

Cena zeszytu 118,50 zł
(w tym 8% VAT)
Indeks 368598

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

WARSZAWA

ROK LXXX

GRUDZIEŃ 2025

ZESZYT 12 (958)

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

WARSZAWA

REDAKCJA

Andrzej Wróbel – redaktor naczelny
Ewa Bagińska, Wojciech Brzozowski, Roman Hauser,
Zbigniew Kmieciak, Dagmara Kornobis-Romanowska, Marek Zubik
Michał Ziółkowski – sekretarz redakcji
Anna Popławska – redakcja językowa

KOMITET REDAKCYJNY

Jacek Barcik, Jan Barcz, Stanisław Biernat, Krystyna Chojnicka,
Magdalena Fedorowicz, Leszek Garlicki, Robert Grzeszczak, Zbigniew Hajn,
Antoni Hanusz, Leszek Kubicki, Roman Kwiecień, Leszek Leszczyński,
Ewa Łętowska, Jerzy Pisuliński, Nina Półtorak, Irena Rzeplińska, Ewa Rott-Pietrzyk,
Andrzej Sakowicz, Tomasz Stawecki, Krzysztof Ślebzak, Stanisław Waltoś,
Karolina Wierczyńska, Anna Wyrozumska, Mirosław Wyrzykowski,
Jerzy Zajadło, Adam Zieliński

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Veronika Bílková, Timea Drinoczi, Michael Dougan, Jan Filip, Christophe Hillion,
Carlos Flores Juberías, Adam Łazowski, Bertrand Mathieu, Franz C. Mayer,
Ladislav Orosz, Fernando Reviriego Picón, Matthias Ruffert,
Wojciech Sadurski, Dagmar Schiek

Za publikację naukową na łamach „Państwa i Prawa” Autorka lub Autor otrzymuje
70 pkt (poz. 31361 komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r.
w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji
międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r.
– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.).

„Państwo i Prawo” ukazuje się nieprzerwanie od 1946 r.



Wolters Kluwer

Wydawca: na zlecenie Komitetu Nauk Prawnych PAN
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Prezes Zarządu – Marcin Kleina

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Nakład 750 egz., objętość 10 ark. Papier druk. offset 70 g. Skład rozpoczęto w grudniu 2025 r.
Druk ukończono w grudniu 2025 r. Nr indeksu 368598

Skład i łamanie: Kamila Tomecka
Sekretarz redakcji: michal.ziolkowski@wolterskluwer.com
tel. +48 600 903 850

O stosowaniu Konstytucji w niekonstytucyjnym otoczeniu, czyli jak uniknąć naruszania rządów prawa w procesie przywracania rządów prawa

Pytania, które warto postawić na początku tych rozważań, dotyczą próby określenia, czym jest tzw. kryzys rządów prawa – formuła, która dzisiaj tak często jest używana na określenie tego, z czym musimy się zmagać w obecnych realiach w Polsce. Czy kryzys rządów prawa oznacza to samo co upadek rządów prawa, a jeśli nie, to gdzie przebiega granica pomiędzy tymi stanami, w których konieczne staje się stosowanie środków ratunkowych?

Dla celów naszych rozważań możemy przyjąć, że „upadek rządów prawa” następuje wtedy, kiedy dochodzi do tak daleko sięgającej deformacji instytucji państwa prawa, że prowadzi ona w konsekwencji do zablokowania funkcjonowania mechanizmów konstytucyjnych. W takiej sytuacji nie istnieje więc już przestrzeń pozwalająca na skuteczną ochronę sądową, na realizację wolności słowa, zgromadzeń czy na ochronę mniejszości, natomiast następuje pełne podporządkowanie instytucji konstytucyjnych ścisłej kontroli politycznej (rządzącej partii dysponującej odpowiednią większością w parlamencie) na wszystkich szczeblach. Tego rodzaju system może być eliminowany wyłącznie drogą rewolucyjną i to paradoksalnie nawet wtedy, kiedy „deformacyjne” zmiany ustawodawcze były wprowadzone przez formalnie poprawną drogę legislacyjną. Legalna procedura sama w sobie nie gwarantuje zgodności ze standardami państwa prawa i może tworzyć niekiedy pozor kryjący rzeczywistość i mocno w niej zakorzenioną niekonstytucyjną praktykę w postaci *deep state*¹.

