

Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności

1. Jednym z zasadniczych elementów toczących się w Polsce sporów o praworządność stało się zagadnienie rozdziału kompetencji organów państwa, a ściślej – granic przyznanej im przez Konstytucję i zwykle ustawodawstwo władzy, jak również konsekwencji prawnych nadużycia tej władzy albo wykroczenia poza jej zakres. Stanowiska prezentowane w tej materii, także na forum publicznym i w wyniku podejmowanych w trybie urzędowym działań, różni nie tylko stopień poprawności wykorzystanej techniki argumentacyjnej, lecz również logiki formułowanych ocen i wniosków. Niektóre z nich wywołują mimowolnie pytania o wartość niekwestionowanego dotąd, mającego uniwersalny wymiar dorobku myśli prawniczej, np. co do znaczenia pojęć: „niezależność sądów i niezawisłość sędziów”, „spór kompetencyjny”, „związanie wyrokiem sądowym”, „dokonanie zabezpieczenia w trybie administracyjnym albo sądowym”, bądź rozumienia zasad systemowego prymatu norm konstytucyjnych lub pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym. Artykuł zawiera zwięzłą analizę wybranych aspektów budzącego w ostatnich latach tak wiele emocji problemu odrębności kompetencji poszczególnych rodzajów władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Rozpatruję je przez pryzmat wypowiedzi sądów, z których da się wywieść spójną, znajdującą umocowanie w Konstytucji i *acquis communautaire/européen*, koncepcję respektowania tej odrębności, oraz – co się z tym łączy – niedopuszczalności ingerencji jednej z władz w sferę zadań innej władzy. Orzecznictwo sądowe doczeka się zapewne w przyszłości, nie tylko u nas, bardziej pogłębionych i obszerniejszych studiów w tej kwestii. Już dziś można jednak powiedzieć, że realizuje ono idee obrony *Rule of Law* w najbardziej oczywistej i uchwytniej postaci, tj. korzystania ze środków pozwalających zachować niezależność sądów i niezawisłość sędziów¹.

¹ Na temat wyzwań i zagrożeń dla tego standardu w warunkach współczesnego państwa prawnego zob. Å. Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 180 i n.; R. Piotrowski, *Judges and European Democracies*, PiP 2019, nr 12, s. 39 i n., w ujęciu historycznym – E. Zoller, *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008, s. 182–190, 244–246, 251–254.

2. Założenie rozłączności kompetencji poszczególnych rodzajów władz, będące pochodną zasady sformułowanej w art. 10 Konstytucji, do 2015 r. nie wywoływało większych kontrowersji. Sprezycował je TK w wyroku z 21.11.1994 r.², eksponując osobliwość stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz między tymi władzami i władzą sądowniczą. Trybunał stwierdził, że w przypadku dwóch pierwszych władz zjawiskiem typowym jest „przecinanie się czy nakładanie kompetencji”. Relacje między nimi i władzą sądowniczą mają – zdaniem TK – inny charakter. Tylko wobec tej ostatniej „rozdzielenie kompetencji oznacza także ich «separację», gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć”. Jak sygnalizuje się w literaturze, szczególna pozycja władzy sądowniczej nie wynika z uregulowania ukształtowanego przez art. 10 Konstytucji, lecz z zasady, której źródłem jest art. 173 tego aktu. Stanowi on o odrębności i niezależności sądów oraz trybunałów od innych władz. W opinii M. Florczak-Wątor podział władz nie jest więc tożsamy z utrzymaniem stanu „ich równości czy równorzędności, bowiem władzy sądowniczej – jako jedynej – ustrojodawca zagwarantował odrębność i niezależność od innych władz”. Autorka nie omieszkała dodać, że przymioty te „nie przysługują egzekutywie i legislatywie. Rząd jest powoływany przez Sejm i przed nim odpowiada politycznie. W dowolnym momencie może również zostać przez Sejm odwołany”. Trudno w takim razie „mówić tu o odrębności i niezależności rządu wobec Sejmu”³.

Po 2015 r. kwestia sposobu pojmowania zasady trójpodziału władz, w tym poszanowania konstytucyjnej pozycji sądów i przypisanych im kompetencji przez dwie pozostałe władze, stała się centralnym punktem ostrych dyskusji i sporów, prowadzonych również z udziałem gremiów zagranicznych. Zapoczątkowały je zdarzenia traktowane przez dużą część środowiska prawniczego jako zaniechanie wypełnienia przez Prezydenta RP oraz premiera obowiązków wynikających z art. 21 ust. 1 ustawy z 25.06.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴ oraz art. 190 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z przypadków ujawnił się w sytuacji, gdy Prezydent – pozostając w bezczynności w sprawie złożenia ślubowania przez trzech sędziów TK, równoznacznej z uchyleniem się od realizacji powierzonej mu ustawowo kompetencji – nie dysponował jakimkolwiek marginesem swobody zachowania. Był on natomiast zobowiązany uczestniczyć w akcie ślubowania, gdyż zarówno Konstytucja, jak i ustawa nie umocowały go do oceny poprawności zastosowanego trybu wyboru sędziów. Według art. 21 ust. 1 ustawy o TK: „Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie”. Ustawa wskazała jedynie prawne skutki odmowy złożenia ślubowania przez wybraną osobę (art. 21 ust. 2). Płynnie z tego wniosek, że sprowadziła ona kompetencję głowy państwa do kategorii ściśle rozumianego obowiązku, podlegającego niezwłocznemu wykonaniu. Wywiązanie się z niego musi być – w warunkach ukształtowania kompetencji „związanej” – traktowane jako zachowanie, od którego uzależniona jest prawna doniosłość aktu wyboru,

² K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

³ M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 57.

