

Praworzędność jako przedmiot dyskursu międzypokoleniowego

1. Cel rozważań

Dla kogoś, kto od lat z sukcesami prowadzi działalność badawczą, nie ma chyba większej satysfakcji niż przyznanie, że jest godnym następcą wielkich mistrzów, profesorów jego macierzystej uczelni. Jerzy Supernat należy niewątpliwie do takich osób – elitarnego grona administratywistów, którzy mogą być uznani za spadkobierców dokonań i myśli naukowej Tadeusza Bigi i Franciszka Longchamps de Bériera. Związani z Uniwersytetem Wrocławskim, wytyczyli oni ścieżkę, którą później podążyli inni, rozwijając i uzupełniając to, o czym pisali i o czym mówili. Dla kogoś, kto w swoim czasie starał się zgłębić fenomen osobowości i prac drugiego z wymienionych przedstawicieli wrocławskiego (ale i przedwojennego, lwowskiego) środowiska akademickiego¹, szczególnie interesujący wydaje się być temat praworzędności, rozpatrywanej przez pryzmat niegdysiejszych i całkiem współczesnych dylematów. Zaprezentowane wywody w żadnym wypadku nie pretendują do rangi gruntownej, spełniającej wszelkie wymagania metodologicznej poprawności analizy. Są one raczej rodzajem zwięzłego eseju, koncentrującego się na zagadnieniach, które w okresie kształtowania w Polsce zrębów nowego i – jak wówczas uważano – sprawiedliwego ustroju ludowego, przyciągnęły uwagę F. Longchamps de Bériera. Są one aktualne także dziś, nawet gdyby rzecz rozpatrywać w bardziej uniwersalnym, europejskim lub światowym wymiarze.

2. Stosunek administracji publicznej do prawa w ujęciu F. Longchamps de Bériera

W wydanej w 1949 r. nakładem Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego rozprawie habilitacyjnej zatytułowanej: *Założenia nauki administra-*

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, ORCID: [0000-0002-1297-4940](https://orcid.org/0000-0002-1297-4940).

¹ Zob. Z. Kmieciak, *Wstęp*, [w:] *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmieciak, Warszawa 2019, s. 5 i n.

*cji*² Autor pokusił się o coś, co z pewnością łamało ówczesne wyobrażenia o sposobie uprawiania nauki, a ponadto – wyprzedziło swój czas śmiałością i oryginalnością formułowanych spostrzeżeń, tez i sądów. Za jeden z głównych celów pracy uznał on określenie stosunku administracji publicznej do prawa³. Zręcznie omijał przy tym rafa ideologiczne, czego wymowną ilustracją jest poprzestanie – w ramach opisu zasady legalności administracji – na stwierdzeniu, że krytyka polityczna, wykazująca jej „klasowy charakter [...] w państwach typu mieszczańskiego, jest znana”. Zostało ono wsparte odesłaniem do dwóch pozycji z literatury radzieckiej⁴. Autorowi udało się zarazem „przemycić” do tekstu prawdy wymagające głębszej refleksji i znajomości rzeczy, przede wszystkim to, że u podstaw koncepcji legalności administracji w klasycznym, właściwym dla państwa prawnego rozumieniu, „leżało przeciwstawienie: społeczeństwa i władzy, prawa i państwa, społeczeństwa i państwa” oraz „określony stosunek sił w obrębie tego przeciwstawienia”⁵. Posiłkując się przykładem hitlerowskich Niemiec, F. Longchamps de Bérier skonstruował nie bez racji: „Tam, gdzie układ sił politycznych uległ zupełnej zmianie, zupełnej też zmianie uległy założenia, pod którymi rozumiano stosunek administracji i prawa, zupełnie też inaczej ten stosunek się ukształtował”. Kontynuując ten wątek, zaznaczył: w systemie niemieckim z tego okresu „zasadę legalności usunięto jako zasadę zgodności z ustawą (*Gesetzmäßigkeit*), a zachowano jako zasadę zgodności z prawem” (*Rechtsmäßigkeit*), ale prawem rozumianym inaczej: jako prawem żywym, celowym i tworzonym bez uprzednich abstrakcyjnych sformułowań”. Zachowując schemat właściwy dla „zasady legalności, dokonano zmian w samym prawie przez ewolucję ku prawu plastycznemu i kształtowanemu według jednej naczelnej zasady, interesu niemieckiej wspólnoty narodowej”⁶. Dzięki temu zapewniono „prymat działania władczego nad normą, więc stosunek wręcz odwrotny, niż głosiła klasyczna zasada legalności”, co pozwoliło nazywać uzyskany w wyniku przeprowadzonych zabiegów stan „nadal «państwem prawnym» (w rozumieniu narodowosocjalistycznym)”⁷.