¹ Szerzej o tym zjawisku pisała również E. Łętowska, rozwijając koncepcję „Doppelstaat” – E. Łętowska, *Defending the Judiciary Strategies of Resistance in Poland's Judiciary*, 27.09.2022, <https://verfassungsblog.de/defending-the-judiciary/> (dostęp: 8.12.2025 r.).

Tę sytuację warto odróżnić od tego, co bywa określane mianem „kryzysu państwa prawa”. Definicja sytuacji kryzysowej jest znacznie trudniejsza, bo z jednej strony przetrwały jeszcze mechanizmy, które pozwalają na przywrócenie normalnego standardu i powrót do „normalności”. Mowa tu chociażby o mechanizmie wyborczym; osłabionych, ale niewyeliminowanych wolnych mediach, kontroli sądowej – choć już mniej pewnej i efektywnej. Z drugiej strony w struktury państwa wkradła się na tyle głęboka patologia i deformacja w szczególności w odniesieniu do systemu *checks and balances*, w postaci naruszenia niezależności sądów i innych organów państwa, którym Konstytucja gwarantuje samodzielną i wolną od politycznej presji pozycję (np. bank centralny, prokuratura, media publiczne), że prowadzi to do zjawiska stałej ekstrapolacji i reprodukcji patologii². Kryzys stale się pogłębia, na zasadzie rozszerzających się kręgów, bowiem podporządkowane politycznie instytucje „wytwarzają” konsekwentnie swoje dotknięte patologią „produkty” oraz utrwalają swój status (także personalny), blokując coraz bardziej w ten sposób powrót do normalności³. Defekty instytucjonalne wmontowane są w system strukturalnie, co oznacza, że nie jest możliwe przywrócenie rządów prawa poprzez jednostkowe zreformowanie tego lub innego zepsutego mechanizmu – bo „wyleczony jednostkowo” defekt szybko zostanie wchłonięty przez inne funkcjonujące w nim wadliwe komponenty⁴.

Linia demarkacyjna pomiędzy tym, co określamy jako upadek państwa prawa, a tym, co stanowi kryzys państwa prawa, nie jest łatwa do przeprowadzenia, jest cienka i niekiedy bardzo niewyraźna⁵. Rozróżnienie to może mieć jednak pewną wartość indykacyjną i kierunkową.

² K. Skrzydłowska-Kalukin, M. Ejchart-Dubois (red. merytoryczna), *Kryzys praworządności. Historia zmian w sądach po 2015 roku*, Kultura Liberalna 2021, nr 48(683).

³ L. Pech, P. Wachowiec, D. Mazur, *Poland's Rule of Law. Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, Hague Journal on the Rule of Law 2021, t. 13, s. 1–43. Piśmiennictwo w tej kwestii jest obfite; zob. m.in. A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of Law: What is done, what has been done, what can be done*, Common Market Law Review 2024, nr 51, s. 59–96; W. Sadurski, *Anti-Constitutional Transformation in Poland: Dimensions, Sources, and Prospects*, Osteuropa Recht 2018, nr 4, s. 624–636.

⁴ M. Safjan, L. Swyton, *General Report: The Revival of the Rule of Law Issue* [w:] *The Revival of the Rule of Law Issue*, red. M. Safjan, Cambridge-Antwerp-Chicago 2024; M. Safjan *Rządy prawa a przyszłość Europy*, Europejski Przegląd Sądowy 2019, nr 8, s. 4–11, M. Safjan, *La nature et les conséquences de la crise constitutionnelle en Pologne* [w:] *Justice constitutionnelle et transition démocratique*, l'Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, red. J.-P. Massias, Paris 2019.

⁵ Np. w 2015 r., kiedy w jednym z wywiadów stwierdziłem, że odmowa przyjęcia przez prezydenta przysięgi od prawidłowo wybranych sędziów TK stanowi koniec rządów prawa. Zapewne posłużenie się takim określeniem (metaforycznym i emocjonalnym) wynikało z szoku, jaki wywołała odmowa prezydenta, ale z pewnością nie był to moment, w którym można było obiektywnie stwierdzić, że nastąpił już upadek państwa prawa (por. M. Safjan, *W ten sposób kończą się rządy prawa*, TVN24, 4.12.2015 r.).

