

STUDIA I ARTYKUŁY

Zbigniew Kmiecik

O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce

Od kilku lat toczy się u nas ożywiona dyskusja w przedmiocie ochrony praworządności. Przybiera ona różne formy, które – dla celów niniejszego opisu – można usystematyzować, wyodrębniając następujące płaszczyzny wymiany myśli:

1. Czysto teoretyczną (naukową).
2. Urzędową, utożsamianą z prowadzeniem sporów prawnych, przede wszystkim na drodze sądowej.
3. Prywatną, obejmującą sferę rozmów życia codziennego, w gronie bliskich, znajomych czy przygodnie spotkanych osób.
4. Medialną.

Intencją artykułu jest ukazanie głównych cech ostatniego z wymienionych rodzajów dyskursu, wywierającego największy wpływ na kształtowanie opinii publicznej i budowanie obrazu rzeczywistości. Poza tymi, którzy prezentują swoje racje (twierdzą, że praworządność w Polsce jest łamana albo przeciwnie – uważają, że władza nie narusza konstytucji i prawa), określony udział w tym dyskursie mają jeszcze dziennikarze, pełniący w szczególności rolę moderatora, a niekiedy i komentatora padających wypowiedzi. W wielu wypadkach to ich głos przesądza o odczuciach i reakcjach tych, których traktujemy jako odbiorcę informacji, czyli publiczności.

Wspomniany, trójbiegunowy układ dyskusji, a z drugiej strony – status jej uczestników, raczej nieukrywających swojego politycznego zaangażowania, jak też perswazyjny charakter używanej przez część z nich argumentacji powodują, że wątki merytoryczne ustawicznie przeplatają się z elementami ideologii i luźnych wyobrażeń o świecie oraz daleko idących uproszczeń, by nie powiedzieć przekłamań. Racje prawne ściera się zatem z uprawianymi na różne sposoby propagandą i demagogią, co tworzy wrażenie, że niektórzy z dyskutantów dążą nie tyle do wykazania prawidłowości własnego rozumowania, ile raczej zaprezentowania „przekazu dnia”, zakomunikowania publiczności: słuszność jest po naszej stronie. Przedstawiciele tego nurtu na ogół nie zadają sobie trudu rzeczowego, odpowiadającego kanonom sztuki prawniczej odniesienia się do tez i spostrzeżeń ich adwersarzy, konsekwentnie obstając przy raz wyrażonym poglądzie, traktowanym jako niewzruszony dogmat. Przykładem takiego zachowania jest np. twierdzenie, że nie doszło do wydania orzeczenia przez konstytucyjny organ państwa, a jedynie sformułowania opinii (w domyśle – wyrażenia prywatnych zapatrywań) przez jego określonych członków „przy kawie i ciasteczkach”. W świetle tej retoryki rekwizyt „kawie i ciasteczkach” ma dodatkowo dezawuować wynik działania, odsłaniając ukryte tło działań uznawanych za pozbawione mocy prawnej. W razie większych, nagłaśnianych w mediach wpadek, można wybrnąć tak, jak w trakcie wywiadu radiowego uczynił jeden z wysokich rangą urzędników w Kancelarii Prezydenta RP, mówiąc, że jego wypowiedź o nauczycielach, którzy nie muszą żyć w celibacie i mogą korzystać z dobrodziejstw 500+ „uległa zniekształceniu i celowej instrumentalizacji”; swoją drogą: czy instrumentalizacja czegokolwiek ze swojej natury nie jest zawsze celowa?

Wyłania się pytanie: jaka jest praktyczna wartość wdawania się w polemikę z tymi, którzy dyskusję o sprawach praworządności wykorzystują dla celów bieżącej polityki, realizując założenie: my wiemy lepiej jak jest i nikt tego, co przekazujemy społeczeństwu, nie podważy. Mówią tak z niezachwianą pewnością siebie. Np. na etapie czynności sprawdzających prokuratury dotyczących głośnych medialnie zdarzeń, wiceminister sprawiedliwości wypowiada się w jednej ze stacji telewizyjnych w ten sposób: „sprawa Srebrnej jest oczywista i gdybym to ja był prokuratorem

