, bowiem w art. 10 konstytucji następuje odwołanie do „podziału i równowagi”, ale niezbędne jest uzupełnienie tego rozstrzygnięcia o zamieszczoną w preambule do ustawy zasadniczej kwestię „współdziałania władz”. Model podziału władz nie może być zatem odczytywany jako pole rywalizacji legislatywy, egzekutywy i judykatywy o dominujące miejsce w strukturach władzy, lecz jako mechanizm poszukiwana zbalansowanych rozwiązań dla efektywnego działania państwa na rzecz i dla dobra obywatelskiej wspólnoty. Władze inspirowują się wzajemnie, hamują i kontrolują, lecz nie może przybrać do formy dominacji którejkolwiek z nich nad pozostałymi. Zaakcentować trzeba, że niezmiennie istota tej zasady ustrojowej tkwi w zabezpieczeniu jednostki i stworzeniu takich mechanizmów, w ramach których jednostka byłaby wolna od ingerencji państwa we wszelkie aspekty jej życia i nadużyć władzy państwowej¹⁸. Jako że szczególną rolę w realizacji tego imperatywu ma odgrywać władza sądownicza, władza w zakresie rozstrzygania sporów o prawo, ustrojodawca za punkt wyjścia w rozdziale poświęconej sądom i trybunałom ustanawia dodatkowy przepis gwarancyjny: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). Przekonująco status trzeciej władzy w demokratycznym państwie prawnym opisuje Michał Pietrzak: „Sądownictwo ze względu na swój niezawisły charakter nie jest poddawane kontroli przez instytucje czy organy, uplasowane poza jego strukturami organizacyjnymi. Kontrola orzeczeń i postanowień sądowych, z punktu widzenia zgodności ich z obowiązującym prawem, dokonywana jest w toku instancji. [...] Orzecznictwo sądowe podlega ocenie niezależnej opinii publicznej. Szczególną rolę odgrywa kontrola orzeczeń sądowych, dokonywana przez naukę prawa w postaci krytycznych komentarzy, glos i innego rodzaju opracowań. Warunkiem jej efektywności jest swoboda badań naukowych i ogłaszanie ich wyników”¹⁹.

¹⁸ Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 185; A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politoliczne” 2018, vol. 47.

¹⁹ M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. 7, s. 19.

III. Przypadki naruszania niezależności władzy sądowniczej w Polsce

Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. znacznej dynamice uległy procesy zmian o charakterze ustrojodawczym. Nie jest to jednak wynikiem uzyskania przez obóz rządzący (Prawo i Sprawiedliwość – Zjednoczona Prawica) większości w parlamencie umożliwiającej zmianę Konstytucji RP. Do uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji niezbędna jest większość kwalifikowana 2/3 głosów w Sejmie (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) oraz większość bezwzględna w Senacie (w obecności co najmniej ustawowej liczby senatorów). W wyniku wyborów PiS-ZP uzyskało stosowną większość jedynie w Senacie. Nie można zatem mówić o legitymacji wyborczej, upoważniającej do zmiany konstytucji. W rzeczywistości większość parlamentarna, korzystając z poparcia Prezydenta RP, dokonywała zmian ustrojowych o charakterze okrążania (obejścia) konstytucji, zaś „zarzut obejścia konstytucji opiera się na stwierdzeniu, że konkretne działanie, choć jego deklarowaną podstawę stanowi określony przepis konstytucyjny, w istocie realizuje cel niepożądany w świetle innego przepisu”²⁰. Mechanizm obejścia konstytucji dotknął szereg rozstrzygnięć dokonanych po rzeczonych wyborach parlamentarnych, choć symbolicznym początkiem tego procesu stała się nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, przyjęta jeszcze przez Sejm VII kadencji, a dokładniej rzecz ujmując – wprowadzenie możliwości wybrania dwóch sędziów TK, wbrew oczywistym rozwiązaniom konstytucyjnym (co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r.) przez Sejm kończący swą kadencję. Dopiero jednak działania PiS-ZP, koalicji dysponującej w Sejmie większością bezwzględną głosów, otworzyły szeroko „bramę” działań prowadzących do zmiany porządku konstytucyjnego w drodze zmian ustawowych²¹. Obóz rządzący odwołał się przy tym do legitymacji wyborczej – choć, jak wskazałem wyżej – takowej do zmiany konstytucji nie uzyskał. Przywódcy większości uznali jednak, że pierwotną wartością państwa demokratycznego jest wyrażona w drodze wyborów zgoda suwerena (narodu) na realizowanie programu wyborczego przez zwycięskie ugrupowanie (ugru-

²⁰ W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9, s. 10.