Mówiąc o upadku rządów prawa, musimy wyznaczyć punkt, w którym należy rozpocząć budowę liberalnego państwa demokratycznego od początku, od zera. W wypadku kryzysu strukturalnego poszukujemy ciągle dróg wyjścia z tego kryzysu, odrzucamy rewolucyjną tezę budowania wszystkiego od początku i staramy się ocenić pole bitwy wywołanej kryzysem, aby znaleźć punkt zaczepienia, który pozwala na zahamowanie rozprzestrzeniającej się patologii.

Polska w momencie zmiany większości parlamentarnej w październiku 2023 r. znajdowała się w stanie głębokiego kryzysu strukturalnego, ale jeszcze nie w stanie całkowitego upadku państwa prawa według przyjętej wyżej kwalifikacji. Strukturalność kryzysu przejawiała się w mocno zdeformowanych instytucjach, w których pojedyncze czy jednostkowe korekty nie mogły już przynieść oczekiwanych rezultatów, ponieważ patologie tworzył zespół wzajemnie warunkujących się i wzmacniających się elementów⁶. Ilustracją tego stanu są fundamentalne instytucje, decydujące w szczególności o funkcjonowaniu całości władzy sądowniczej⁷, poczynsz od Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, a na Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych i Prokuraturze skończywszy⁸. W Trybunale Konstytucyjnym narastały kolejne patologie, jedna zachodziła na drugą, była to kumulacja wielu czynników (sędziowie dublerzy, nielegalne powołanie prezesa TK, nielegalna odmowa publikacji orzeczeń i przerwanie ciągłości orzecznictwa konstytucyjnego, niedopuszczalne zmiany w składach orzekających, naruszanie bezstronności sędziowskiej, odsuwanie prawidłowo powołanych sędziów od udziału w orzekaniu, co uczyniło ten organ konstytucyjny niezdolnym do pełnienia jego właściwych funkcji)⁹. Jednocześnie jednak obok skumulowanej patologii niektórych instytucji konstytucyjnych działały nadal inne mechanizmy demokratycznej kontroli: ogromna większość sędziów na wszystkich szczeblach wymiaru sprawiedliwości zachowywała niezależność i duży dystans wobec presji rzą-

⁶ M. Wyrzykowski, *Trwa wojna przeciw konstytucji*, Kultura Liberalna 2021, nr 13(638).

⁷ K. Dąbek, *Zmiany w polskim sądownictwie w latach 2016–2021*, PiP 2022, nr 3, s. 3; D. Mazur, *Sąd nad sądownictwem, czyli polski wymiar sprawiedliwości przed trybunałami europejskimi*, Prawo Europejskie w Praktyce 2018, nr 9–10, s. 7–19; M. Wyrzykowski, *Rule of Law: European Commission versus Poland* [w:] *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, red. A. Hatje, L. Tichý, Europa-recht 2018, Beiheft 1, Baden-Baden 2018, s. 169–202.

⁸ M. Wyrzykowski, *Experiencing the Unimaginable: The Collapse of the Rule of Law in Poland*, Hague Journal on the Rule of Law 2019, t. 11, nr 2–3, s. 417–422; M. Granat, *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023, nr 9, s. 3–15.

⁹ W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019, a także P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, PiP 2022, nr 10, s. 254–275; M. Wyrzykowski, „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego, <https://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski/> (dostęp: 11.11.2025 r.).

dzącej większości, działał bardzo skutecznie mechanizm pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE¹⁰, niezależne sądy przejęły w pewnym stopniu funkcje Trybunału Konstytucyjnego poprzez system tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Po 15.10.2023 r. został bardzo wzmocniony system demokratycznej kontroli sprawowanej przez parlament, reprezentujący większość demokratycznie wyłonioną i zdeterminowaną przywrócić rządy prawa, a do prowadzenia prac w tym kierunku został umocowany i zobowiązany nowy rząd powołany przez ową większość.

Można założyć, że dzisiaj istnieją dostatecznie mocne wsporniki w systemie, które pozwalają na uznanie, że system zawiera potencjał do pełnego przywrócenia mechanizmów konstytucyjnych i powrotu na drogę demokratycznego państwa prawa. Wydaje się także, że podzielanym przez większość stanowiskiem jest koncepcja utrzymania ciągłości konstytucyjnej, a więc takich zmian, które dokonują się w ramach wyznaczonych przez obowiązującą Konstytucję i regulacje europejskie, a nie koncepcja radykalnego zerwania tej ciągłości, której realizacja stanowiłaby zapewne tzw. szybką ścieżkę przywracania praworządności, ale jednocześnie podążanie nią byłoby obciążone ryzykiem napotkania na nieoczekiwane pułapki¹¹.