⁴ Dz.U., poz. 1064 ze zm.

raczej o ceremonialnym, a nie esencjonalnym znaczeniu. Jego istotą jest przecież wysłuchanie ślubowania (tak trzeba rozumieć słowa: „wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”), czyli wymaganego przez przepis ustawowy, określonego co do treści oświadczenia. Taka kwalifikacja powinności Prezydenta nie wyklucza przyjęcia, że jej dopełnienie jest tylko przejawem uczestnictwa w czynności konwencjonalnej złożenia ślubowania⁵.

Drugi z przypadków miał związek z zaniechaniem niezwłocznej urzędowej publikacji powszechnie obowiązującego i ostatecznego wyroku TK z 9.03.2016 r.⁶ Uzależnienie tej czynności od wyniku oceny poprawności działań Trybunału, dokonanej przez jakikolwiek inny organ władzy publicznej lub osobę, może być oceniane jako klasyczne *ultra vires*, czyli wyjście poza granice ustawy (uzurpowanie sobie prawa, którego ona nie przyznała)⁷. Próba legitymizacji takiej oceny było opublikowanie wyroku ze znaczną zwłoką, gdyż po upływie ponad 2 lat od jego wydania, z zamieszczeniem lakonicznej wzmianki, że ma on walor wyłącznie historyczny, a mianowicie dotyczy aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą i zapadł z naruszeniem ustawy. Niestety, sporządzając tej treści adnotację, nie zadbano o wyjaśnienie, kto, na jakiej podstawie i w jakim trybie zweryfikował niezaskarżalne, korzystające z domniemania prawidłowości, orzeczenie konstytucyjnego organu państwa. Można jedynie przypuszczać, że taki zabieg miał stworzyć wrażenie istnienia instytucji nieważności niektórych orzeczeń sądowych z mocy prawa – ze względu na wady, które nie wymagają uruchomienia jakiegokolwiek procedury kontrolnej i mogą być *per facta concludentia* „uznane” przez podmiot odpowiedzialny za wydawanie Dziennika Ustaw. Nasuwa się pytanie, kto jeszcze dysponuje prawem do tego rodzaju „weryfikacji” orzeczeń sądowych i w jakich okolicznościach może z niego korzystać. Czy przysługuje ono w szczególności stronom jakiegokolwiek postępowania, niezadowolonym z jego wyniku?

3. Innym przykładem dezawuowania rezultatów postępowania sądowego jest sprawa odmowy udostępnienia przez Kancelarię Sejmu załączników do zgłoszeń kandydatów na członków KRS, obejmujących wykazy sędziów popierających zgłoszenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 29.08.2018 r.⁸ uchylił decyzję Szefa tej Kancelarii w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej załączników. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona przez NSA wyrokiem z 28.06.2019 r.⁹ Przymiot prawomocności uzyskało w tej sytuacji zaskarżone orzeczenie sądu administracyjnego pierwszej instancji, co otworzyło drogę do udostępnienia informacji. W uzasadnieniu wyroku NSA zauważył, że ponieważ „załączniki do zgłoszenia kandydatów do KRS, które obejmują wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do KRS, stanowią informację publiczną, to odmowa udostępnienia

⁵ Zob. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, *Studia Prawnicze* 1972, nr 33, s. 73 i n.; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 134–135, 161–165, 223.

⁶ K 47/15, Dz.U. z 2018 r., poz. 1077.

⁷ Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, *PiP* 2016, nr 9, s. 31–32.

⁸ II SA/Wa 484/18, LEX nr 2588245.

⁹ I OSK 4282/18, LEX nr 2694019.

tego rodzaju informacji publicznej wymagałaby istnienia w systemie prawnym wyrażonej normy materialnoprawnej stanowiącej podstawę takiej odmowy. Normy takiej nie zawiera art. 11c ustawy o KRS odnoszący się do trybu udostępniania informacji (...) na określonym etapie postępowania w sprawie zgłoszeń kandydatów do KRS, a zatem przepis ten nie mógł być skutecznie powoływany jako zawierający podstawę zakwestionowania prawa dostępu do informacji publicznej, tj. prawa uzyskania do wglądu wskazanych wyżej załączników”. Sąd wyjaśnił następnie, że „skoro w art. 11c ustawy o KRS nie uregulowano zasad dostępu do informacji publicznej, to w tym zakresie pełne zastosowanie znajduje u.d.i.p.”. W konkluzji NSA stwierdził, że wykładnia art. 11c ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁰, dokonana przez WSA w Warszawie, jest prawidłowa. Podkreślił przy tym, że z uwagi na prawomocność orzeczenia tego Sądu „wiążące są wszystkie wyrażone w nim oceny prawne”.

W części instrukcyjnej uzasadnienia wyroku NSA podtrzymał wskazania sądu administracyjnego pierwszej instancji co do dalszego postępowania. Zacytowano w niej przede wszystkim wypowiedź, że „ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych” (*nota bene*, co do tego nie było różnicy poglądów między WSA w Warszawie a Szefem Kancelarii Sejmu). W tym fragmencie pisemnych motywów wyroku przytoczono też zdanie zawierające dyspozycję, że „udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu”. Sąd przypomniał również, że wniosek z 25.01.2018 r., który zainicjował postępowanie zakończone decyzją zaskarżoną do sądu administracyjnego, „dotyczył załączników, jak i wglądu do nich, a zatem dotyczył zarówno dokumentu stanowiącego nośnik zawartej w nim informacji publicznej, jak i treści tego dokumentu”. W ocenie NSA „brak podstaw do utożsamiania informacji publicznej, jaką może stanowić sam dokument będący nośnikiem określonej treści, z informacją publiczną określoną właśnie treścią tego dokumentu jako jej nośnika. Oznacza to, że fizyczny brak dokumentu, którego treść musiała być organowi znana dla przeprowadzenia ustawowo określonej procedury (...) nie wyklucza automatycznie możliwości udostępnienia informacji publicznej stanowiącej treść tego dokumentu”.

