



# Jaka droga do praworządności?



fot.: M. Zienkiewicz

prof.

**EWA ŁĘTOWSKA**Polska Akademia Nauk, sędzia Trybunału Konstytucyjnego  
w stanie spoczynku

22 II 2024

Uzdrowienie praworządności w Polsce jest teraz w rękach nowej władzy. Ów proces nie będzie łatwy – wszelkie zmiany w polskim prawie czy sądownictwie będą krytykowane: jednym będzie za wolno, innym zbyt radykalnie. Zamiast prognozować skutki tej transformacji, lepiej przyjrzeć się wszelkim ryzykom z nią związanym.

*Tekst powstał na podstawie wystąpienia wygłoszonego podczas debaty „Jak naprawić polskie państwo?”, która odbyła się 30 października 2023 r. w ramach XVIII Kongresu Obywatelskiego „Polska jutra – nowe otwarcie”.*

Regres demokracji i państwa prawa po 2015 r. był rozciągniętym łańcuchem decyzji i zdarzeń; więc ewentualna transformacja bis, prowadząca ku powrotowi do praworządności, musi być wypadkową wydarzeń zarówno zaplanowanych, jak i przypadkowych. Skoro jej pomyślnego przebiegu niepodobna z góry przewidzieć i zaplanować, lepiej mówić o paradoksach i pułapkach naprawy, niż próbować udzielić afirmatywnej odpowiedzi na pytanie tworzące tytuł panelu otwierającego XVIII Kongres Obywatelski: „Jak naprawić polskie państwo?”.

Koncentracja na błędach posługiwania się prawem nie jest wyrazem pesymizmu. Optymizm istnieje bowiem jedynie przy założeniu przezorności i trzeźwości spojrzenia na niedostatki i błędy pierwszej transformacji, tej z lat 90. Paradoksalnie, transformacja bis będzie od niej trudniejsza. Nie wystarczy wcisnąć hamulca i po prostu zawrócić. Droga powrotna nie jest taka sama, ponieważ:

- 1) Ewolucja postaw i mentalności wymaga czasu – w przeciwnym razie traci się legitymację społeczną. Część kredytu w tym zakresie wyczerpała – niestety – pierwsza transformacja. Wyczekujące zmian „doły” skracają czas przywódcom. W sztuce Petera Weissa *Marat/Sade* jedna z przyśpiewek brzmi: „Maracie, co się stało z naszą rewolucją, / Maracie, my nie chcemy już czekać na jutro, / Maracie, my wciąż jesteśmy najbiedniejszym stanem, / Dzisiaj chcemy widzieć obiecaną zmianę”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Peter Weiss, *The Persecution and Assassination of Jean-Paul Marat as Performed by the Inmates of the Asylum of Charenton Under the Direction of the Marquis de Sade*, tłum. A. Wirth, w: „Dialog”, nr 1/1965, s. 75.

- 2) Regres praworządności w Polsce (znacznie nas oddalający od standardów ETPCz<sup>2</sup> i TSUE<sup>3</sup>) powiększył dystans wobec UE w zakresie poziomu demokracji i *rule of law*. Unia spiera się o ochronę klimatu, treści elektroniczne, AI, SLAPP, ochronę konsumenta. Polska natomiast nie może osiągnąć europejskiego standardu prawa do sądu – nie możemy zrozumieć, że nie wystarczy mieć w prawie, na papierze, napisane „jak ma być” (potencjalnie i abstrakcyjnie), bo nie jest to tożsame z wymaganym w UE poziomem efektywnej, konkretnej i sytuacyjnej ochrony.
- 3) W kryzysie zasiano smocze zęby nieufności, zarządzania społeczeństwem przez podziały i zasadę „kto nie z nami, ten przeciw nam”, i to paradoksalnie przy przecież niezmiennym tekście inkluzywnej konstytucji. Demonstracyjna hipokryzja wobec zasad prawa i zgoda na eksploatację nieufności, tak charakterystyczne dla polskiego społeczeństwa, składającego się z „wysp bez mostów”<sup>4</sup>, uwidacznia trwałą, słabą dynamikę przełamywania tego stanu rzeczy. Obniża obecny (choć i tak nieduży) kredyt zaufania do wszelkich reformatorów, prawa i wymiaru sprawiedliwości.