Takie założenie ma jednak swoje konsekwencje, ponieważ prowadzi do ograniczenia wyboru na rzecz dwóch różniących się metod postępowania.

Po pierwsze, do zastosowania metody ściśle legalistycznej (w znaczeniu respektowania prawnego otoczenia w takim kształcie, w jakim pojawiło się wraz z obfitą działalnością ustawodawczą minionych ośmiu lat).

Po drugie, do zastosowania metody, którą można by określić w tym miejscu metodą „kontrolowanej rewolucji”, która prowadzi do usunięcia ustawowej deformacji i patologii, jednakże w ramach obowiązującej konstytucji. „Rewolucyjność”¹² polegałaby na tym, że proces przywracania rządów prawa następowałby przez bezpośrednie odwoływanie się do zasad i aksjologii konstytucyjnej, z pominięciem, o ile to możliwe,

¹⁰ J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, Warszawa 2021; T. Pietrzykowski, *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, PiP 2022, nr 3, s. 3–17; P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, PiP 2020, nr 10, s. 2–7; Z. Kmiecik, *Regres czy przejściowy kryzys państwa prawnego*, PiP 2024, nr 10, s. 5–24.

¹¹ Zob. A. Jakab, *How to Return from a Hybrid Regime into a Constitutional Democracy. Hypothetical Constitutional Scenarios for Hungary and a Few Potential Lessons for Poland*, s. 51, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4655974 (dostęp: 8.12.2025 r.).

¹² Termin „rewolucyjność” odwołuje się do metody wykładni i stosowania prawa odbiegającej od tradycyjnej koncepcji formalnej i ściśle legalistycznej, a nie do przerywania ciągłości konstytucyjnej.

tych barier, które stwarza normalny proces ustawodawczy, narażony w obecnych warunkach politycznych i ustrojowych na blokadę (przede wszystkim weto prezydenckie, konstytucyjna kontrola prewencyjna ze strony „nie-Trybunału”).

Zmiennymi elementami sytuacji, która zaistniała po zmianie większości parlamentarnej z dniem 15.10.2023 r., są rola parlamentu, prezydenta, sądu konstytucyjnego i władzy sądowniczej oraz dynamika relacji pomiędzy nimi, która zarazem wyznacza założenia w odniesieniu do rozważanego scenariusza działań.

Co do pierwszej z tych metod wypada stwierdzić, że nie stanowi ona, moim zdaniem, rzeczywistej propozycji przywracania rządów prawa, a raczej jest sposobem petryfikacji ukształtowanych wcześniej w okresie 8 lat mechanizmów obarczonych nieuleczalnymi wadami systemowymi. Nie jest to koncepcja zaprezentowana przez Andrasa Sajó¹³, który opowiadając się za kontynuacją, a nie radykalną rewolucją, rozciąga szerokie spektrum instrumentów, które niewiele mają wspólnego z podejściem formalistycznym (legalistycznym).

Czysto formalne i legalistyczne podejście w przywracaniu praworządności nie umożliwia wyjścia z impasu, w jakim znalazła się Polska, ponieważ zamyka wszystkie ścieżki prowadzące do zmiany sytuacji, które wzbudzałyby wątpliwości z perspektywy ograniczeń wyznaczonych przez obowiązujące ustawy. W takim scenariuszu „niemożność” goni „niemożność” – rzeczywistość stanowi nierozzerwalny węzeł gordyjski, spleciony z elementów wzajemnie się warunkujących i wzmacniających. Przy takim założeniu, konsekwencje wydają się raczej oczywiste i nieuniknione. Parlament dysponujący demokratycznie wybraną większością nie może przyjąć skutecznie żadnej ustawy z powodu weta prezydenta lub zatrzymania procesu ustawodawczego przez skierowanie do „nie-Trybunału”. Trybunał sprzeniewierzający się swoim funkcjom nie może być nawet w pewnej tylko części uznany za nielegalny, ponieważ należy przyjąć, że nie istnieje konstytucyjny tryb delegalizacji tego Trybunału. Z kolei orzeczenia „nie-Trybunału” nie mogą być pozbawione skutków prawnych, bo wiążą wszystkie organy państwa, a obowiązujący porządek prawny nie przewiduje ich usunięcia z obiegu prawnego. Ergo, stan patologii systemu prawnego podlega stałemu poszerzaniu. Nie można uzdrowić systemu wymiaru sprawiedliwości, ponieważ status sędziów, także wadliwie mianowanych, opiera się na mocnej gwarancji konstytucyjnej nieusuwalności, a więc pozbawienie ich stanowisk będzie naruszeniem Konstytucji.