4. Według przekazanych do mediów wyjaśnień, m.in. Marszałka Sejmu i Ministra Sprawiedliwości, wykonanie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego uniemożliwił fakt wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO) dwóch postanowień z 29.07.2019 r.¹¹ w sprawie zobowiązania Kancelarii Sejmu do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów, zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS, przez nakazanie powstrzymania się od ich upublicznienia

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 389.

¹¹ Postanowienia Prezesa UODO: nr ZSPU.440.555.2019.AZ.I/47241 i nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I.

oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Wydano je, powołując się na art. 70 ust. 1 ustawy z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych¹² (dalej: u.o.d.o.). Zgodnie z tym przepisem, jeśli „w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki”, Prezes UODO, w celu zapobieżenia tym skutkom, może – w drodze postanowienia – zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych, „wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania”. Dokonując tak rozumianego zabezpieczenia, określa w postanowieniu „termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie” (art. 70 ust. 2 u.o.d.o.).

Zastosowanie środka ochrony, o którym stanowi art. 70 ust. 1 u.o.d.o., uzależnione jest od uprawdopodobnienia wystąpienia ujętych w hipotezie tego przepisu okoliczności, czyli powstania uzasadnionego przekonania, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a jego kontynuowanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki. Uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym dowodu w ścisłym tego słowa znaczeniu, który nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność twierdzenia o jakimś fakcie¹³. Jednakże różnicy między uprawdopodobnieniem i udowodnieniem nie można upatrywać w stopniu wiarygodności informacji, lecz w rygorach związanych z ich pozyskiwaniem¹⁴. Uprawdopodobnienie samego naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, jak również kwalifikowanego charakteru skutków takiego zachowania musi nastąpić w sytuacji zawisłości sprawy należącej do właściwości Prezesa UODO i – jak można wnosić z analizy art. 70 ust. 1 u.o.d.o. – po dokonaniu przynajmniej wstępnych czynności wyjaśniających (świadczy o tym sformułowanie: „w toku postępowania”). Jednakże wszczęcie postępowania przed tym organem było, ze względu na treść art. 170 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ (dalej: p.p.s.a.), niedopuszczalne. W myśl tego przepisu prawomocne orzeczenie wiąże „nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe”. Związanie „innego organu państwowego”, którym jest niewątpliwie Prezes UODO, prawomocnym orzeczeniem sądowym sprowadza się do respektowania stworzonego nim stanu prawnego. Stan ten, jak pisze T. Woś, „zawiera się w pozytywnym skutku prawomocności” i jest wynikiem oceny „zgodności z prawem skontrolowanego aktu lub czynności organu administracji publicznej”¹⁶.

¹² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781 ze zm.

¹³ Zob. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 261.

¹⁴ Tak M. Iżykowski, *Charakterystyka prawna uprawdopodobnienia w postępowaniu cywilnym*, *Nowe Prawo* 1980, nr 3, s. 74–75, 79; w odniesieniu do postępowania administracyjnego podobnie J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 213–214.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

¹⁶ Zob. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 976.

Naturalną konsekwencją uzyskania przez orzeczenie cechy prawomocności jest, obok obowiązku jego wykonania (zastosowania się do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania przez właściwy organ), zakaz wkraczania w materię, która mieści się w pojęciu „powagi rzeczy osądzonej” – art. 171 p.p.s.a. Obowiązkiwanie takiego zakazu oznacza, że wykluczone jest wszczęcie jakiegokolwiek postępowania przez inny organ państwowy, które swoim zakresem pokrywałoby się z przedmiotem rozpoznanej przez sąd sprawy (*ne bis in idem*). Zatem nie wytrzymuje próby krytyki uruchomienie postępowania wпадkowego, takiego jak uregulowane w art. 70 u.o.d.o., mającego zapewnić przejściową ochronę do czasu rozpoznania sprawy głównej. Posunięcie to było niczym innym jak wykreowaniem przeszkody prawnej – najzupełniej pozornej – do wykonania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego. W sprawie, która wzbudziła taki niepokój Prezesa UODO, wyczerpująco i dostatecznie precyzyjnie wypowiedziały się już WSA w Warszawie oraz NSA. W ich wyrokach wyraźnie zdefiniowane zostały obowiązki ciężące na Kancelarii Sejmu, przy jednoczesnym wytyczeniu granic przysługującej zainteresowanym ochrony (zakresu anonimizacji danych osobowych). Sytuacja prawna tych osób została zatem definitywnie określona – w rezultacie Prezes UODO utracił zdolność do rozpatrzenia spraw, w których zapadły postanowienia o zabezpieczeniu. Wydano je, uruchamiając postępowanie administracyjne z urzędu oraz na wniosek jednego z członków nowej KRS, który zresztą rekomendował sam siebie do objęcia stanowiska w tym organie. Artykuł 61a k.p.a. nie pozostawia cienia wątpliwości co do tego, z jaką reakcją organu administracji powinno spotkać się złożenie takiego wniosku. Z powodu niedopuszczalności postępowania „z innych uzasadnionych przyczyn” (rozstrzygnięcia sprawy prawomocnym wyrokiem sądowym) miał on obowiązek odmówić jego wszczęcia w drodze postanowienia¹⁷.