²¹ Choć trzeba przyznać, że w sposób „nowatorski” potraktowana została instytucja prezydenckiego prawa łaski. W listopadzie 2015 r. prezydent Andrzej Duda ułaskawił Mariusza Kamińskiego i kilka innych osób przed wydaniem przez właściwy sąd prawomocnego wyroku.

powania), nawet jeśli decyzje powinny po pierwsze, mieścić się w porządku stworzonym przez konstytucję, i po drugie – decyzje te winny być wynikiem konsultacji z różnymi środowiskami społecznymi i politycznymi wraz z uwzględnieniem stanowiska mniejszości (opozycji). Praktyka wprowadzona przez parlamentarną większość w procesie tworzenia prawa, sprowadzała się zatem najczęściej do nagminnego nieuwzględniania wniosków opozycyjnych, braku odpowiedzi na zadawane pytania, czy też łamanie zasad proceduralnych, na których cierpią inicjatywy opozycyjne²². Warto dostrzec jeszcze jedną prawidłowość. Wynika ona z głębokiej logiki związanej z efektywnością podejmowanych przez obóz rządzący działań. Dla ich skuteczności, niezbędne stało się zneutralizowanie Trybunału Konstytucyjnego, jako głównego strażnika zasady konstytucjonalizmu. Pierwsze, najistotniejsze zmiany ustawowe dotyczyły zatem tego organu władzy sądowniczej. Sądownictwo konstytucyjne jest bowiem zaporą dla procesów zwyrodnieniowych demokratycznego państwa prawnego, które określić można mianem „demokracji totalnej” czy też „demokracji większościowej” (opartej na arbitralnej roli demokratycznie wybranej większości). W ustrojowych realiach Trybunał Konstytucyjny stał się instytucją o charakterze w dużej mierze fasadowym. Kolejne działania obozu władzy dotknęły m.in. tak newralgicznych kwestii, jak prokuratura (nadano jej nowy ustrój; nastąpił powrót do połączalności instytucji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego), media (Rada Mediów Narodowych neutralizująca rolę organu konstytucyjnego, czyli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji), służba cywilna, lecz przede wszystkim pozostałe segmenty władzy sądowniczej. Parlament przyjął szereg istotnych regulacji, dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, ustroju sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Szczególnie istotne mogą wydać się dylematy związane ze zmianami w organizacji i funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, jako organu sprawującego nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP), a zatem „głowy” wymiaru sprawiedliwości (poza systemem sądów administracyjnych). Jest kwestią znamionną, że projekt ustawy o Sądzie Najwyższym zgłoszony został przez grupę posłów a nie Radę Mini-

²² Do takich należeć będzie np. zablokowanie wniosków i poprawek zgłoszonych do projektu ustawy budżetowej na 2017 r.

strów, choć można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że prace nad nim toczyły się w Ministerstwie Sprawiedliwości²³. Pozwoliło to jednak uniknąć szerszych, czasochłonnych konsultacji, które musiałyby towarzyszyć zgłoszeniu projektu rządowego. Po drugie, zmianie tak poważnej, towarzyszył – podobnie jak w przypadku pozostałych ustaw o znaczeniu ustrojowym – niezwykle pośpiech i brak uwzględnienia stanowiska opozycji. Może to świadczyć nie tyle o potrzebie przeprowadzenia reform usprawniających działanie władz państwowych (szczególnie w tak newralgicznym zakresie, jakim jest wymiar sprawiedliwości, na przykład w zakresie skrócenia czasu trwania postępowań), co o realizacji strategii politycznej, mającej na celu daleko idący wpływ egzekutywy i legislatywy na prace sądów. Wśród rozlicznych zmian w regulacjach, warto wyodrębnić kilka, szczególnie istotnych z punktu widzenia ustrojowego. Ustawa o Sądzie Najwyższym zmieniła przede wszystkim strukturę tego organu. Szczególne znaczenie – zgodnie z upowszechnianym przekazem o konieczności „oczyszczenia” środowiska sędziowskiego – przypisano nowej Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, z wyłączną kompetencją do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych wobec przedstawicieli zawodów prawniczych. Nadano jej charakter *quasi*-autonomiczny, m. in. uniezależniając prezesa tej izby od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w większości spraw (np. samodzielnego reprezentowania SN w zakresie spraw przynależnych Izbie Dyscyplinarnej, kwestii budżetowych, utworzenia odrębnej Kancelarii Prezesa ID). Znaczącą rolę w postępowaniach dyscyplinarnych odgrywa rzecznik dyscyplinarny powołany przez Ministra Sprawiedliwości, do prowadzenia określonej sprawy sędziego SN. Organ władzy wykonawczej uzyskał w ten sposób wyjątkową rolę w rozstrzygnięciach dotyczących statusu przedstawiciela trzeciej władzy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w wyroku z listopada 2019 r. zobowiązał Sąd Najwyższy do rozstrzygnięcia o statusie Izby Dyscyplinarnej. W grudniu 2019 r. SN stwierdził, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego. Ma ona charakter sądu wyjątkowego, który może być utworzony jedynie na czas wojny²⁴.