¹³ W jego świetnym artykule, A. Sajó, *Militant Rule of Law and Not So Bad Law*, *Verfassungsblog*, 20.12.2023 r.; koncepcja legalistyczna jest raczej propozycją bliższą koncepcji Andrasa Jakaba (A. Jakab, *How to Return...*), która moim zdaniem nie stanowi adekwatnej odpowiedzi, w warunkach polskich, na wyzwania związane z przywracaniem praworządności.

Legalizm tak pojmowany nie stwarza możliwości wyjścia z impasu, a wręcz przeciwnie – prowadzi do jego pogłębienia, ponieważ odrzuca możliwość wyjścia poza granice pojęć i konstrukcji stworzonych przez, posługując się pojęciem Andreasa Sajo, „złe prawo”. Liczy się formalny status normy i legalna procedura przyjęcia tego prawa. Takie „złe prawo” staje się balonem nie do przebicia, tworzy własny system pojęć, punktów odniesienia i mechanizmów gwarancyjnych. Tworzy się w ten sposób nowa, równoległa rzeczywistość, w której ścieżki wyjścia okazują się pozorne, ponieważ zawsze na końcu ogniwa znajdzie się niekonstytucyjny organ (KRS, Trybunał Konstytucyjny, odpowiednia Izba Sądu Najwyższego), do którego będzie należała decyzja.

Dotychczasowa praktyka w pełni potwierdza realność tego obrazu: jeżeli procedury parlamentarne pozwoliły na uchwalenie dobrych ustaw, a prezydent ich nie zawetował, to pozostawał przed podpisaniem tej ustawy instrument w postaci tzw. zainicjowania kontroli prewencyjnej konstytucyjności ustawy albo też istniała możliwość zaskarżenia ustawy przez grupę posłów w trybie kontroli następczej. Ostateczna decyzja należała do tzw. Trybunału Konstytucyjnego z nielegalnie powołanym Prezesem, a w skład składu orzekającego wchodził „nie-sędziowie”.

Doskonałym przykładem dopięcia się kręgu błędnego koła są losy posłów M. Wąsika i M. Kamińskiego. Sąd Najwyższy słusznie uznał¹⁴, że problem konstytucyjnej dopuszczalności i skutków aktu łaski prezydenckiej przed wydaniem ostatecznego prawomocnego orzeczenia skazującego musi być samodzielnie rozstrzygnięty przez sąd właściwy w sprawie. W efekcie tego rozstrzygnięcia M. Kamiński i M. Wąsik zostali prawomocnie skazani na kary pozbawienia wolności¹⁵, a w konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził utratę mandatów tych osób w dniu 21.12.2023 r.¹⁶ Akt Marszałka mający charakter czysto deklaracyjny został następnie zaskarżony przez M. Kamińskiego i M. Wąsika do Sądu Najwyższego, z tym że sprawą jednej z tych osób zajęła się Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (M. Wąsika)¹⁷, a drugiej Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (M. Kamińskiego). Zapadły dwa sprzeczne orzeczenia; w sprawie M. Kamińskiego nie zostało uwzględnione odwołanie od decyzji

¹⁴ Sąd Najwyższy w swym orzeczeniu z 6.06.2023 r., II KK 96/23, OSNK 2024, nr 1, poz. 1, dodajmy po 6 latach oczekiwania na orzeczenie TK, stwierdził, że sąd konstytucyjny nie ma kompetencji do rozstrzygania tego rodzaju sporów, a zatem postanowienie TK z 2.06.2023 r., Kpt 1/17, OTK-A 2023/103, nie ma żadnej relewancji prawnej.

¹⁵ Por. wyrok SO w Warszawie z 20.12.2023 r., X Ka 613/23, LEX nr 3715284.

¹⁶ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej z 21.12.2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego (M.P. z 2024 r. poz. 15).

¹⁷ W wyniku przekazania tej sprawy przez sędziego sprawozdawcę w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania przez IKNiSP.

Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu¹⁸, a w sprawie M. Wąsika IKNiSP przyjęła odwołanie i uchyliła deklarację Marszałka o wygaśnięciu mandatów. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została już wcześniej uznana jednak za „nie-sąd” w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2023 r., C-718/21, *L.G. v. Krajowa Rada Sądownictwa*¹⁹, ale to orzeczenie nie wstrzymało aktywności orzeczniczej Izby. „Legaliści” domagali się konsekwentnie uznawania, że to jest w pełni skutecznie działający organ sądowy – dopóki nie zostaną podjęte działania ustawodawcze, które zmieniają strukturę sądu. Większość świata prawniczego była jednak zdania, że w tej sytuacji orzeczenie IKNiSP nie ma znaczenia prawnego, i powinno być pominięte. Prezydent stał natomiast konsekwentnie na stanowisku, że M. Kamiński i M. Wąsik są posłami, ponieważ nie uznawał orzeczenia Sądu Najwyższego przyjmującego interpretację wykluczającą skuteczne ułaskawienie, zanim osoba została prawomocnie skazana. W konsekwencji, skład parlamentu był zdaniem prezydenta niezgodny z Konstytucją, co zostało potwierdzone przez „nie-Trybunał” pani Przyłębskiej²⁰. Przyjęcie takiego stanowiska musiałoby prowadzić do definitywnego zablokowania działalności ustawodawczej Sejmu, ponieważ nie istniała w systemie prawnym żadna procedura pozwalająca na zakwestionowanie wyroku TK w tej sprawie. Koło się zamknęło. Podejście legalistyczne nie zawiera żadnej propozycji wyjścia z tej pułapki. Opisywana sytuacja jak w soczewce skupia wszystkie deformacje systemowe: stworzenie nielegalnej struktury Sądu Najwyższego z nielegalnie powołanymi członkami na podstawie rekomendacji neo-KRS wymusza, przez odwołanie się do formalnie obowiązujących ustaw, respektowanie płynących stąd negatywnych konsekwencji (a więc pojawiania się kolejnych decyzji podejmowanych przez nielegalne instytucje). Pod

¹⁸ Postanowienie SN z 10.01.2024 r., II PUO 2/24, OSNP 2024, nr 5, poz. 55.

¹⁹ EU:C:2023:150; zob. także wyrok ETPC z 23.11.2023 r., *Wałęsa v. Polska*, skarga nr 50849/21; wyrok ETPC z 8.11.2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, skargi 49868/19 i 57511/19; w tym samym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy – zob. m.in. wyrok z 24.04.2024 r., II PSKP 21/23, OSNP 2024, nr 12, poz. 117; postanowienie z 8.05.2024 r., I KO 25/24, LEX nr 3713110. Ostatnio TS potwierdził swoje stanowisko w wyroku z 4.09.2025 r., C-225/22, „R” S.A. v. AW „T” sp. z o.o., EU:C:2025:649, uznając, że osoby zasiadające w IKNiSP SN nie mają legitymacji do postawienia pytań prejudycjalnych, ponieważ nie spełniają przesłanek koniecznych do uznawania ich za niezawisłych i bezstronnych sędziów; zob. też uchwałę SN z 24.09.2025 r., III PZP 1/25, OSNP 2025, nr 12, poz. 115, która wyraźnie uznaje brak mocy wiążącej orzeczeń IKNiSP Sądu Najwyższego; w tej kwestii zob. też M. Safjan, *Uchwała Sądu Najwyższego z 24 września jest doskonałym przykładem transpozycji orzeczenia europejskiego*, Rzeczpospolita z 4.10.2025 r.

²⁰ Zob. wyrok TK z 19.06.2024 r., K 7/24, OTK-A 2024, poz. 60 (w trybie kontroli następnej na wniosek Prezydenta) w sprawie niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych bez udziału posłów M. Wąsika i M. Kamińskiego. Stanowisko to zostało potwierdzone przez późniejsze orzecznictwo.