nigdy nie wszcząłbym takiego postępowania”. Jak ten komunikat musiał odebrać prokurator, któremu powierzono prowadzenie sprawy – jako ukryte polecenie, wiążącą wskazówkę przełożonego czy może tylko sugestię co do kierunku działania? Czy siła argumentów może w takich przypadkach zastąpić argument siły? Rysuje się ponadto inna wątpliwość: czy w tego rodzaju sytuacjach należy ograniczać się do roztrząsania czysto prawnego kontekstu problemu, np. wykazywać, że ktoś nie zapoznał się z materiałem dowodowym, nie rozumie zasad wykładni prawa albo po prostu nie zna jego litery? Wydaje się, że „skracanie” pola analizy – w toku prowadzonych debat, także tych bardziej wysublimowanych, z udziałem wytrawnych znawców przedmiotu – nie jest najlepszym pomysłem. Dyskusje takie, o ile mają przynieść jakiś pożytek, wymagają znacznie szerszego spektrum odniesienia, a mówiąc krótko – odwołania się do ustaleń socjologii, psychologii społecznej, politologii czy nawet psychiatrii, a ponadto uwzględnienia wskazań moralności, zdrowego rozsądku lub poczucia zwykłej przyzwoitości. Jeśli bowiem niektórzy z dyskutantów nader oszczędnie gospodarują prawdą, zaś odbiorcę swoich słów traktują jako podmiot, który we wszystko uwierzy, to jak inaczej rozpatrywać ten problem? Czy w razie niczym nieskrępowanego korzystania z rozmaitych narzędzi socjotechniki, kształtujących fałszywy obraz rzeczywistości i w konsekwencji często wyzwających w ludziach negatywne odczucia i emocje, jakkolwiek poważny dyskurs merytoryczny ma sens? Czy do społeczeństwa dotrze przekaz formułowany wprawdzie przez wykorzystanie rzetelnej, lecz wysoce specjalistycznej, a przez to trudno zrozumiałej argumentacji? Czy nie przypomina to trochę sytuacji sporu, który toczyliby ze sobą Albert Einstein i wiejski filozof, czerpiący z bogatego dorobku myśli ludowej?

Doskonałą ilustracją takiego przypadku są tłumaczenia wysokich rangą urzędników z Kancelarii Prezydenta RP dotyczące zignorowania przez głowę państwa postanowień zabezpieczających Naczelnego Sądu Administracyjnego z września i października 2018 r., wydanych w sprawie obsadzenia stanowisk sędziowskich, równoznacznego ze złamaniem w sposób wyraźny ustanowionych zakazów. Z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 października 2018 r., II GW 31/18¹, wynika,

1 Zob. tezę postanowienia – Z. Kmiecik, *Glosa...*, s. 151 i n.

że odpowiednie zastosowanie przepisu art. 388 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w związku z art. 398²¹ tego aktu i art. 44 ust. 3 Ustawy z dn. 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. 2018, poz. 389 ze zm., czyli wstrzymanie wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w części obejmującej odwołującego się oraz osoby rekomendowane przez ów organ do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wyłączyło możliwość podejmowania jakichkolwiek działań prawnych i faktycznych przez wszystkie partycypujące w postępowaniu podmioty, do momentu rozpoznania co do meritum sprawy, w której wniesiono odwołanie. W końcowym fragmencie uzasadnienia wspomnianego postanowienia ujęto to w jednoznacznym w swej treści zdaniu: „po wstrzymaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zaskarżonej części nie będzie ona wywoływała skutków prawnych do czasu zakończenia przez Sąd postępowania wywołanego odwołaniem strony od tej uchwały”. Oznacza to, że zapadłe orzeczenie spowodowało, po pierwsze – stan przejściowej bezskuteczności kwestionowanej uchwały, po drugie zaś – stworzyło mającą przemijający charakter przeszkodę do kontynuowania postępowania w przedmiocie obsadzenia stanowisk sędziowskich, o które zabiegali odwołujący się i osoby rekomendowane przez Krajową Radę Sądownictwa. Doszło bowiem do zatrzymania mocą orzeczenia sądowego biegu sprawy na jednym z etapów postępowania.