Eufemizmy, którymi posłużył się Autor, jeszcze i dziś mogą być mylące, lecz nie powinny wprowadzać w błąd bardziej wyrobionego czytelnika. Stają

² Wysiłkiem osób najbliższych i tych, którzy zachowali pamięć o osiągnięciach i naukowym dorobku F. Longchamps de Bérier, w dwadzieścia cztery lata po jego śmierci opublikowano tę monografię – F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993; w niniejszym eseju korzystam z niej jako materiału źródłowego.

³ *Ibidem*, s. 151.

⁴ *Ibidem*, s. 155.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 156.

⁷ *Ibidem*, s. 156–157.

się one najzupełniej czytelne, jeśli użyte przez F. Longchamps de Bérrier słowa i zwroty zestawia się z dalszym fragmentem jego rozważań. Omawiając zadeklarowane w czasach wojny, wyrażone ustami prezesa Trybunału Administracyjnego Rzeszy dążenie do „przewyciężenia państwa prawnego”, zwrócił on uwagę na założenie jednolitości „funkcji państwowych, jako urzędzenia celowego dla tzw. wspólnoty narodowej”. Przejęcie tworzenia prawa przez rząd odpowiadało – jak podkreślił – „pewnemu rzeczywistemu układowi sił społecznych: jedna organizacja polityczna, silna [...] oparta na stosunku zaufania, którym naród niemiecki obdarzył Hitlera, stała się czynnikiem rozstrzygającym o prawie stanowiącym i zarazem obsadziła stanowiska publiczne”. W tej sytuacji „bezprzedmiotowy stał się wymóg legalności w rozumieniu klasycznym”, a w powstałym układzie sił „stosunki rozgrywające się w ramach mechanizmu państwowego stały się mniej ważne wobec partii, prawdziwej organizacji scalenia władzy”. W istocie „właściwy ośrodek dyspozycyjny przeniósł się do partii, mechanizmu zupełnie administracyjnego, bez śladu ograniczeń parlamentarnych, i opartego na dyscyplinie «wodzowskiej»”⁸.

Na reakcję władz polskich na wydanie monografii zawierającej takie treści nie trzeba było długo czekać. Decyzją Dyrektora Departamentu Nauki w Ministerstwie Szkół Wyższych i Nauki nr DN-55/pfu/50 z 26.01.1951 r. wyrażono zgodę na zachowanie jej 50 egzemplarzy – z uwzględnieniem zaproponowanego rozdzielnika, pod warunkiem przeznaczenia pozostałych egzemplarzy na makulaturę. Mimo zastosowanych przez Autora dzieła form kamuflażu nietrudno było zrekonstruować jego tezy i przesłanie. Jak oceniać je z dzisiejszej perspektywy, zwłaszcza jeśli uwzględnimy rodzime doświadczenia, tj. sposób sprawowania władzy w Polsce w latach 2015–2023 i ideologię, która towarzyszyła temu zjawisku? Czy przytoczone wypowiedzi nie oddają wiernie tego, z czym zetknęliśmy się ostatnio?

3. Praworządność *à rebours* – osobliwość współczesnych dróg przechodzenia od demokracji do autorytaryzmu

Głośną publikację Davida Landau i Rosalindy Dixon o nadużyciach konstytucjonalizmu otwierają następujące, interesujące zwłaszcza dla uczestników prowadzonych w Polsce od dłuższego czasu sporów politycznych i prawnych, słowa: wielu mieszkańców Stanów Zjednoczonych obawia się, że ich kraj znalazł się w „niepewnym momencie i potencjalnie grozi mu załamanie demokra-

⁸ *Ibidem*, s. 157–158.

cji” (*a precarious moment, and is potentially in danger of democratic breakdown*). Demokracja konstytucyjna jest rzeczywiście – jak przyznają Autorzy – zagrożona na całym świecie, m.in dlatego, że przywódcy wielu państw podejmują „wysiłki zmierzające do osłabienia liberalnego porządku demokratycznego”. Charakterystyczną cechą ataków na demokrację jest ich „legalistyczny odcień” (*legalist tinge*). Zamiast używać środków pozaprawnych, np. takich jak wojskowy zamach stanu, nowi protagoniści autorytaryzmu uciekają się do formalnych i nieformalnych zmian konstytucyjnych, a także korzystania ze zwykłych mechanizmów prawnych, aby „przebudować porządek konstytucyjny manipulując grą wyborczą na swoją korzyść” (*to remake the constitutional order in ways that rig the electoral game in their favor*)⁹.