²³ Świadczyć o tym może zaangażowanie w prace parlamentarne Ministra Sprawiedliwości i jego zastępców.

²⁴ Zob. <http://www.prawo.pl/prawnicy-sady> (5.01.2020).

Istotną rolę ma mechanizm, rozszerzający możliwości powołania sędziego SN. Chodzi m.in. o możliwość powołania na sędziego SN osoby o dziesięcioletnim stażu pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego lub prokuratora prokuratury rejonowej. Oznaczałoby to istotny awans osób o relatywnie niewielkim dorobku w stosunku do wyzwań związanych z pełnieniem urzędu sędziego Sądu Najwyższego. Trudno nie dostrzec w tym mechanizmie pewnych zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej.

Szczególne znaczenie miały wprowadzone przepisy przejściowe, najbardziej kontrowersyjne, gdy chodzi o zgodność ustawy z Konstytucją RP. Po pierwsze, zakładano przeniesienie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego – powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów – w stan spoczynku, z wyjątkiem wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości (po poprawkach – przez prezydenta na wniosek Ministra Sprawiedliwości). Oznaczało to w istocie rodzaj „czystki” w SN oraz wywoływało refleksję, czy pod pozorem dopuszczalnego przez Konstytucję RP przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 180 ust. 5), nie dochodzi tu w istocie do usunięcia sędziego, co dopuszczalnym już nie jest (art. 180 ust. 1) oraz przerwania właściwego działania naczelnego organu władzy państwowej, czego strażnikiem winien być Prezydent RP. Podobnie kontrowersyjne było wygaszenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz powierzenie jego zadań i kompetencji sędziemu (przez Prezydenta na wniosek Ministra Sprawiedliwości), który nie został przeniesiony w stan spoczynku. Konstytucja nie przewiduje możliwości skrócenia kadencji Pierwszego Prezesa SN. Zarówno usunięcie sędziów, jak i skrócenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego byłoby rodzajem szkodliwego precedensu, który otwierałby drogę każdej władzy ustawodawczej, by za pomocą ustaw zwykłych – pod pozorem reform różnego autoramentu – paraliżować pracę organów, którym nie przez przypadek nadano status niezależnych od innych władz i niezawisłych. W czerwcu 2019 r. TSUE wydał wyrok, w świetle którego ustawowe rozstrzygnięcie kwestii przejścia sędziego w stan spoczynku naruszyło zasady nieusuwalności sądów i niezależności sędziowskiej²⁵. W listopadzie 2018 r. przyjęto nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym, przywracająca stan czynny grupy sędziów, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

²⁵ www.curia.europa.eu (6.01.2020).

Ostatnim, swoiście symbolicznym elementem świadczącym o próbie faktycznej zmiany porządku konstytucyjnego, w drodze rozstrzygnięć ustawowych, jest zmiana dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). W drodze ustawy z grudnia 2017 r., przekazano Sejmowi uprawnienie do wyboru „sędziowskiej części” KRS. „Oddaje to aktualnej większości parlamentarnej pełnię decyzji o składzie Rady, a tym samym władza sądownicza została pozbawiona autonomicznej kompetencji do wyznaczania swych reprezentantów”²⁶. W świetle przywołanego wcześniej wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.²⁷, SN stwierdził, że tak ukształtowana Krajowa Rada Sądownictwa nie jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej²⁸.