Udzielona przez Naczelny Sąd Administracyjny ochrona tymczasowa sprowadziła się tym samym do sformułowania zakazu działania, adresowanego do wszystkich podmiotów, o których mowa wcześniej. W przypadku Krajowej Rady Sądownictwa oznaczało to konieczność powstrzymania się od dokonania – nazwanej przez jej przewodniczącego „techniczną” – czynności wyekspediowania do Kancelarii Prezydenta RP podjętej uchwały. Niedopełnienie tego obowiązku, czyli przekazanie uchwały temu urzędowi, trudno kwalifikować inaczej, niż jako naruszenie prawa. Jej wpływ do Kancelarii Prezydenta RP został udokumentowany stosowną prezentatą, lecz sam w sobie nie wywołał automatycznie konsekwencji prawnych w postaci uruchomienia kolejnej fazy postępowania. Złożenie pisma (dokumentu urzędowego) do jakiegokolwiek organu władzy nic jeszcze nie zmienia w stanie sprawy i nie

oznacza faktycznego przystąpienia do jej załatwiania. Odmienne trzeba natomiast ocenić podjęcie – wbrew wydanemu postanowieniu – czynności w obrębie Kancelarii Prezydenta RP, a tym bardziej wyczerpanie owej fazy postępowania (powołanie określonych osób do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego). Postępowanie to złamało ewidentnie zakaz płynący z postanowienia sądowego. Zapatrywania tego nie podważył powielany w mediach argument, że Prezydent RP „nie jest stroną postępowania”, a zakaz sądowy był skierowany do Krajowej Rady Sądownictwa. Nie wnosi on nic do rzeczy, gdyż w myśl art. 170 Ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2017, poz. 1369, prawomocne orzeczenie sądu: „wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Prezydent RP jest bez wątpienia „innym organem państwowym” w rozumieniu wskazanego przepisu. Jako taki jest związany – na równi z innymi organami – postanowieniem sądowym ustanawiającym ochronę tymczasową w postępowaniu, w którym uczestniczy, a nawet pełni w nim rolę podmiotu podejmującego finalne rozstrzygnięcie. Tego faktu nie chciały przyjąć do wiadomości osoby wypowiadające się w imieniu Prezydenta RP, prezentując wysoce osobliwą – jak na osoby dysponujące wiedzą prawniczą – argumentację.

Równie poważne zastrzeżenia budzi stanowisko Kancelarii Prezydenta RP w sprawie postanowienia Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2018 r., III UZP 4/18², opublikowane jeden dzień po wydaniu tego orzeczenia³. Wyjaśniono w nim, że: „zabezpieczenie przewidziane w art. 755 k.p.c. nie może polegać na zawieszeniu stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, co miałyby skutki nie tylko dla uczestników danego postępowania, ale skutki ogólne. Ponadto, w omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy naruszył także istotę postanowienia o zabezpieczeniu, które powinno dotyczyć interesów stron i uczestników postępowania”. Tymczasem – jak zaznaczono: „zabezpieczenie dotyczy wyłącznie interesów sędziów Sądu Najwyższego i to nie tylko orzekających w omawianej

2 LEX nr 2531336; z glosą M. Szweđa – M. Szweđ, *Glosa...*, s. 132 i n.

3 < <https://www.prezydent.pl/aktualności/wydarzenia/art.1091,stanowisko> >, dostęp: 18 czerwca 2019 r.

sprawie, ale wszystkich, których dotyczą przepisy, których obowiązywanie rzekomo zawieszono”. W ocenie Kancelarii Prezydenta RP: „SN kierując pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości rozstrzygnął o tym, co stanowi treść pytania prejudycjalnego”. Najwyraźniej nie dostrzeżono w tym przypadku tego, co jest istotą konstrukcji uregulowanej w powołanym przepisie prawa, a mianowicie przejściowego skutku postanowienia zabezpieczającego, zapewniającego ochronę tymczasową jedynie do czasu rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości sprawy wywołanej pytaniem prejudycjalnym. Nader swobodnie dokonano też kwalifikacji interesów korzystających z ochrony, tracąc z pola widzenia uniwersalną wartość, którą jest obowiązek zagwarantowania właściwego składu sądu we wszystkich prowadzonych przed nim postępowaniach, tak aby uniknąć ryzyka chaosu prawnego i niepewności co do prawa.

