

Jan Ptaszyński

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

AUTOREFERAT

rozprawy doktorskiej

„Usądowienie władzy. Przykład Polski”

Promotor:

Dr hab. Tatiana Chauvin, prof. UW

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Recenzenci:

Dr hab. Wioletta Jedlecka, prof. UW

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Dr hab. Sławomir Tkacz, prof. UŚ

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski

1. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z próbą istotnego przemodelowania ustroju polskiego sądownictwa, która zmierzała do ograniczenia władzy polskiej judykatury. Choć Monteskiusz twierdził, że władza sądów jest właściwie żadna, to nie taki był stan rzeczy w Polsce roku 2015. Do 2015 r. zachodził bowiem w Polsce proces usądowienia (judycjalizacji) władzy. Zdecydowałem się zbadać historyczny przebieg tego zjawiska i podjąć się próby jego opisu, osadzając analizę w założeniach teorii zachowania sądowniczego (theories of judicial behavior), czyli teoriach z pogranicza nauk politycznych i prawnych. Miało to posłużyć przedstawieniu historii powstania i rozwoju pionu sądów administracyjnych oraz sądu konstytucyjnego z perspektywy zewnętrznej względem (i) dogmatyk prawa administracyjnego i konstytucyjnego oraz (ii) tradycyjnego teoretycznoprawnego założenia o procesie sądowego podejmowania decyzji jako jedynie odtwórczym stosowaniu prawa (odczytywaniu istniejącej treści prawa). Taka zewnętrzna perspektywa miała pozwolić spojrzeć wspólnie na historie tych dwóch instytucji i ukazać na ich przykładzie zachodzące powszechnie na świecie zjawisko usądowienia władzy, czyli transferu kompetencji od władz ustawodawczej i wykonawczej do władzy sądowniczej. Taki transfer władzy (kompetencji) dokonał się w Polsce końca XX i początku XXI wieku (i to w obu ustrojach, w których funkcjonowało państwo polskie). Rozpoczęło go powołanie do życia Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r., a przerwały lub być może zakończyły próby ograniczania władzy sądów podjęte w 2015 r.

Aby opisać zjawisko usądowienia władzy w Polsce, zdecydowałem się skoncentrować na sądach prawa publicznego¹, tj. sądach administracyjnych i Trybunale Konstytucyjnym. To te organy stanowiły bowiem ustrojowe novum. To te organy były wyposażane w kompetencje dotąd zastrzeżone dla władzy wykonawczej lub ustawodawczej. To w końcu te organy uzyskiwały takie podstawowe kompetencje, które dawały im prymat nad organami władz wykonawczej lub ustawodawczej. Korzystając z zaproponowanego przez I. Zachariasza trójpodziału aktów prawnych (na akty stanowienia prawa, akty stosowania prawa i akty kontroli prawa)², przyjąłem, że kształt podstawowych kompetencji obu tych typów sądów jest do siebie podobny. Zarówno sąd administracyjny jak i sąd konstytucyjny wydają – wedle ujęcia I. Zachariasza – tzw. akty kontroli prawa, czyli nie rozstrzygają wprost o sytuacji prawnej

¹ H. Izdebski, *Sądy administracyjne a podział władz*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 1, s. 14-15.

² I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 11 oraz s. 186 i n.

określonego podmiotu, a jedynie kontrolują, czy dany akt stosowania prawa (akt administracyjny) lub akt stanowienia prawa (akt normatywny) jest zgodny z prawem.

2. Cele i pytania badawcze, struktura pracy

Zjawisko usądowienia władzy zdefiniowałem jako sumę dwóch podtypów usądowienia:

- 1) usądowienia w aspekcie formalnym, tj. przeniesienia na władzę sądowniczą pewnych kompetencji dotąd zastrzeżonych dla pozostałych władz lub też wykreowania zupełnie nowych kompetencji tworzących, ograniczony do pewnych sfer, prymat sądownictwa nad pozostałymi władzami; oraz
- 2) usądowienia w aspekcie ustrojowym, tj. nadania sądom takiego statusu ustrojowego, który zapewni im niezależność pozwalającą swobodnie korzystać z kompetencji pozyskanych w ramach usądowienia w aspekcie formalnym.

By zbadać dokładnie to zjawisko w odniesieniu do sądów prawa publicznego, konieczne było zrekonstruowanie historii tychże sądów w analizowanym okresie. Historię tę przedstawiłem wedle kilku organizujących osi, którymi uczyniłem cztery pytania badawcze. Pytania te były nakierowane na sprawdzenie, czy zjawisko usądowienia rozumiane wedle przyjętej przeze mnie definicji zaszło oraz na ile przebieg tego procesu był spójny z hipotezami teorii zachowania sądowniczego.