Odnosząc się do zabiegów, które czynią system „znacznie mniej demokratycznym”, w wydanym kilka lat wcześniej studium D. Landau wskazał, że istnieją różne rodzaje hybrydowych albo konkurencyjnych reżimów autorytarnych pomiędzy pełnym autorytaryzmem a pełną demokracją¹⁰. Sam zwrot *abusive constitutionalism* powiązał Autor z przypadkami doniosłej w skutkach destrukcji demokracji¹¹. Wtedy, gdy formułował on swoją definicję tego pojęcia, nie posiadał wiedzy na temat wydarzeń, które nastąpiły nieco później – polskiego eksperymentu polegającego na daleko idącej reinterpretacji przepisów obowiązującej konstytucji i ingerencji aktów ustawodawczych w jej materię. Działania te, bez formalnej zmiany konstytucji, miały – w mniemaniu czołowego polityka rządzącej do niedawna formacji – doprowadzić do zbudowania nowego ustroju państwa. Ze skutkami tych posunięć borykają się do dziś rządzący Polską, podejmując wyzwanie naprawy praworządności i likwidacji stanu chaosu prawnego.

Od czasów, w których żył F. Longchamps de Brier, świat znacznie się zmienił, w związku z czym także formy odchodzenia od demokracji na rzecz autorytaryzmu, uwarunkowane w jakimś stopniu obserwowanym powszechnie populizmem, zyskały bardziej wyrafinowane oblicza. Wykorzystując środki masowej komunikacji społecznej i znane od dawna techniki propagandy, nie trudno jest przekonać ludzi, że pewne rozwiązanie jest zgodne z konstytucją i obowiązującym prawem, a to, co proponują oponenti polityczni – już nie. Być może są to nieuniknione koszty demokracji albo naturalne konsekwencje jej rozwoju. Przyjęcie takiego założenia nie zwalnia nas wszakże z obowiązku poszukiwania odpowiedzi na pytanie: jak zapobiec lub przynajmniej próbować zapobiegać dysfunkcjom równoznacznym z łamaniem praworządności „w kla-

⁹ D. Landau, R. Dixon, *Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy*, Davis 2020, vol. 53, s. 1315.

¹⁰ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, Davis 2013, vol. 47, s. 195.

¹¹ *Ibidem*, s. 195.

sycznym”, czyli poprawnym – według F. Longchamps de Brier – znaczeniu? Pytaniu temu nadaje się też bardziej konkretną postać: jak konstytucje mogą ustrzec nas przed zagrożeniami dla porządku demokratycznego?¹²

4. Pozorowany legalizm – studium jednego przypadku

Legalistyczny odcień tego, co D. Landau i R. Dixon określili jako osłabianie liberalnej demokracji, a co w gruncie rzeczy jest niczym innym jak łamaniem praworządności, uzasadnia kwalifikowanie podporządkowanych temu celowi działań jako aktów pozornego legalizmu. Stwarzają one zatem wrażenie postępowania zgodnego z konstytucją i ustawami, podczas gdy w rzeczywistości naruszają wynikające z nich zasady i reguły zachowania, a często również elementarne poczucie przyzwoitości. Uwidacznia to opisana pokrótce sprawa, zainicjowana zgłoszeniem przez Ministra Sprawiedliwości w styczniu 2024 r. zamiaru odwołania prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S.

Powierzone kolegium tego sądu zadanie zaopiniowania złożonego w tym przedmiocie wniosku ministra wypełniono, ograniczając się do przedstawienia mu negatywnego wyniku głosowania dwóch uczestniczących we wspomnianej czynności osób (prezesów sądów okręgowych), bez wyjaśnienia motywów zajętego stanowiska, tj. odniesienia się do argumentacji podmiotu dysponującego zdolnością postulacyjną i wskazania, co przesądziło o rezultacie uruchomionej na podstawie art. 27 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (u.s.p.)¹³ procedury współdziałania. Esencjonalnym elementem każdej opinii – jako aktu wiedzy – jest dostarczenie właściwemu organowi materiału do przemyśleń i podstawy do rozważenia, jak powinien się on zachować. Poprzestanie na samym akcie głosowania nie spełniało tych wymagań, wobec czego nie sposób było uznać go za wyrażenie opinii w rozumieniu przepisów u.s.p. Tak zresztą wadliwość tę ocenił Minister Sprawiedliwości, który kierując się brzmieniem art. 27 § 5 ustawy, odwołał prezesa sądu.