5. Wydanie przez Prezesa UODO postanowień o zabezpieczeniu nie służyło – wbrew temu, co wynika z treści art. 70 ust. 1 u.o.d.o. – zapewnieniu ochrony do czasu zakończenia postępowania, lecz raczej zablokowaniu wykonania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego i ostatecznie podważeniu jego prawidłowości przez wykorzystanie instrumentu oceny konstytucyjności odnoszących się do rozpatrywanej materii przepisów. Zamiar przerzucenia ciężaru rozstrzygnięcia na TK, uznawany obecnie przez niektórych za absolutny autorytet prawny, dysponujący nieograniczonym zakresem kompetencji orzeczniczych (według premiera – „najwyższą instancją odwoławczą”), łatwo wytłumaczyć „korzyścią” w postaci zawieszenia skutków prawomocnego judykatu. Doszło zatem do wykorzystania władzy publicznej w innym celu niż ten, którym kierowano się, ustalając brzmienie art. 70 ust. 1 u.o.d.o. Wykazuje ono wszelkie znamiona tego, co we Francji oznaczane jest pojęciem *détournement de pouvoir*, czyli sprzeniewierzenia się celowi przyznanej organowi kompetencji; w systemach *common law* zachowanie takie byłoby zakwalifikowane jako jedna z odmian *ultra*

¹⁷ Zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 454–455; J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 391–392, jak również powołane przez autorów orzecznictwo.

vires¹⁸. W konsekwencji organ egzekutywy stał się recenzentem poczynań sądu, przyznając sobie prawo do uruchomienia wtórnej procedury oceny legalności ustaleń sądu. Tymczasem to sąd administracyjny ma – w świetle Konstytucji RP i uniwersalnych standardów *Rule of Law* – kontrolować administrację publiczną. Wynik tej kontroli nie wypadł dla Prezesa UODO pomyślnie, gdyż WSA w Warszawie wyrokami z 24.01.2020 r.¹⁹ uchylił jego postanowienia przede wszystkim z powodu naruszenia art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o oraz art. 170 p.p.s.a. Sąd dopatrzył się również zignorowania przez organ administracji art. 184 Konstytucji oraz obrazy „przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r., w szczególności art. 86 RODO w związku z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO – poprzez ich niezastosowanie”. W następstwie tych orzeczeń Kancelaria Sejmu, po upływie prawie półtora roku od dnia wydania przez WSA w Warszawie wyroku uchylającego decyzję jej Szefa w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej w zakresie list sędziów popierających kandydatów do KRS, zdecydowała się opublikować te listy.

Nieco wcześniej WSA w Warszawie, odmawiając skarżącym przyznania ochrony tymczasowej przewidzianej w art. 61 § 3 p.p.s.a. w sprawie ze skargi na postanowienie Prezesa UODO, jasno wypowiedział się co do dopuszczalności wykorzystania szczególnego reżimu udostępniania dokumentacji będącej w posiadaniu Kancelarii Sejmu RP. W postanowieniu z 20.01.2020 r.²⁰ zwrócił uwagę, że orzeczenie to nie ma „żadnego wpływu na możliwość realizacji czynności procesowych zarządzonych przez skład orzekający innego sądu (zarówno administracyjnego, jak i powszechnego) w ramach prowadzonego przed tym sądem postępowania”. Skoro tak, nie stanowi ono „jakiegokolwiek uzasadnionej przeszkody w podjęciu przez dany sąd czynności polegającej na wezwaniu Szefa Kancelarii Sejmu RP do przedstawienia sądowi oryginału wszystkich dokumentów zgłoszeń oraz list poparcia sędziów-kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa”. Sąd przyjął w związku z tym, że postanowienie zabezpieczające Prezesa UODO „nie może w żadnym razie stanowić jakiegokolwiek podstawy do uniemożliwienia przez Kancelarię Sejmu RP przeprowadzenia przez sąd środka dowodowego” – oględzin oryginałów tych dokumentów. Czasowe ograniczenie przetwarzania danych osobowych nie znajduje „zastosowania do sądów, jako organów mających – zgodnie z Konstytucją – nieograniczony dostęp do wszelkich danych osobowych, o ile jest to konieczne do realizacji zadań w ramach prowadzonych przez te sądy postępowania”.

6. Konstatacja zamieszczona w uzasadnieniu postanowienia WSA w Warszawie z 20.01.2020 r. była próbą wyjaśnienia sytuacji prawnej powstałej po jego wydaniu, w związku z czynnościami podjętymi w trybie procesowym przez Sąd Okręgowy w Olsztynie, zmierzającymi do zapoznania się z dokumentacją dotyczącą list poparcia kandydatów na członków KRS. Nie brakuje głosów, że działania te wykraczały poza kompetencje sądu, a nawet – jak twierdzili niektó-

¹⁸ Zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 317 oraz 369–370.

¹⁹ II SA/Wa 1927/19, LEX nr 3010592; II SA/Wa 2154/19, LEX nr 3014978.

²⁰ II SA/Wa 2153/19, połączone ze sprawą II SA/Wa 2154 pod sygn., II SA/Wa 1927/19.

rzy – uwarunkowane były motywami politycznymi. Sędzia, który je zainicjował, został pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wysuwanie argumentu przekraczania zakresu kognicji sądów albo uprawnień sędziów nie jest czymś niezwykłym. Udzielenie odpowiedzi na pytanie o konsekwencje prawne rozdzielania kompetencji różnych władz staje się niekiedy, także z tego powodu, poważnym wyzwaniem, z którym nie w pełni uporało się samo sądownictwo.