“ **Paradoksalnie, transformacja bis będzie trudniejsza od transformacji z lat 90. Nie wystarczy wcisnąć hamulca i po prostu zawrócić. Droga powrotna nie jest taka sama.** ”

Przez ostatnie lata z praworządności została nam wydmuszka – zachowując „skorupkę” prawną, poprzez wolę polityczną „wydrążono” faktyczną „literę prawa”. Mieliśmy więc do czynienia z *ruling by cheating*<sup>5</sup> – rządzeniem przez pozory: zachowaniem konstytucji jako szyldu legitymizującego, przy jednoczesnym jej wydrążaniu, obchodzeniu i naginaniu. Osiągano to usłużną interpretacją prawa, możliwą poprzez kolonizację instytucji niezależnych (TK, sądy, media, NGO) od władzy politycznej. Kolonizację realizowano poprzez nacisk mrozący, wywierany na sędziów, dziennikarzy, samorządowców czy środowiska NGO poprzez nomenklaturę (polityka kadrowa), wykorzystanie prawa w celu szykanowania np. poprzez wszczynane postępowania dyscyplinarne, poprzez SLAPPy) oraz intensywną propagandę jako środek utrzymania w ryzach społeczeństwa.

<sup>2</sup> Wyroki TK: z 24.11.2021 r., K 6/21, LEX nr 3259464; oraz z 10.03.2022 r., K 7/21, LEX nr 3318324.

<sup>3</sup> Wyroki TK: z 14.07.2021 r., P 7/20, LEX nr 3228383; z 7.10.2021 r., K 3/21, LEX nr 3231776.

<sup>4</sup> Materiały VIII Kongresu Obywatelskiego; „Wolność i Solidarność” nr 54, 55, 58.

<sup>5</sup> A. Sajó, *Ruling by cheating. Governance in Illiberal Democracy*, London 2021.



**Od kilku lat mieliśmy do czynienia z *ruling by cheating* – rządzeniem przez pozory: zachowaniem konstytucji jako szyldu legitymizującego, przy jednoczesnym jej wydrażaniu, obchodzeniu i naginaniu.**

Pułapką dla transformacji bis jest przecenianie zewnętrznego (widocznego dla publiczności) kamuflażu legalizacyjnego (zachowana „skorupka” prawa) i niedocenienie trwałości przesunięcia ku codziennemu autorytaryzmowi w praktyce stosowania prawa.

- 1) Samo istnienie możliwości wyborów nie jest przygważdżającym dowodem tężyzny polskiej demokracji. Zagroza jej wydrażanie, omijanie, naginanie i punktowe łamanie konstytucji i zasad *rule of law*, a także atrapizacja prawa<sup>6</sup> – czynienie z niego przykrywki dla *ruling by cheating*. Można zauważyć szwindel prawniczymi etykietami, jak również wybiórczość i przypadkowość stosowania prawa determinowanego sytuacyjnie uwarunkowaną wolą polityczną decydentów. Miękki autorytaryzm dzisiejszych czasów (populizm) nie wymaga terroru à la Robespierre, gułagów, zakazu zgromadzeń, jawnej cenzury, czy aresztowań. Wystarczą mu ataki podczas tylko niektórych demonstracji, podsłuchiwanie tylko niektórych przeciwników; wybiórcze szykany niepokornych sędziów; finansowa smycz dla kultury, nauki i samorządów czy kierowanie gniewu społecznego na niestrategiczne cele.
- 2) Punktem docelowym współczesnego autorytaryzmu nie jest terror, ale utrwalanie sytuacji, gdy rządzi nie prawo, ale zasada: „swoim wszystko (pod przykrywką atrapy prawa), nie-swoim – wedle woli politycznej” (pod analogiczną osłoną).

Wynik wyborów, i to przy frekwencji ok. 75%, aktualizuje pytanie o przywracanie praworządności. Personalne (nomenklaturowe) zabetonowanie instytucji, w tym także mediów publicznych, prokuratury, Trybunału Konstytucyjnego, a po części także sądownictwa, perspektywa obstrukcji prezydenckiej wobec większości parlamentarnej, chcącej w prawidłowej drodze legislacyjnej przeprowadzić reformy, a także reakcja i oczekiwania niecierpliwego społeczeństwa spragnionego natychmiastowego sukcesu, ograniczają możliwości sanacyjne. Utrudniają nawet samo przejęcie władzy, do czego nie wystarcza wynik wyborów i nawet uformowanie rządu. Trzeba dużo wyczucia, mądrości politycznej oraz rozumnego milczenia, aby uczynić zmianę realną i trwałą.

<sup>6</sup> E. Łętowska, *O prawie i jego interpretacyjnych artefaktach*, w: *Socjologiczna Agora. Wykłady mistrzowskie*, red. K. Gadowska, Kraków 2022, s. 57–80.