Swoją drogą nie można oprzeć się wrażeniu, że zrozumienie sensu konstrukcji ochrony tymczasowej – znanej zarówno prawu krajowemu, jak i unijnemu – nastrocza wyjątkowo wiele trudności niektórym uczestnikom toczących się w wymiarze medialnym dyskusji. Ilustracją tego spostrzeżenia jest chociażby stwierdzenie, które znalazło się w wywiadzie prasowym jednego z ministrów w Kancelarii Prezydenta RP, że postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 19 października 2018 r., C-619/18R, *Komisja v. Polska*, ECLI:EU:2018:852, w sprawie dotyczącej przepisów ustawy obniżającej wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego: „samo w sobie nie rodzi żadnych skutków prawnych w zakresie prawa krajowego i wszelkie wypowiedzi innego rodzaju nie polegają na prawdzie, są nieścisłe i nierzetelne”⁴. Autor tych słów nie zauważył, że w pojęciu tymczasowości uruchomionego przez Trybunał Sprawiedliwości środka kryje się istota udzielanej ochrony. Jest ona ograniczona w czasie i autonomiczna wobec tego, o czym ostatecznie ma rozstrzygnąć ów organ w ramach postępowania głównego. Zawieszenie zaś – do momentu wydania końcowego orzeczenia – stosowania zakwestionowanych przepisów nie oznacza pozbawienia ich raz na zawsze mocy prawnej. Są one nadal częścią obowiązującego porządku prawnego, ale przejściowo nie tworzą umocowania do podejmowania jakichkolwiek działań faktycznych i prawnych (upraszczając

4 Zob. A. Mucha, *Nowela...*, s. A4.

nieco rzecz, można powiedzieć, że ich moc jest czasowo zawieszona, czego konsekwencją jest powrót do poprzedniego stanu prawnego – *restitutio in integrum*)⁵. Najmniejszych wątpliwości co do tego nie miał Prezes Trybunału Sprawiedliwości Koen Lenaerts, który odnosząc się – w trakcie posiedzenia w dniu 16 listopada 2018 r. – do argumentacji pełnomocnika strony polskiej wyjaśnił, że zawieszenie stosowania przepisów ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym „to nie kwestia polskiego prawa, ale skutków decyzji Trybunału o środkach tymczasowych”. Przywrócenie sytuacji prawnej do stanu istniejącego wcześniej nie wymaga wobec tego – jak dodał – podjęcia „żadnych konkretnych działań”, co jednak nie zwalnia organów państwa z obowiązku wykonania wydanego orzeczenia (realizacji w praktyce tego, co wynika z ukształtowanego przejściowo reżimu prawnego)⁶.

Jakie są rezultaty dyskursu prowadzonego rzekomo na płaszczyźnie prawnej, a w rzeczywistości przy wykorzystaniu przez jedną ze stron sporu techniki naginania litery prawa do głoszonych tez i przemilczenia tego, co niewygodne (według nomenklatury teoretycznoprawnej – techniki perswazyjnej)? Pierwszą konsekwencją tej praktyki jest utrwalenie się przekonania o dopuszczalności posługiwania się każdą, choćby najbardziej bałamutną argumentacją i braku jakiegokolwiek odpowiedzialności z tego powodu. Po drugie, ten stan rzeczy rodzi przyzwolenie na podważanie istniejącego ładu prawnego, a zatem jest czynnikiem destabilizującym państwo i demoralizującym społeczeństwo. Czy zachętą do respektowania tylko tych orzeczeń sądowych, które uznają nasze racje i negocjowania wiążącego charakteru pozostałych orzeczeń nie są słowa jednego z nowo powołanych do Sądu Najwyższego w lutym 2019 r. sędziów, odpierającego zarzut kryjący się w pytaniu dziennikarza telewizyjnego prostym stwierdzeniem, że postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzieleniu ochrony tymczasowej w sprawach obsadzenia stanowisk sędziowskich w pierwszym z sądów „nie miały podstawy prawnej”. Czy szanując autorytet tej osoby i doceniając wagę zaufania, jakim obdarzyła ją władza publiczna, powierzając tak odpowiedzialną społecznie funkcję,

5 Szerzej Z. Kmiecik, *Postanowienie...*, s. B8.

6 Problem ten analizuję głębiej w głosie do powołanego postanowienia Trybunału Sprawiedliwości – Z. Kmiecik, *Ochrona...*, s. 143 i n.