Do doskonałą ilustracją tej tezy są wypowiedzi na temat „sanującej mocy” aktów powołań sędziowskich dokonywanych przez Prezydenta RP zawarte w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 8.01.2020 r.²¹ Opowiedziano się w niej za koncepcją, że: „Badanie ważności lub skuteczności aktu ustrojowego Prezydenta RP powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską przez Prezydenta RP – odrębnego od stosunku służbowego – nie jest dopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym”. Dlatego też „sąd, w skład którego wchodzi taki sędzia, z powodu niepodważalności aktu powołania oraz niepodważalności wynikającego z niego stosunku ustrojowego, nie może być uznany za nieprawidłowo obsadzony w rozumieniu art. 379 pkt 4 i art. 401 pkt 1 k.p.c., art. 439 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego (...) oraz art. 183 § 1 pkt 4 i art. 271 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. W przekonaniu Sądu, „skoro nie jest dopuszczalne badanie ważności lub skuteczności aktu powołania i wynikającego z niego stosunku ustrojowego – to nie może być również z powodu uchybień w procedurze nominacyjnej (przedpowołaniowej), dopuszczalne stwierdzenie nieważności postępowania przed tym sądem”. Rozważania te Sąd zamknął konkluzją, że „ewentualne wadliwości postępowania nominacyjnego nie mogą uzasadniać twierdzenia jakoby czynności procesowe tak obsadzonego sądu były nieistniejące”²².

Do podobnych wniosków doszedł NSA, który w uzasadnieniu postanowienia z 27.01.2020 r.²³ stwierdził: „Akt powołania sędziego stanowi konstytucyjną i ustawową kompetencję Prezydenta, która nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji)”. Wypełniając ją, „Prezydent ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, gdy sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja”. Stwarza to asumpt do twierdzenia, „że w procedurze nominacyjnej sędziów Prezydent nie pełni jedynie roli zatwierdzającej, ale może sprzeciwić się każdej kandydaturze, w sytuacji kiedy uzna, że nominacja danej osoby na stanowisko sędziego stałaby w sprzeczności z wartościami konstytucyjnymi, do których ochrony został powołany”. Abstrahując od znaczenia użytego na wstępie określenia „kompetencja Prezydenta”, NSA w dalszej części swojego wyводу zaakcentował osobisty charakter jego uprawnień do powoływania sędziów i brak zagwarantowanego konstytucyjnie „prawa podmiotowego dostępu do służby sędziowskiej”. W ocenie Sądu przesądza to „o niemożności sprawowania kontroli przez sądy administracyjne w zakresie aktów związanych z taką procedurą

²¹ I NOZP 3/19, LEX nr 2760443.

²² I NOZP 3/19, LEX nr 2760443.

²³ I OSK 1917/18, LEX nr 2774848.

(postanowienie NSA z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 62/19). W sytuacji, gdy Prezydent nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego, to Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu o wyłączenie sędziego nie może dokonywać oceny prawidłowości powołania tego sędziego”.

7. Przytoczona argumentacja dopuszcza całkowitą niezależność (oderwanie) aktu powołania od wcześniejszych faz postępowania oraz objęcie kontrolą sądową tylko takich spraw, w których ktoś dysponuje prawem podmiotowym. Prowokuje ona do postawienia pytania: jeśli nawet największe nieprawidłowości składającego się z kilku etapów postępowania, które wieńczy akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, nie mają znaczenia dla oceny skutków prawnych tej czynności, to jaki był sens wprowadzenia tego trybu działania. Dochowanie określonych ustawowo wymagań lub ich rażące złamanie byłoby, w obliczu perspektywy podjęcia całkowicie dyskrecjonalnej, wyłamującej się z ram prawnych decyzji Prezydenta RP (będącej, według jednych, przejawem realizacji prerogatyw, zaś zdaniem innych – wyłącznie jego kompetencji), okolicznością prawnie neutralną. Czy tworzenie pewnej procedury po to, aby następnie oznajmić, że nie jest konieczne jej przestrzeganie, a przynajmniej można bagatelizować następstwa dotkniętych ewidentnymi błędami zachowań, jest do pogodzenia z zasadami państwa prawnego? Zwolennicy odpowiedzi twierdzącej zdają się nie dostrzegać faktu, że Prezydent RP jest jednak związany prawem w zakresie, w jakim kształtuje ono procedurę obsady stanowisk sędziowskich. Nie może on zatem przejść do porządku nad oczywistymi naruszeniami norm prawa formalnego, a ponieważ – jak się uważa – jego akty nie podlegają zaskarżeniu do sądu, konsekwencje zaistniałych uchybień powinny być eliminowane w inny, prawnie dopuszczalny sposób, tj. przy okazji rozpatrywania przez poszczególne sądy jednostkowych spraw rozstrzyganych albo już rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanych sędziów.

Jak wywodzi Å. Frändberg, w demokratycznym państwie prawnym każda władza powinna być poddana pewnym ograniczeniom. Ten, kto ją sprawuje, musi wobec tego ponosić odpowiedzialność za jej użycie²⁴. Czy z regułą tą daje się pogodzić koncepcję prerogatyw głowy państwa w rozumieniu przyjętym w dwóch wskazanych wcześniej orzeczeniach SN i NSA? Według klasycznej definicji J. 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”²⁵. Problem powstaje wtedy, gdy to, co kwalifikujemy jako korzystanie z prerogatyw, narusza podstawowe standardy praworządności. Podanie przykładów tego rodzaju

²⁴ Zob. Å. Frändberg, *From Rechtsstat...*, s. 50.

²⁵ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłumaczenie, wstęp i komentarz Z. Rau, Warszawa 1992, s. 279. Co do przeciwstawianej pojęciu prerogatywy kategorii kompetencji (obejmującej zawsze element obowiązku organu) i wyznaczenia jej zakresu oraz treści przez prawo – zob. J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 136 i n.

zachowania nie powinno obserwatorom życia publicznego nastęrczać większych trudności.