“ **Punktem docelowym współczesnego autorytaryzmu nie jest terror, ale utrwalanie sytuacji, gdy rządzi nie prawo, ale zasada: „swoim wszystko, nie-swoim – wedle woli politycznej”.**

Z pewnością metodami niepraworządnymi sanacji przeprowadzić się nie da. Zamiast „przywrócenia praworządności” uzyskano by kapitulację wobec uprzednio zaaplikowanego szwindlu etykietami, kiedy to praworządność niweczono nieuczciwą grą. To jednak nie oznacza, że „metody praworządne” ograniczą nam argumentację, nakazując brać za dobrą i ostateczną monetę to, co jako fałszywe prawnicze interpretacje czy paradygmaty ostatnimi czasy nam oferowano. Celem strategicznym jest odbudowa konstytucyjnej pozycji KRS, TK, SN, urealnienie gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Zmiany ustroju i funkcjonowania społeczeństwa dokonują się poprzez wykorzystanie instrumentów prawnych. Nie wyczerpują się one jednak tylko w uchwalaniu nowych ustaw – należy ostrzegać przed tym fałszywie obezwładniającym stereotypem. Interpretacja ustaw, kształtowanie praktyki posługiwania się prawem, wpływ na obsadę personalną kręgu decydentów (wymiana kadr nomenklaturowych) – to także narzędzia możliwego wykorzystania prawa do sanacji istniejącego stanu rzeczy. Skrzynka narzędziowa dogmatyki prawa jest nieźle wyposażona, trzeba tylko umieć z niej korzystać. Zwłaszcza system multicentryczny, zezwalający i wymagający zgodności aksjologicznej z prawem europejskim, stwarza tu wiele możliwości. Pytanie jednak o „zestrojenie zegarków” różnych instytucji i umiejętności wykorzystania tych możliwości stwarzanych przez umiejętną aplikację prawa UE.

“ **Celem strategicznym jest odbudowa konstytucyjnej pozycji KRS, TK, SN, urealnienie gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów.**

Należy jednak, po pierwsze, zaprzestać sabotowania już zapadłych wyroków TSUE i ETPCz – pozostaje tylko wykonać je w praktyce (co ważne, nie musi się to dokonać wyłącznie na drodze legislacyjnej. Po drugie, należy odrzucić wątpliwe interpretacje i paradygmaty prawoznawcze, które służyły eliminacji prokonstytucyjnej wykładni prawa scalającej system i które obecnie zgłasza się jako rzekome aksjomaty w obronie zatrapizowanego systemu prawa. Podajmy tu trzy przykłady:

- 1) wykładnia dotycząca składu KRS rzekomo mająca dopuszczać (argument *a contrario* wysnuty z braku werbalnego stanowiska konstytucji) do wyboru sędziów przez polityków (co czyniono w praktyce), a nie przez samych sędziów, za czym natomiast przemawia wykładnia systemowo-funkcjonalna. W ten sposób otwiera się drogę do likwidacji głównej przyczyny sporu o polityczne zawłaszczanie judykatury;
- 2) anachroniczny paradygmat o uzdrawiającym działaniu finalnego ogniwa procedury. Jest on równie wadliwy w wypadku podpisu prezydenta rzekomo sanującego wszelkie uchybienia procedury poprzedzającej podpis, jak w wypadku procedur np. sądowych, gdy ten argument podnosi się, aby ograniczyć procesową kontrolę stadiów poprzedzających ostateczny wyrok;
- 3) wnioski prowadzące do kwestionowania traktatowych obowiązków wykonywania wyroków ETPCz i TSUE, oparte na fałszywym założeniu rzekomej sprzeczności z polską konstytucją.

Przykłady można mnożyć. Rozwiązanie problemów, jakie stwarzają, wymaga jednak umiejętności i inwencji w posługiwaniu się arsenalem możliwości interpretacyjnych.

Proces przywracania praworządności będzie musiał się zmagać z czarnym PR. Manipulatorstwo polityczne i populistyczna prywata nie zrezygnują z fałszowania etykiet – tym razem po to, aby niszczyć wiarę w rzetelność prawoznawstwa i uczciwość sanujących.

## O autorce

Prof. **Ewa Łętowska** – członkini Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności, pierwsza rzecznik praw obywatelskich (1988-1992), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (1999-2002) i Trybunału Konstytucyjnego (2002-2011). Autorka książek, artykułów, esejów, felietonów poświęconych prawu (konstytucyjne, cywilne, prawa człowieka). Pisuje też o muzyce poważnej.