Wskazane wyżej przykłady zmian w ustroju trzeciej władzy, mają w pewien sposób charakter wybrany i symboliczny. Nie zamykają zatem listy rozlicznych wątpliwości natury ustrojowej, jak choćby skutki powoływania przez Prezydenta RP na sędziów osób wskazanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa, czy też reakcje władzy ustawodawczej, wykonawczej i Trybunału Konstytucyjnego na uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego w kwestiach KRS i Izby Dyscyplinarnej SN. Przypadki te (i szereg innych) ukazują dynamikę procesu „okrażania” konstytucji i będą w przyszłości godne odrębnego przeanalizowania.

IV. Konkluzje

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w swych założeniach – zarówno normach generalnych (zasadach ustrojowych), sferze aksjologicznej, jak i normach poświęconych szczegółowym regulacjom trzeciej władzy, w sposób oczekiwany gwarantuje funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego, zaś jednym z jego fundamentalnych rozwiązań, jest zagwarantowanie funkcjonowania niezależnej od pozostałych władz władzy judykacyjnej. Sądy posiadają niezależność instytucjonalną, zagwarantowano niezawisłość sędziowską, broniącą sędziego przed bezpośrednim naciskiem ze strony organów administracyjnych i ustawodawczych oraz zapewniono

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 390.

²⁷ C- 585, C-624, C-625, EU: C:2019:982.

²⁸ Zob. <http://www.prawo.pl/prawnicy-sady> (5.01.2020).

mu nieusuwalność z urzędu²⁹. Praktyka ustrojowa, również polska – szczególnie po 2015 r. – dowodzi, że niezbędnym elementem właściwego funkcjonowania konstytucji jest dobra wola wykonywania tego aktu, zbudowana na obywatelskiej kulturze politycznej i prawnej. Bez zaistnienia tego czynnika, działać będzie prawo bezwzględne wykorzystania większości arytmetycznej w organach prawodawczych oraz korzyści ze zmonopolizowania organów wykonawczych. Stosowanie tych mechanizmów – w odniesieniu do podmiotów trzeciej władzy – przyniosło bezprecedensową w swej skali ingerencję w istotę ich niezależności. Ustawodawca, a być może ustrojodawca, będzie zmuszony w przyszłości zmierzyć się z problemem swoistej odbudowy znaczenia i autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, by wymienić tylko organy wprost wskazane przez przepisy ustawy zasadniczej.

Literatura

- Antoszewski A., *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1.
- Balicki R., *Władza sądownicza w Polsce – model konstytucyjny i rzeczywistość polityczna po wyborach w 2015 roku*, [w:] *Demokracja konstytucyjna w Polsce*, red. T. Słomka, Warszawa 2019.
- Bałaaban A., *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003.
- Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992.
- Barcz J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Filipowicz S., *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, [w:] *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, red. J.G. Otto, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.

²⁹ Por. M. Wąsowicz, *Prawo i obywatel. Rzecz o historyczno-prawnych korzeniach europejskiego standardu ustrojowego*, Warszawa 2015, s. 247.

- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Lublin 2018.
- Pietrzak M., *Model demokratycznego państwa prawnego*, „*Studia Konstytucyjne*” 1990, t. 7.
- Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „*Studia Politologiczne*” 2018, vol. 47.
- Sagan S., *Konstytucje współczesne*, Rzeszów 2018.
- Sanetra W., *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Słomka T., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i naczelne zasady ustrojowe państwa*, [w:] *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007.
- Słomka T., *Stan demokracji konstytucyjnej w Polsce na tle modelu transformacji systemowej*, [w:] *Demokracja konstytucyjna w Polsce*, red. T. Słomka, Warszawa 2019.
- Snyder T., *Droga do niewolności: Rosja – Europa – Ameryka*, Kraków 2019.
- Wąsowicz M., *Prawo i obywatel. Rzecz o historyczno-prawnych korzeniach europejskiego standardu ustrojowego*, Warszawa 2015.
- Zakaria F., *Przyszłość wolności. Nieliberalna demokracja w Stanach Zjednoczonych i na świecie*, Warszawa 2018.