Zasadność wyrażonego zapatrywania potwierdził SN w uchwale składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.01.2020 r.²⁶ Sąd stwierdził: „W świetle art. 179 Konstytucji RP, Prezydent RP nie powołuje na stanowisko sędziego kogokolwiek, według własnego uznania co do jego kwalifikacji i zdolności do pełnienia tej funkcji, lecz wykonuje to uprawnienie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Złożenie przez Krajową Radę Sądownictwa stosownego wniosku jest zatem warunkiem *sine qua non* skutecznego powołania”. Zarazem jednak „wniosek o powołanie sędziego ma pochodzić nie od kogokolwiek, lecz od organu działającego jako Krajowa Rada Sądownictwa, nie tylko ze względu na odwołanie się do pewnej nazwy, ale i sposobu jego obsadzenia oraz warunków, w jakich realizuje swoje kompetencje (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., 1 Kpt 1/08)”. Jest wobec tego oczywiste, że wadliwość postępowania prowadzącego do obsadzenia urzędu sędziowskiego przekłada się także na atrybuty sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Myśl ta jest refleksem paremii: *ab initio nullum semper nullum*. Zbieżną z nią ocenę sformułował SN w uzasadnieniu wyroku z 5.12.2019 r.²⁷ Został on wydany w wykonaniu wyroku TS z 19.11.2019 r.²⁸ Według SN „fakt wręczenia przez Prezydenta RP nominacji na stanowisko sędziowskie w reakcji na wniosek nowej KRS o powołanie na stanowisko sędziowskie, nie zwalnia każdego sądu z oceny, czy tak ukonstytuowany sąd jest sądem w rozumieniu prawa Unii, Konwencji oraz prawa krajowego (art. 45 Konstytucji RP). Przedmiotem oceny nie jest bowiem ważność (skuteczność) aktu nominacji Prezydenta RP, lecz percepcja sądu ukonstytuowanego przy udziale nowej KRS jako sądu niezależnego od władzy ustawodawczej i wykonawczej”.

8. Wizja prerogatyw prezydenckich, która – nie bez udziału orzecznictwa TK i sądów administracyjnych – utrwaliła się w naszej świadomości, nasuwa wiele krytycznych – zasługujących na odrębne omówienie – skojarzeń. Nie jest ona tak spójna i uwarunkowana właściwościami porządku prawnego jak chociażby francuska doktryna „aktów rządowych” (*les actes de gouvernement*) wyłączonych spod kontroli sądowej²⁹. Daleko jej też do rozwijanej w wielu systemach prawnych doktryny *deference*³⁰. Na tle tych koncepcji ustalenia rodzimego

²⁶ BSA I-4110-1/20, LEX nr 2784794.

²⁷ III PO 7/18, LEX nr 2746893.

²⁸ C-585/18, C-624/18, C-625/18, EU:C:2019:982, z glosą M. Krajewskiego i M. Ziółkowskiego (*EU judicial independence decentralized*, *Common Market Law Review* 2020, vol. 57, nr 4, s. 1107–1138); zob. też *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, Europejski Przegląd Sądowy 2020, nr 1, s. 1 i n.

²⁹ Zob. S. Braconnier, *France*, [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.-B. Auby, Bruxelles 2014, s. 190–191.

³⁰ Co do przeszkód w jej zaadaptowaniu w polskich warunkach – Z. Kmiecniak, J. Wegner, *Deference to the Public Administration in Judicial Review. A Polish Perspective*, [w:] *Deference to the Administration in Judicial Review. Comparative Perspectives*,

orzecnictwa sądowego jawią się jako dość enigmatyczne. Przykładowo, w postanowieniu z 7.12.2017 r.³¹ NSA wyraził pogląd, że odmowa do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego „powinna być oparta na konstytucyjnych przesłankach”. Sąd uznał, że należałoby ją uzasadnić „ważnymi względami natury konstytucyjnej, a więc względami wynikającymi z obowiązków i odpowiedzialności głowy państwa”. Nie bardzo wiadomo, jak w takim razie interpretować dalszą uwagę Sądu, że to, „czy powinno być sporządzone uzasadnienie rozumiane jako element dokumentu procesowego, czyli postanowienia, wydanego na podstawie art. 179 w związku z art. 142 ust. 2 konstytucji, w sytuacji braku możliwości oceny merytorycznej tego aktu w niniejszym postępowaniu, pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszej sprawie”. Czyżby NSA dopuścił istnienie iluzorycznych obowiązków procesowych, tzn. takich, które nie są obwarowane żadną sankcją, powiązanych z realizacją prerogatyw prezydenckich?

Obraz, który wyłania się z rozważań Sądu, dodatkowo burzy zastosowana przezeń konwencja terminologiczna, tj. traktowanie pojęć kompetencji i prerogatywy jako określeń tożsamyh albo częściowo o tym samym desygnacie (świadczą o tym takie zwroty, jak: „kompetencje Prezydenta w zakresie powoływania sędziów określają przepisy Konstytucji”; „Pogląd o takim charakterze kompetencji objętej prerogatywą”). Wykreowanie kompetencji jakiegoś organu *ex definitione* zakłada związane prawem i – co do zasady – istnienie jakichś form kontroli jego działań. Niewiele do naszej wiedzy wnosi też – powielane w innych orzeczeniach (m.in. powtórzone w uchwale składu 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 8.01.2020 r.) – stwierdzenie, że powołanie sędziego jest „aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej”. Pojęcie takiego aktu stanowi pochodną innych określeń, za pomocą których klasyfikujemy formy działania organów władzy publicznej, o niełatwym do zrekonstruowania znaczeniu. Tych, którzy się nim posługują, mógłbym zapytać: czy nazwanie wyniku pewnego działania aktem prawa ustrojowego w sytuacji, gdy jednocześnie kształtuje on – po wyczerpaniu złożonej i obwarowanej wieloma rygorami procedury kwalifikacyjnej – sytuację prawną jednostki, wyklucza zaliczenie go do kategorii decyzji administracyjnych. Rozstrzygnięcie tego dylematu wymaga z pewnością wyjścia poza schemat przyjęty w opracowaniach typu podręcznikowego, a z drugiej strony – zerwania z praktyką wynajdywania określeń, które nieznane definiują przez nieznane.