Wspomniane cztery pytania badawcze brzmią następująco:

1. *Czy zmiany prawa w Polsce w okresie od ogłoszenia pierwszej ustawy o NSA (14.02.1980 r.) do końca trwania Sejmu VII kadencji (11.11.2015 r.) dotyczące sądownictwa prawa publicznego świadczą o tym, że doszło w tym okresie do usądowienia władzy w zakresie tej części władzy sądowniczej?*

W tym:

1a. czy zmiany te pokazują usądowienie w aspekcie formalnym, tj. poszerzenie kompetencji sądów prawa publicznego względem pozostałych władz?

1b. czy zmiany te pokazują usądowienie w aspekcie ustrojowym, tj. wzmocnienie pozycji ustrojowej sądów w sposób gwarantujący im możliwość korzystania z tych dodatkowych kompetencji w sposób niezależny (w tym sprzeczny z interesami pozostałych władz)?

2. *Czy w analizowanym okresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych, o których mowa w pytaniu 1, świadczą o współdziałaniu organów władzy sądowniczej w utrzymywaniu lub poszerzaniu kompetencji sądów, o których mowa w pytaniu 1?*

3. *Czy proces rozwoju tych dwóch nowych pionów władzy sądowniczej przebiegał w sposób jednokierunkowy (od sądów słabej pozycji w systemie władzy do sądów o silnej w tym systemie pozycji)?*
4. *Czy poszczególne układy instytucjonalne funkcjonujące w tym 35-leciu stymulowały proces usądowienia, czy też go moderowały?*

Pracę ustrukturyzowałem wedle następujących zasad. Zacząłem od przedstawienia podejścia teoretycznego, na którym zamierzałem oprzeć analizę historycznego zjawiska usądowienia. Następnie przedstawiłem historię usądowienia najpierw w aspekcie ustrojowym (oddzielnie w odniesieniu do obu typów sądów), a następnie historię usądowienia w aspekcie formalnym (również oddzielnie w odniesieniu do obu typów sądów). Można więc powiedzieć, że to pytanie badawcze nr 1 wyznaczyło strukturę pracy. Pozostałe pytania badawcze stanowiły zaś wspólne kryteria oceny poszczególnych aspektów usądowienia w sądownictwie administracyjnym i konstytucyjnym.

3. Metody badawcze i ramy teoretyczne

Rozprawa miała charakter opisu pewnego historycznego zjawiska polityczno-prawnego. Materiał badawczy stanowiły w przeważającej mierze teksty prawne (akty normatywne). W sferze założeń co do postaw poszczególnych podmiotów, między którymi dochodziło do przenoszenia kompetencji, oparłem się także na teoriach zachowania sądowniczego. Na podstawowym poziomie analizowałem akty normatywne i quasi-akty normatywne (orzeczenia TK) metodą językowo-logiczną, a efekty takiej analizy oceniałem następnie z perspektywy ich politycznego charakteru, tj. tego, czy w rywalizacji o władzę wzmocniły, czy osłabiły organy władzy sądowniczej. Stąd w tym zakresie można stwierdzić, że obserwowałem pewne fakty i przypisywałem im polityczną doniosłość.

Przeprowadzona analiza opierała się przede wszystkim na badaniu treści poszczególnych aktów normatywnych (w przeważającej mierze ustaw) regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjnego w latach 1979-2015. Stąd skorzystałem w tym przypadku z metody formalno-dogmatycznej oraz historycznej. Poza analizą samych przepisów, przyjrzałem się też w części przypadków uzasadnieniom analizowanych ustaw, by spróbować na ich podstawie odtworzyć deklarowane intencje formacji politycznej będącej w danym momencie u władzy. Ponadto analizie poddałem też grupę orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ustaw regulujących funkcjonowanie analizowanej części polskiego sądownictwa. Powodem ich ujęcia w badaniu jest to, że w zasadzie stanowią one – przynajmniej wtedy, gdy skutkują derogacją danych przepisów –

ekwiwalent aktów prawotwórczych pochodzących od władzy ustawodawczej (TK działa jako negatywny ustawodawca). Dysponując zaś takim materiałem badawczym, mogłem też pokazać na kilku przykładach, jak władza sądownicza reagowała na działania legislatury zmierzające do osłabienia jej pozycji. Wspomniany materiał normatywny i orzecznicy analizowałem, korzystając z poglądów, które pojawiały się na ich temat w wypowiedziach przedstawicieli poszczególnych dogmatyk oraz teoretyków prawa.