W nadzwyczaj lakonicznym protokole z posiedzenia kolegium Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2024 r. nie znalazła się najmniejsza choćby wzmianka o tym, że odbyła się dyskusja na temat powodów przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa i oceny zasadności zapatrywań zawartych we wniosku. Zamieszczono w nim jedynie uwagę, że członkowie kolegium „zapoznali się z pismem [...] Ministra Sprawiedliwości”,

¹² Tak właśnie *Ibidem*, s. 191.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 217.

a dwuosobowe kolegium wysłuchało prezesa warszawskiego sądu „za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość”. Jak wiadomo, protokół w postępowaniu cywilnym, karnym lub administracyjnym ma utrwalać w sposób wierny i dostatecznie szczegółowy podejmowane czynności i odpowiadać wymaganiom materialnej poprawności¹⁴. Jako taki musi on zawsze odzwierciedlać stan rzeczywisty, a pominięcie w nim okoliczności istotnych dla toku i wyniku postępowania – zwłaszcza wtedy, gdy protokół sporządzany jest przez osobę posiadającą odpowiednią wiedzę profesjonalną i praktykę zawodową – prowadzi nieuchronnie do wniosku, że takie okoliczności nie zaistniały. Obalenie tego domniemania byłoby możliwe jedynie przez podważenie wiarygodności i mocy dowodowej protokołu, a w konsekwencji – podania w wątpliwość rzetelności dokonanej czynności. Nie wolno przy tym tracić z pola widzenia faktu, że uszczuplony, z racji wyłączenia się z udziału w posiedzeniu jednego z członków kolegium, dwuosobowy skład dalece odbiegał od standardów kojarzonych z kolegialnym procedowaniem i ideą wyrażaną przez rzymską paremię: *tres faciunt collegium*. Jak uczą doświadczenia niektórych państw, taka obsada organu kolegialnego nie jest czymś zupełnie wyjątkowym, jednakże tam, gdzie ona występuje, osadzona jest wyraźnie w tradycji i instytucjonalnych, ustanowionych przepisami szczególnymi, rozwiązaniach konkretnego systemu prawnego¹⁵.

Casus ten jest nie najgorszym przykładem pozorowanego legalizmu – wywołania przekonania, że trzymając się litery prawa, związano organ administracji publicznej uzewnętrznioną w głosowaniu wolą („opinią”) dwóch osób pełniących funkcje kierownicze w sądach podległych Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie, czyli zależnych w jakimś sensie od opiniowanego. Takie same pozory legalności działania usiłowano również nadać wydanemu jednoosobowo przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego (TK), będącego nieco wcześniej wysokiej rangi funkcjonariuszem Ministerstwa Sprawiedliwości, postanowieniu tymczasowemu z 27 lutego 2024 r., Ts 32/24, o zawieszeniu obowiązywania decyzji z 20 lutego 2024 r. o odwołaniu prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S. i jednocześnie zakazaniu mu „wydawania decyzji o odwołaniu tego prezesa w przyszłości na tych samych lub takich samych podstawach prawnych”, do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie. Problem w tym, że już wcześniej TK zastosował formę zabezpieczenia odnoszącego się jednak tylko do kwestii możliwości zawieszenia prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie w czynnościach, w związku z procedurą wszczętą na podstawie art. 27 § 2 u.s.p.

¹⁴ Zob. B. Hołyst (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 779–780 oraz J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 455 i n.

¹⁵ Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 11, s. 62.

W dwa dni po odwołaniu prezesa wniósł on do TK kolejny wniosek, tym razem „w przedmiocie zawieszenia obowiązywania decyzji Ministra Sprawiedliwości” i – przewencyjnie – odsunięcia groźby odwołania go po raz wtóry, w związku ze skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności z przepisami konstytucji art. 27 § 5 u.s.p. Sformułowane w tej skardze zarzuty powiązano z uregulowaniem, o którym mowa, rozumianym w ten sposób, że pozwala ono ministrowi na „dyskrecjonalną ocenę dokumentu przedstawionego przez Kolegium Sądu jako ocenę zamiaru odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa sądu”, ewentualnie – „w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii organu konstytucyjnego”.