możemy – w ślad za padłym stwierdzeniem – powiedzieć: przestrzegamy tylko tych orzeczeń sądowych, które wydano po naszej myśli. Inne orzeczenia nas nie interesują, bo są dotknięte wadą prawną, którą kontestujący wskazał lub przynajmniej jej istnienia się domyśla. Upowszechnienie się tego swoistego trybu weryfikacji orzeczeń sądowych (a dlaczego tylko sądowych, czy rozstrzygnięcia innych organów władzy powinny być odmiennie traktowane?) z pewnością stanowiłoby oryginalny wkład w rozwój idei rządów prawa wniesiony przez tych, którzy są zwolennikami omawianej koncepcji. Niestety przytoczone zapatrywanie całkowicie abstrahuje od przyjętej w naszej kulturze prawnej koncepcji gradacji wad prawnych aktu jednostkowego (orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej) i rozróżnienia aktów wadliwych, choć – do czasu wyeliminowania ich z obrotu prawnego – wiążących prawnie oraz tzw. nie-aktów (aktów pozornych)⁷ bądź też – w innym ujęciu – aktów bezwzględnie nieważnych i unieważnialnych⁸.

Uzupełnieniem przytoczonej uprzednio wypowiedzi nowo powołanego do Sądu Najwyższego sędziego są jego dalsze słowa, że drugą, niezależną od braku podstawy do wstrzymania wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa okolicznością, którą się kierował, jest fakt powierzenia mu urzędu sędziowskiego w wyniku skorzystania przez Prezydenta RP z przysługujących mu prerogatyw. Przypomnijmy, że według klasycznej definicji, skonstruowanej jeszcze przez Johna Locke'a, prerogatywa jest „władzą działania według własnego uznania dla dobra publicznego poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim”. Jeśli – jak zastrzegł wielki filozof – „ta władza służy dobru społeczności, stosownie do celu rządu i pokładanego w nim zaufania, wtedy stanowi ona niewątpliwie i bezspornie prerogatywę i nikt nie będzie stawiał tego pod znakiem zapytania”⁹. Wysoce dyskusyjne jest to, czy w przypadku dokonywania obsady stanowisk sędziowskich Prezydent RP

7 Co do mocy wiążącej aktów z zakresu jurysdykcji administracyjnej zob. przykładowo J. Filipek, *Prawo...*, s. 85–86.

8 Szerzej o tym, w odniesieniu do aktów administracyjnych – Z. Kmiecik, *Zarys...*, s. 353 i n. oraz J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 905 i n. Nauce postępowania cywilnego nie jest znana nieważność postępowania lub orzeczenia sądowego z mocy prawa. Jak podkreśla się w literaturze: „nieważność postępowania nie pozbawia skutków orzeczenia z mocy samego prawa, lecz tylko uzasadnia jego zaskarżenie z tej przyczyny” – zob. *System...*, s. 212.

9 J. Locke, *Dwa...*, s. 279.

wypełnia przysługujące mu prerogatywy, czy też działa w granicach zakreślonych konstytucyjnie i ustawowo kompetencji. Problematyka ta zasługuje na odrębną, bardziej szczegółową analizę. Dla potrzeb tych rozważań wystarczy stwierdzić, że doktryna prerogatyw w znaczeniu, jakie niektórzy przypisują temu pojęciu, zdecydowanie kłóci się z ideą *Rule of Law*. Jak przyznaje szwedzki teoretyk prawa Åke Frändberg, w demokratycznym państwie prawnym każda władza powinna być poddana pewnym ograniczeniom i kontroli. Ten, kto ją sprawuje, musi wobec tego ponosić odpowiedzialność za jej użycie¹⁰. Jedno jest pewne: pojęcie prerogatyw prezydenckich (zakładając, że one istnieją) można sprowadzić co najwyżej do samego aktu rozstrzygnięcia, wyboru, którego dokonuje dana osoba, a nie do kształtowania zasad procedury w sytuacji, gdy jest już ona prawnie określona i ma być przez każdego przestrzegana. Prezydent RP jest zatem związany tą procedurą, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Naruszenie prawa, którego dopuszczono się na jakimś etapie postępowania, rzutuje tym samym na jego wynik, dyskwalifikuje rezultat podjętych czynności obsadzenia stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym.

Nasuwają się tu wyraźne skojarzenia z ustaleniami dokonanymi niegdyś przez Najwyższy Trybunał Administracyjny w przedmiocie kontroli uznania administracyjnego. Jak wiadomo, przepis art. 3 lit. b Ustawy z dn. 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. 1926, nr 68, poz. 400, tekst jeden. ze zm., stanowił wprost, że jurysdykcja powołanego tym aktem Trybunału nie obejmuje spraw: „w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygnięcia według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu”. W uregulowaniu tym nie upatrywano jednak przeszkody do badania, czy – wypełniając powierzone zadania – władze te nie wykraczały poza granice uznania, dopuszczając się w szczególności naruszenia przepisów o postępowaniu¹¹.