W celu opisanie dokładniej modelu zachowań poszczególnych podmiotów wyposażonych we władzę publiczną posłużyłem się elementami teorii zachowania sądowniczego. Teorie te stworzono w ramach nauk politycznych na potrzeby analiz dynamiki rywalizacji wewnątrz sądów oraz między władzami o prymat preferencji któregoś z uczestników takiej rywalizacji³. Skorzystałem z teorii zachowania sądowniczego przede wszystkim jako ram teoretycznych. Pozwoliły one prowadzić analizę w oparciu o dwa założenia. Po pierwsze, założenie, że organy władzy publicznej przejawiają dążenie do maksymalizacji zakresu swej władzy. Po drugie, wynikające z pierwszego założenie o twórczym charakterze procesu sądowego podejmowania decyzji. W rozprawie użyłem jednego z narzędzi stworzonego w ramach teorii zachowania sądowniczego – modelu gry „podział władzy” stworzonego przez W. Eskridge’a do analizy amerykańskiego Sądu Najwyższego⁴ – który posłużył mi do analizy zmiennej relacji Trybunału Konstytucyjnego z pozostałymi władzami. Wykorzystane w rozprawie dane nie pozwoliły na pełne zaaplikowanie któregoś z narzędzi stosowanych w nurcie teorii zachowania sądowniczego do wszystkich badanych zjawisk.

Perspektywę badawczą przyjmowaną w rozprawie należy wpisywać w nurt realizmu prawniczego. Badanie miało charakter opisowy, a nie normatywny. Analizowane zachowania przedstawiłem przez pryzmat ich skutków w sferze rywalizacji politycznej, tj. przesuwania władzy pomiędzy poszczególnymi organami władzy publicznej. Konkretnie (w przypadku orzeczeń TK dotyczących analizowanych aktów normatywnych) lub potencjalnie (w przypadku opisu kompetencji TK i sądów administracyjnych) decyzje sądów prawa publicznego ujmowałem jako prawotwórcze, ponieważ pozwalało to mówić o posiadaniu przez sądy władzy. Takie ujęcie oparte jest na założeniu, że dopiero dokonanie wykładni czy zastosowanie prawa przez upoważniony organ prowadzi do zaistnienia prawa o określonej treści (w myśl

³ A. Dyevre, *Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour*, “European Political Science Review” 2010, vol 2, issue 2, s. 297-327.

⁴ W. Eskridge, *Reneging on History? Playing the Court/Congress/President Civil Rights Game*, “California Law Review” 1991, vol. 79, no. 3, s. 613-684 oraz A. Dyevre, *op. cit.*, s. 306-307.

hermeneutycznego stanowiska, że „przed wykładnią nie ma prawa” czy w myśl Kelsenowskiego hierarchicznego postrzegania systemu prawa, w którym decyzje sądowe również tworzą normy prawne). Przyjęcie odmiennego, tradycyjnego, stanowiska o deklaratoryjnym, nieprawotwórczym, charakterze orzeczeń sądowych w ogólności czy w odniesieniu do orzeczeń badanych sądów zdawało się uniemożliwiać przeprowadzenie badania w proponowanym zakresie. Oparcie się na poglądzie, że sądy jedynie wydobywają na światło dzienne treść prawa ustanowioną przez inny podmiot (władzę ustawodawczą), uniemożliwia bowiem uznanie, że nadanie sądom kompetencji do kontroli aktów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej dawało im uprawnienie do władczego oddziaływania (do kreowania rzeczywistości prawnej).

4. Wnioski

Przyjrzyjmy się wnioskowi, jakie można wyprowadzić z rozprawy przez pryzmat pytań badawczych, którym była ona poświęcona.

Ad 1. Czy zmiany prawa w Polsce w okresie od ogłoszenia pierwszej ustawy o NSA (14.02.1980 r.) do końca trwania Sejmu VII kadencji (11.11.2015 r.) dotyczące sądownictwa prawa publicznego świadczą o tym, że doszło w tym okresie do usądowienia władzy w zakresie tej części władzy sądowniczej?

Przede wszystkim zmiany prawa w Polsce dotyczące sądownictwa prawa publicznego dokonane w latach 1980-2015 świadczą o tym, że doszło w tym okresie do usądowienia władzy. W okresie schyłkowej PRL powołano NSA oraz TK i wyposażono je w kompetencje do dokonywania aktów kontroli prawa. Nie zapewniono im jednak gwarancji niezależności – na poziomie norm ustrojowych przewidując, że sędziowie obu sądów byli odwoływalni, a same przesłanki odwołania czyniąc nieostrymi.