Uwagę zwraca język skierowanego do TK wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego, w tym uznanie za „dyskrecjonalną” dokonanej przez Ministra Sprawiedliwości oceny dotyczącej pozbawionego jakiegokolwiek uzasadnienia dokumentu nazwanego „opinią”, a z drugiej strony – odwołanie się do pojęcia „obowiązywania” zapadłej decyzji. Ostatnie z określeń, podobnie jak bliskie mu wyrażenie „moc obowiązująca”, łączone jest zwykle z aktami zawierającymi normy ogólne i abstrakcyjne, a nie takimi, których podjęcie jest równoznaczne ze „skonsumowaniem” rozstrzygnięcia (aktami indywidualnymi). Co miałyby być przedmiotem zawieszenia w sytuacji, w której decyzja o odwołaniu prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie wywarła skutek prawny polegający na pozbawieniu go piastowanego wcześniej stanowiska? Czynność TK można zatem porównać do próby zawieszenia (wstrzymania) odjazdu ze stacji pociągu, który już tę stację opuścił i znajduje się w zupełnie innym miejscu. Rodzi się wątpliwość, czy w tych okolicznościach zaistniały przesłanki do udzielenia ochrony według formuły, którą wyobraził sobie autor postanowienia. Przywołał on – jako podstawę prawną postanowienia – przepisy art. 36 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (u.o.t.p.)¹⁶ oraz, z racji generalnego odesłania przez pierwszy z nich do Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) – art. 755 tej ustawy. Wbrew jego zapatrywaniom, drugi z wymienionych przepisów zawiera kompletne, niewymagające posiłkowego stosowania art. 755 k.p.c., uregulowanie w zakresie udzielania przejściowej ochrony, uzasadnionej okolicznościami sprawy. Przepis art. 79 ust. 1 u.o.t.p. stanowi bowiem, że Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji albo innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia

¹⁶ Dz. U. poz. 2072, ze zm.

za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. W postanowieniu nie zadbano o wyjaśnienie, czy doszło do ziszczenia się tych przesłanek, a w konsekwencji – czy TK dysponował legitymacją do sięgnięcia po niezwykle rzadko stosowany za poprzednich rządów środek. Pomijając ujawnione niedociągnięcia i błędy warsztatowe, trzeba zauważyć, że wydając postanowienie, zupełnie zignorowano obowiązek zbadania dochowania przez wnoszącego skargę konstytucyjną wymagań płynących z art. 77 ust. 1 u.o.t.p. Zgodnie z nim skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ekspresowe tempo czynności samego skarżącego i TK nie pozostawia złudzeń co do wyczerpania owej drogi, a to oznacza, że i dokonanie zabezpieczenia było przedwczesne, bezprzedmiotowe.

Nasuwa się konkluzja, że jedyną intencją wydającego postanowienie było odwrócenie skutków prawnych odwołania prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie P. S., czyli przywrócenie stanu istniejącego przed podjęciem tej czynności, a nie zapewnienie przejściowej ochrony skarżącemu – w oczekiwaniu, że ów stan zostanie utrzymany (usankcjonowany prawnie) po zbadaniu sprawy konstytucyjności przepisów u.s.p. przez TK. Wykorzystanie – bez żadnych zahamowań i dbałości o zachowanie choćby oznak *due proces* – obowiązującej procedury do czysto instrumentalnych celów nie podlega najmniejszej dyskusji. Kontestowanie mających ustawowe umocowanie działań organu administracji publicznej trzeba więc zakwalifikować jako przejaw nadużycia wykreowanego przez prawo mechanizmu ochrony tymczasowej (wyjścia poza granice art. 79 ust. 1 u.o.t.p.). Niezależnie od tego nie sposób zbyć milczeniem fakt, że wydanie postanowienia tymczasowego postawiło TK w roli superorganu, przejmującego na etapie postępowania wypadkowej kompetencje sądu, który – aby otworzyć drogę do rozpoznania skargi konstytucyjnej – powinien wypowiedzieć się w sprawie.

5. Aktualność paradygmatu F. Longchamps de Bériera

Z przedstawionych wywodów płynie wniosek, że zjawisko, które przed wielu laty, w innych warunkach ustrojowych, analizował F. Longchamps de Bériera, nie jest obce zarówno naszemu, jak i innym porządkom prawnym. Zyskało ono jedynie nowe oblicze, choć stwierdzenie, że aktorzy polskiej sceny politycznej nadali mu nową dynamikę i treść, jest powodem do wątpliwej satysfakcji. Optymizmem napawa natomiast to, że w Polsce i gdzie indziej spotyka

się ono z reakcją adekwatną do założeń *rule of law*. Nawet jeśli przywracanie praworządności zmusza niekiedy do poszukiwania środków i technik działania odbiegających od wzorca, do którego przywykliśmy, słuchając wykładów akademickich, konieczność takiego zachowania narzuca rzymska paremia: *errare humanum est sed perseverare diabolicum*.