9. Odębność i niezależność władzy sądowniczej od innych władz ma chronić przed rządami autorytarnymi – także wtedy, gdy próbuje się je przedstawiać jako wypełnianie woli suwerena. Powoływanie się na „demokratyczną regułę większościową” bądź „argument demokratyczny” dla legitymizowania poczynań, które niekoniecznie spełniają wymagania praworządności, jest dobrze znane

red. Guobin Zhu, Springer 2019, s. 363 i n. Autorzy nie ukrywają, że problemem Polski jest obecnie nie tyle ograniczanie kontrolnych kompetencji sądów wobec władzy wykonawczej, co raczej „powstrzymywanie tej władzy i legislatury przed działaniami wymierzonymi w sądy” (*but to restrain this executive power and the legislature against the courts*) – s. 376.

³¹ OSK 857/17, OSP 2018, nr 5, poz. 54, z glosą Z. Kmiecika (s. 131 i n.).

współczesnemu światu³². Ta forma rządzenia przeradza się z czasem w „dyktaturę z wyboru” czy też „obieralną dyktaturę” (*elected/elective dictatorship*)³³. Prawo przestaje wówczas pełnić przypisane mu pierwotnie funkcje, stając się raczej narzędziem manipulacji i generowania konfliktów³⁴. Zwięźle ujęła to wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová, że „polska reforma sądownictwa przeprowadzana jest przy użyciu łomu” (*die polnische Justizreform passiert mit der Brechstange*)³⁵.

Jak zatem traktować wystąpienie przez Marszałek Sejmu 22.01.2020 r. z wnioskiem do TK o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, który miał powstać między SN a izbą niższą parlamentu i Prezydentem RP w sprawie będącej przedmiotem uchwały składu połączonych izb SN z 23.01.2020 r.? Odnosząc się do treści pisma Marszałek Sejmu, w uzasadnieniu tej uchwały wskazano na brak płaszczyzny, „na której mógłby powstać spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym, zmierzającym do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego mu we wniosku Pierwszej Prezes z dnia 15 stycznia 2020 r., a Sejmem RP lub Prezydentem RP”. Zauważono w niej następnie, że SN nie odnotował – „w związku z wykonywaniem własnych zadań i przyznanych mu w tym celu kompetencji” – faktu pozostawiania z Sejmem lub z Prezydentem RP w sporze kompetencyjnym. Sąd stwierdził ponadto, że „na istnienie takiego sporu nie powoływał się Prezydent RP, natomiast twierdzenie o jego istnieniu w relacji między Sądem Najwyższym i Prezydentem RP sformułowała Marszałek Sejmu”. Co więcej, SN nie powziął wiadomości, aby „centralne organy państwa, z którymi miałby pozostawać w opisanym we wniosku Marszałek Sejmu (...) sporze kompetencyjnym, wstrzymały się w jakimkolwiek obszarze z wykorzystywaniem przyznanych im kompetencji w celu zrealizowania nałożonych na nie zadań, jak tego wymagał art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK, a co mogłoby świadczyć o rzeczywistym wystąpieniu sporu kompetencyjnego, którego dotyczy ten wniosek”. Sąd przyjął w konsekwencji, że wniosek Marszałek Sejmu ma „charakter instrumentalny, a sam domniemany spór jest w istocie pozorny. Przy braku podstaw merytorycznych, zmierza nie tyle do rozstrzygnięcia nieistniejącego w rzeczywistości sporu, lecz do uruchomienia związanych z nim następczych instrumentów, w tym przede wszystkim w postaci środków tymczasowych”. Ocenę tego zachowania wyraża zdanie, że „skuteczność rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, stanowiącego wyraz stosowania prawa Unii Europejskiej, nie może być podważana w sposób następczy przez działania podejmowane przez inne

³² Zob. Å. Frändberg, *From Rechtsstaat...*, s. 46; J.H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press 1980, s. 4–5.

³³ Określenie to trafiło do publicystyki, a później do literatury naukowej za sprawą brytyjskiego arystokraty, prawnika i polityka, lorda Hailshama, znanego również jako Quintin McGarel Hogg, drugi wicehrabia Hailsham of St Marylebone (1907–2001). Fraza, którą posługiwał się w swoich wypowiedziach medialnych, jest zapożyczeniem słów używanych niemal wiek wcześniej dla potrzeb opisu doktryny Giuseppe Garibaldiiego. Szerzej na temat charakterystycznych cech „dyktatury z wyboru” – A.R. Brewer-Carias, *Études de droit public comparé*, Bruxelles 2001, s. 534.

³⁴ Zob. Å. Frändberg, *From Rechtsstaat...*, s. 43–45; L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, nr 9, s. 3 i n.

³⁵ Tak w wywiadzie dla *Der Spiegel* z 8.02.2020 r.

organy krajowe w płaszczyźnie ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej po wydaniu takiego rozstrzygnięcia”.