Przełom ustrojowy roku 1989 oznaczał zanik zdominowanego przez PZPR systemu politycznego, który zastąpił system parlamentarno-gabinetowy z rozdrobnionymi parlamentami. W przypadku TK oznaczało to, że nadal podmioty z kręgu władzy wykonawczej zachowały swój status *veto players*, jednak z uwagi na wspomniane rozdrobnienie skorzystanie przez nie z tego „prawa weta” stało się znacznie mniej prawdopodobne. Ponadto Trybunał uzyskał uprawnienie quasi-prawotwórcze – aż do 1997 r. mógł ustalać powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Zatem w przypadku skorzystania z tej kompetencji to TK, a nie władza ustawodawcza, ustalał realną treść danej normy ze skutkiem *erga omnes*. Z uprawnienia tego Trybunał korzystał również dla wzmocnienia swej pozycji, o czym świadczą przeanalizowane uchwały TK dotyczące wykładni ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985

r⁵. Przykładowo od 1993 r. (wraz z wydaniem przezeń uchwały W 6/93⁶) Trybunał mógł własną decyzją derogować ustawy, co dotąd należało wyłącznie do kompetencji Sejmu, który rozpatrywał wyroki TK. Zastępował więc Trybunał w tych aspektach władzę ustawodawczą. Sądownictwu administracyjnemu poszerzono z kolei kognicję, zastępując klauzulę enumeratywną klauzulą generalną oraz poddając jego kontroli funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Już od 1989 r. można też mówić o stworzeniu gwarancji niezależności sądownictwa administracyjnego. Zniesiono wówczas instytucję odwołania sędziów. Powołano także nowy organ – zmajoryzowaną przez sędziów Krajowa Rada Sądownictwa. Bez KRS niemożliwe było odtąd powoływanie oraz usuwanie z zawodu sędziów. Analogicznych zmian nie wprowadzono w początku lat 1990-tych w przypadku TK, jednak rozdrobnienie partyjne przekładające się na skład ówczesnych parlamentów powodowało, że Sejm miał niewielkie szanse do oddziaływania na Trybunał przez *court packing* czy odwoływanie sędziów (z żadnej z tych potencjalnych możliwości Sejm nie skorzystał). Wymienione reformy okresu wczesnej transformacji oraz konstytucjonalizacja ustroju TK w 1997 r. spowodowały nadanie analizowanym sądom prawa publicznego takich ram ustrojowych, w których mogły one swobodnie korzystać ze swych kompetencji również w sposób sprzeczny z bieżącymi interesami pozostałych władz.

W analizowanym okresie stopniowo rozwijano sądownictwo administracyjne, którego podstawową kompetencję do kontroli legalności decyzji administracyjnych można uznać za zupełnie nową w systemie prawnym (dającą NSA swoiste zwierzchnictwo nad administracją) lub za przeniesioną na NSA (przez wydzielenie element zwierzchności z już istniejących kompetencji naczelnych organów administracji). Z biegiem lat zanikał zakres władztwa administracji immunizowanego na sądową kontrolę. Sądy administracyjne uzyskiwały stopniowo instrumenty coraz dalej idącego zwierzchnictwa nad administracją – ostatecznie uzyskując w zasadzie nieograniczone uprawnienie do jej „zastępowania”, gdy uznają to za wskazane.

O ile sądownictwo administracyjne oraz sąd konstytucyjny zaczynały swoje istnienie jako organy wyposażone wyłącznie w kompetencje do dokonywania czystych aktów kontroli prawa, to w 2015 r. były już wyposażone w cały szereg kompetencji, które poza te ramy wykraczały. Były to kompetencje, których zastosowanie dawało tym sądom prymat nad

⁵ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22 poz. 98).

⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (W 6/93, OTK 1993, nr 2, poz. 51).

organami pozostałych władz. Wśród nich warto wymienić przede wszystkim: orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, kontrolę legalności celów i działalności partii politycznych czy orzekanie o przejściowej przeszkodzie w sprawowaniu urzędu Prezydenta.

Przedstawione w rozprawie poszerzenie kompetencji sądów prawa publicznego sprawia, że trudno już mówić o tym, że podział władzy między władzę sądowniczą, wykonawczą i ustawodawczą opiera się na substancjalnym rozumieniu poszczególnych z nich. Takie ujęcie było przydatne do zrealizowania celu rozprawy, tj. opisu procesu transferu kompetencji między poszczególnymi władzami. Natomiast rezultatem tego procesu jest to, że typy kompetencji należących do istoty poszczególnych władz obecnie się między tymi władzami przenikają. Wydaje się więc, że do opisu współczesnego ustroju państwa polskiego bardziej adekwatne są dystynkcje dzielące władzę na polityczną i administracyjną lub dodające do tradycyjnego podziału władzę regulacyjną i władzę kontrolną.