Z listu Prezydenta RP przygotowanego z okazji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 10 czerwca 2019 r. wynika, że w idei prerogatyw widzi on zasadniczy komponent

10 Zob. Å. Frändberg, *From...*, s. 50.

11 Zob. Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności...*, s. 24–25.

swojej władzy w zakresie obsadzania stanowisk sędziowskich¹². Przyznano w nim co następuje:

Akt powołania sędziego, który sam ze swej istoty nie może podlegać kontroli sądowej, jest podstawą sprawowanej władzy sądenia. Akt ten nie podlega kontroli sądowej, ponieważ nie można być sędzią we własnej sprawie – a tak należałoby interpretować każdą próbę ingerencji władzy sądowniczej w prerogatywy Głowy Państwa dotyczące sądownictwa. Kontrola korzystania przez Prezydenta RP z prerogatyw prowadziłaby do zachwiania równowagi władz, którą ustrojodawca wyraził w art. 10 Konstytucji.

To kategoryczne stwierdzenie uzupełniono spostrzeżeniem, że: „Wszystkie próby ingerowania w prerogatywy Prezydenta RP (także ze strony przedstawicieli władzy sądowniczej) nie mogą być postrzegane inaczej, jak tylko jako próba rozchwiania fundamentalnego w każdej dojrzałej demokracji systemu równowagi i wzajemnego ograniczania się władz”. Przytoczną wypowiedź zwięźczyła tyleż trafna, co nie bardzo przystająca do całości wywodu, bardziej ogólna konkluzja: „Władza sądownicza, podobnie jak władza ustawodawcza i władza wykonawcza, nie jest *nad-władzą*, która, sama pozostając poza jakąkolwiek kontrolą, może dowolnie ingerować w działania innych organów państwa”. Trudno nie zauważyć, że mająca umocowanie konstytucyjne i ustawowe kontrola sądownoadministracyjna to jednak nie to samo, co ingerencja „w działania innych organów państwa”. Nie sposób również nie zapytać, czy właściwy dla systemów dojrzałej demokracji system *checks and balances* dopuszcza wyłączenie jednego z segmentów władzy wykonawczej z rygorów obowiązującej procedury i wszelkich form kontroli ich respektowania. Nasuwa się także kolejne pytanie: do czego miałyby się sprowadzać bycie sędzią „we własnej sprawie” w przypadku badania zgodności z prawem zachowań Prezydenta RP (jego działania albo bezczynności) odnoszących się do osób, które dopiero aspirują do objęcia urzędu na stanowisku sędziego. Czy przejście do porządku nad tymi kwestiami nie byłoby równoznaczne z wykreowaniem nowych, osobliwych standardów *Rule of Law* oraz aprobata tak krytykowanej w liście Prezydenta RP konstrukcji „nad-władzy”?

12 Opublikowany na oficjalnej stronie Prezydenta RP, < <https://www.prezydent.pl/aktualności/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne> >, dostęp: 18 czerwca 2019 r.

Nie bardzo wreszcie wiadomo, dlaczego niezwykle wąska co do zakresu, obejmująca w istocie element procedury, kontrola jednej władzy przez drugą, miałyby doprowadzić do rozbicia deklarowanego w art. 10 Konstytucji RP „systemu równowagi”? Przecież to właśnie brak takiej kontroli równowagę tę bezsprzecznie narusza.