Wystarczającym komentarzem do tych słów jest stwierdzenie, które znalazło się w skierowanym do TK piśmie Pierwszej Prezes SN z 27.01.2020 r., wyrażające stanowisko tego Sądu w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Marszałek Sejmu. Odwołując się w nim do ustaleń doktryny, podniesiono, że spór kompetencyjny „przy rozstrzyganiu tej samej sprawy jest możliwy tylko w obrębie tych samych władz. W konflikcie pomiędzy poszczególnymi władzami działają bowiem inne mechanizmy i instytucje niż instytucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych”³⁶. Już choćby tylko z tego względu trudno byłoby założyć, że „pomiędzy organami wskazanymi we wniosku z dnia 22.01.2020 r., znak: EW-170-51/20 istnieje spór kompetencyjny. Sejm jest bowiem organem władzy ustawodawczej, Prezydent RP – wykonawczej, a Sąd Najwyższy – sądowniczej”³⁷. Wspomniana okoliczność uszła uwadze TK, który dokonał niezwyklej sztuki sprowadzenia do wspólnego mianownika działań służących wypełnianiu różnych ze swojej natury funkcji. Zdecydował się bowiem na zastosowanie zabezpieczenia w sposób, który zasadniczo burzy obraz tej instytucji. Postanowieniem z 28.01.2020 r.³⁸ Trybunał wstrzymał wykonywanie przez SN kompetencji do podejmowania określonych co do przedmiotu uchwał oraz stosowanie uchwały składu połączonych izb SN z 23.01.2020 r. Dyspozycje te opatrzył szczegółowymi objaśnieniami – stwierdził kategorycznie, że orzeczenia wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani na wniosek nowej KRS, „mają moc obowiązującą”. Konsekwentnie, w postanowieniu z 21.04.2020 r.³⁹, Trybunał podzielił poglądy podmiotów pozostających w rzekomym sporze kompetencyjnym z SN. Kwintesencją jego zapatrywań jest fragment sentencji, który w oderwaniu od kontekstu i celu wypowiedzi nie budziłby chyba obiekcji: „Sąd Najwyższy (...) nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190)”.

*

Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że budowany od pewnego czasu obraz pozycji i roli sądów w demokratycznym państwie prawnym oraz ich kompetencji odzwierciedla powstałą w innych czasach koncepcję jednolitej, niepodzielnej władzy. Kiedyś deklarowano, że należy ona do „ludu pracującego miast i wsi”. Dzisiaj określenie to zastępowane jest pojęciem suwerena. Konstytucyjnym

³⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 177.

³⁷ Zob. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/2020.01.27%20-%20Stanowisko%20SN%20ws.%20sporu%20kompetencyjnego%20Kpt%201-20.pdf> (dostęp: 2.02.2020 r.).

³⁸ Kpt 1/20, OTK-A 2020, poz. 15.

³⁹ Kpt 1/20, Monitor Polski 2020, poz. 379.

wymaganiom rozdziału władz nadano nową treść, stosując różne techniki argumentacji, np. odwołując się do haseł walki z „sędziokracją” albo – w bardziej wyrafinowanej postaci – uwzględniania obcych rozwiązań, w szczególności co do wpływu polityków na proces obsadzania stanowisk sędziowskich oraz granic swobody wypowiedzi sędziów. Uzasadnianie wprowadzanych zmian tym, że w istocie realizują one znane zachodnim demokracjom schematy, skwitowano na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy określeniem: „frankensteinizacja prawa”. Jest ono rozumiane jako rozpatrywanie pojedynczych elementów pewnych konstrukcji w oderwaniu od ich celu i relacji z innymi elementami, jak również z pominięciem systemowego i kulturowego kontekstu funkcjonowania prawa. Obserwujemy zarazem dynamicznie postępujące zubożenie kultury prawnej i promowanie postaw konfrontacyjnych, nacechowanych arogancją, a z drugiej strony – dość swobodne obchodzenie się z prawdą i dorobkiem naszej wiedzy. Zjawiska te są być może wywołane głębszymi – niż się wydaje – przyczynami, mającymi związek z widocznym współcześnie regresem cywilizacyjnym i chorobą populizmu. Zweryfikowanie prawdziwości tej tezy trzeba jednak pozostawić przedstawicielom innych nauk.

Separation of Authorities' Competences in the Light of Case Law on Protecting the Rule of Law

The article analyses the issue of courts' separation from and independence of other branches of government. Refraining from enforcing legally binding judgments or creating apparent obstacles to their enforcement is considered a typical manifestation of interference in the remit of the judiciary. As an example of this kind of impediments the author cites generation of an artificial competence dispute between the Supreme Court on the one side, and the parliament and the President of the Republic of Poland on the other. The author notes that undermining the constitutional position of courts violates the principle of the rule of law and reflects the concept of unitary, indivisible power created in the time of socialism. The consequence of such behavior is the collapse of the legal culture and moral rules of a democratic society.

Słowa kluczowe: praworządność, podział władz, prawomocny wyrok sądowy, spór kompetencyjny

Keywords: *rule of law, separation of powers, legally binding judgment, competence dispute*

Bibliografia

- Boć J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019
- Braconnier S., *France*, [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.-B. Auby, Bruxelles 2014
- Brewer-Carias A.R., *Études de droit public comparé*, Bruxelles 2001
- Czeszejko-Sochacki Z., Trzeciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999
- Ely J.H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press 1980
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Frändberg Å., *From Rechtsstaat to Universal Law-State*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014
- Garlicki L., *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, nr 9
- Iżykowski M., *Charakterystyka prawna uprawdopodobnienia w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo 1980, nr 3
- Kmiecik Z., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.12.2017 r.*, I OSK 857/17, OSP 2018, nr 5
- Kmiecik Z., *O pojęciu rządów prawa*, PiP 2016, nr 9
- Kmiecik Z., Wegner J., *Deference to the Public Administration in Judicial Review. A Polish Perspective*, [w:] *Deference to the Administration in Judicial Review. Comparative Perspectives*, red. Guobin Zhu, Springer 2019
- Krajewski M., Ziółkowski M., *EU judicial independence decentralized*, Common Market Law Review 2020, vol. 57, nr 4
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłumaczenie, wstęp i komentarz Z. Rau, Warszawa 1992
- Nowak L., Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Czynności konwencjonalne w prawie*, Studia Prawnicze 1972, nr 33
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018
- Piotrowski R., *Judges and European Democracies*, PiP 2019, nr 12
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977
- Wegner J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019
- Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
- Wróbel A., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Zoller E., *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008