Ad 2. Czy w analizowanym okresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych, o których mowa w pytaniu 1, świadczą o współdziałaniu organów władzy sądowniczej w utrzymywaniu lub poszerzaniu kompetencji sądów, o których mowa w pytaniu 1?

W nielicznych przypadkach zarysowała się współpraca władzy sądowniczej, w której organy władzy sądowniczej postąpiły tak, jak to sugerują teorie zachowania sądowniczego, tj. współpracując w celu ochrony swej władzy potencjalnej przed próbami jej ograniczenia przez władzę ustawodawczą. Przy czym w rozprawie analizowana była relatywnie niewielka ilość orzeczeń TK (42), a ponadto jedynie część z nich (14) była analizowana szczegółowo z uwagi na istotny wpływ na analizowane zagadnienie. W związku z tym nie sposób mówić tu o reprezentatywnej próbie, która pozwoliłaby udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie badawcze. Tym niemniej w zasadzie we wszystkich analizowanych orzeczeniach z wyjątkiem jednego (K 31/12⁷) Trybunał Konstytucyjny stawał po stronie organów władzy sądowniczej rozszerzając ich władzę potencjalną lub chroniąc niezawisłość sędziowską. Przy tym czynił to w przeważającej części przypadków w sprawach z wniosków organów niebędących organami władzy sądowniczej.

Ad 3. Czy proces rozwoju tych dwóch nowych pionów władzy sądowniczej przebiegał w sposób jednokierunkowy (od sądów słabej pozycji w systemie władzy do sądów o silnej w tym systemie pozycji)?

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121).

Władza potencjalna analizowanych sądów prawa publicznego rosła. Jedyną istotniejszą wątpliwość w tym aspekcie budzi odebranie Trybunałowi Konstytucyjnemu inicjatywności oraz uprawnienia do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wraz z reformą konstytucyjną roku 1997. Trybunał utracił bowiem w ten sposób ustawową kompetencję quasi-prawotwórczą. Przy czym nie jest to aż tak duża zmiana, ponieważ w perspektywie teoretycznej przyjmowanej w rozprawie Trybunał i tak jest w stanie działać prawotwórczo, ponieważ taka jest immanentna cecha orzeczniczej działalności sądów ostatnich instancji, a już zwłaszcza TK, którego orzeczenia mają „*moc powszechnie obowiązującą*”.

Ad 4. Czy poszczególne układy instytucjonalne funkcjonujące w tym 35-leciu stymulowały proces usądowienia, czy też go moderowały?

W tym przypadku pomocna okazała się teoria graczy blokujących (*veto players*) Zdominowany przez jedną partię system jednolitej władzy państwowej późnej PRL moderował rozwój zjawiska usądowienia władzy. W jego ramach mogło ono zachodzić w zasadzie wyłącznie w ramach, na które zezwalała PZPR kontrolująca parlament i rząd. Natomiast spluralizowany system polityczny powstały po 1989 roku, w którym żadne z ugrupowań politycznych nie uzyskiwało samodzielnej i trwałej większości w parlamencie, pozwolił na samorzutny rozwój usądowienia, jak się wydaje stymulując go. To sądy prawa publicznego mogły określać jego skalę i zakres, nie mając przeciwko sobie stałego skonsolidowanego rywala w pozostałych władzach. Z orzecnictwa TK dotyczącego analizowanych aktów normatywnych wyłania się potwierdzenie tego obrazu. Trybunał Konstytucyjny mocą swych orzeczeń rozszerzał swą własną władzę potencjalną, a także chronił pozycji ustrojowej pozostałych organów władzy sądowniczej – przede wszystkim Krajowej Rady Sądownictwa oraz pojedynczych sędziów.

Podsumowując, rozprawa dostarczyła odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze – jednoznacznych na pytania 1, 3 i 4 oraz częściowej odpowiedzi na pytanie nr 2. Usądowienie w analizowanym okresie zachodziło. W zasadzie nie podejmowano istotniejszych prób jego zahamowania. Po upadku PRL brak silnego politycznego hegemonu sprawiał, że sądy prawa publicznego nie miały silnej przeciwwagi we władzy politycznej. Trudno – w zakresie analizowanym w rozprawie – jednoznacznie stwierdzić, czy sądy współpracowały ze sobą we wzmacnianiu swej pozycji ustrojowej.