Przedstawione uwagi skłaniają do następujących, ogólnych wniosków:

1. Obserwacja tego, co obecnie dzieje się w Polsce, dowodzi, że prowadzona od pewnego czasu w mediach dyskusja o ochronie praworządności wyłamuje się z ram poprawnej metodologii, nie może zatem – niejako z założenia – przynieść oczekiwanych rezultatów. W charakterystycznym dla niej zderzeniu rzetelnej, choć niełatwej w odbiorze argumentacji i przekazu propagandowego, zwycięża zwykle, przynajmniej na krótką metę, ten drugi.
2. Nie wolno wszakże rezygnować z prowadzenia takiej dyskusji, zwłaszcza jeśli skoncentrujemy się na praktycznych aspektach problemu i wyjdziemy poza zagadnienia *stricte* prawne, prezentując nie tyle ocenę faktów, co same fakty – trzeba wobec tego dążyć do zmiany formuły dyskusji, stosować środki adekwatne do tła i okoliczności rysującego się sporu.
3. Na wszystkich polach dyskusji o praworządności wyraźnie uwidacznia się wątek perswazyjny, powiązany często z agresywną i właściwą dla świata polityki retoryką. Dominuje on nad wątkiem merytorycznym, zrozumiałym na ogół tylko dla lepiej wykształconych i posiadających elementarną wiedzę prawniczą osób.
4. Wytknięte mankamenty i słabości dyskusji o ochronie praworządności są niewątpliwie pochodną braków i niedostatków kultury politycznej, rzutującej przecież na sposób stanowienia, rozumienia i stosowania prawa. Z tych względów powoływanie się przykłady obce, w intencji legitymizowania określonych poczynań i zabiegów, jest co do zasady chybione, gdyż nie uwzględnia tamtejszych uwarunkowań i kształtowanej niekiedy przez wieki tradycji prawnej.
5. Poważnym wyzwaniem, któremu trzeba będzie sprostać w przyszłości, jest praca nad etosem praworządności. To proces obliczony na wiele lat, a być może nawet dziesięcioleci. Poszczególnym instytucjom życia publicznego da się prędzej czy później przypisać im

funkcje i znaczenie, dużo trudniej skłonić ludzi do tego, aby zdobyli się na odwagę formułowania samodzielnych sądów i korzystali w sposób rozważny z atrybutów demokracji.

6. Nieuniknione w jakimś stopniu ułomności dyskusji o ochronie praworządności nie powinny przesłaniać kwestii odpowiedzialności dziennikarzy za sposób jej prowadzenia. Rzecz w tym, że ich udział w tego typu dyskursie wymaga zawsze dochowania obiektywizmu oraz profesjonalnego przygotowania i dogłębnej znajomości problemu, pozwalających na oddzielenie od siebie prawdy i fałszu, a w konsekwencji – odebranie przez publiczność rzetelnej informacji.

On the State and Results of the Discourse Concerning the Protection of the Rule of Law in Poland

For several years lively discussions have been taking place in Poland related to the rule of law. In the author's point of view, this discussion is breaking out of the scope of proper methodology and cannot – in principle – bring expected results. In the course of a discussion between the reliable position, which is highly specialized and thus using arguments not understood by many, with a propaganda message, the latter usually wins, however, for the short term. As the author states, this discussion cannot be discontinued and must be conducted, especially when the practical aspects of the problem are considered, and should be aimed at dealing with strictly legal issues while presenting not only the opinion on facts but facts themselves. The author presents cases where the participants of the discussion depart from the truth and use simplified argumentation that lacks any sense. He underlines the problem of journalists' reliability related to the way the discussion is conducted. He emphasizes that their duty is to be objective and professionally prepared, and to study the issue more deeply in order to separate truth from falsehood.

Keywords: democracy, protection of the rule of law, media, public discussion, judiciary

Zbigniew Kmiecik – prof. dr hab., kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA w st. spoczynku.

Bibliografia

- Borkowski J., w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II, Kraków 2001.
- Frändberg Å., *From Rechtsstat to Universal Law-State*, Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2014.
- Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2018 r. (sygn. akt II GW 31/18)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6.
- Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w sprawie ze skargi Komisji przeciwko Polsce dotyczącej przepisów ustawy obniżającej wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN. Glosa do postanowienia TSUE z 19.10.2018 r., C-619/18R*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1.
- Kmieciak Z., *Postanowienie TSUE to samodzielna podstawa prawna do powrotu sędziów Sądu Najwyższego*, „Gazeta Prawna”, 5 listopada 2018 r.
- Kmieciak Z., Wegner-Kowalska J., *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłumaczenie, wstęp i komentarz Z. Rau, Warszawa 1992.
- Mucha A., *Nowela ustawy o SN pod okiem Andrzeja Dudy*, „Gazeta Prawna”, 30 października 2018 r.
- System prawa procesowego cywilnego*, red. W. Siedlecki, t. 3, Wrocław 1986.
- Szwed M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III UZP 4/18)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 5.