hasłem poszanowania zasady legalizmu następuje w tej scenerii ekstrapolacja patologii systemowych i reprodukcja negatywnych konsekwencji. Podważalny (a w zasadzie nielegalny) status IKNiSP Sądu Najwyższego zablokował m.in. możliwość definitywnego rozstrzygnięcia o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego PiS przez Państwową Komisję Wyborczą²¹. Podobnie, nielegalność tej Izby uniemożliwiła wymagane przez Konstytucję stwierdzenie ważności wyborów Prezydenta RP, innymi słowy zachowanie trybu przewidywanego w art. 129 Konstytucji²². I bez względu na to, czy przyjmiemy stanowisko w kwestii czysto deklaratywnego znaczenia tego stwierdzenia, przed odebraniem przysięgi od Prezydenta elekta przed Zgromadzeniem Narodowym, czy też stanowisko przeciwne, efektem tej sytuacji jest wprowadzenie potężnego czynnika destabilizującego system polityczny i ustrojowy RP przez podważenie zaufania do procesu wyborczego. Opisane sprawy stanowią tylko mały wycinek rzeczywistości, w której z racji głębokiego kryzysu strukturalnego natrafiamy na kolejne pułapki i nierozwiązywalne dylematy, które stają się nieuniknione, jeśli nie znajdziemy drogi wyjścia z tego zaczarowanego kręgu.

Czy w takiej sytuacji może kiedyś nastąpić powrót do prawdziwych standardów państwa prawa? Być może po wielu latach, ale nie jest to pewne. Trzeba bowiem mieć ponadto świadomość, że takie długoterminowe osławianie się społeczeństwa „ze złym prawem” nie pozostaje bez negatywnego (wyraźnie destrukcyjnego) wpływu na postawy i świadomość obywatelską.

Istnieją oczywiście pewne przesłanki przemawiające za formalnym legalizmem – nie psujemy systemu jeszcze bardziej, jeżeli mamy działać na zasadzie ciągłości, to konsekwentnie przestrzegajmy tych zasad, których przestrzegania się domagamy. Warto jednak rozważyć, czy alternatywa tak skonstruowana wyraża poprawnie pojawiający się dylemat: czy rzeczywiście zachowanie ciągłości systemowej i pozostawanie w konstytucyjnie wyznaczonych ramach wymaga przyjęcia pozycji ściśle legalistycznej, a więc *de facto* równoznacznej z odrzuceniem środków naprawczych?

Istota odmiennej drogi polega, jak zamierzam to przedstawić poniżej, nie na psuciu podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, ale na prawidłowym odcodowaniu ich treści (odczytaniu ich znaczenia) z uwzględnieniem wszystkich relewantnych dla tego procesu czynników. Takie stwierdzenie jest tylko punktem wyjścia, samo w sobie nie służy w tym wypadku do odrzucenia istniejącego systemu jako takiego, ale do radykalnie innego spojrzenia na narzędzia wykładni i stosowania

²¹ Postanowienie IKNiSP z 21.01.2025 r., I NSW 59/24, LEX nr 3818840, w sprawie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nr 389/2024 z 18.11.2024 r.

²² Takiej skuteczności jest pozbawiona uchwała IKNiSP z 1.07.2025 r., I NSW 9779/25, LEX nr 3899639, w sprawie ważności wyborów prezydenckich.

prawa. Pojawia się w tym zakresie cała seria dodatkowych pytań. Czy przyjęta interpretacja (o wybitnie funkcjonalnym charakterze), operująca kryteriami hierarchizacji zasad podstawowych może być uznana za punkt odniesienia do przywracania praworządności – wbrew formalnie obowiązującemu prawu określone w ustawach przyjętych przez poprzedni układ rządzący? Do których segmentów władzy będzie należało poszukiwanie właściwej interpretacji i odkodowywanie, rekonstrukcja treści esencjonalnych zasad państwa prawnego? W jaki sposób uchronić się od arbitralności, dezynwoltury w interpretacji i stosowaniu prawa, które mogłyby się okazać lekarstwem gorszym od samej choroby; innymi słowy jak uniknąć w takiej sytuacji, w której nie funkcjonuje prawidłowy mechanizm *checks and balances*, destabilizacji porządku prawnego i towarzyszącej jej utraty pewności i bezpieczeństwa prawnego, grożącej przekształceniu się „nowego porządku naprawczego” w kolejny zdeformowany system daleko odbiegający od oczekiwanych celów? I wreszcie pytanie o konkluzje: czy tego typu droga należy jeszcze, jak sugerowałem wcześniej, do wariantu „walczącej demokracji” w ujęciu Andrasa Sajó, który operuje w założeniu przynajmniej środkami ewolucyjnymi w granicach wyznaczonych przez konstytucję (ramy państwa prawnego), czy też prowadzi w sposób nieco zakamuflowany do użycia metod radykalnych, przekroczenia Rubikonu i przejścia na stronę „rewolucji”.

Spróbujmy kolejno odpowiedzieć na tak postawione pytania.

Szczególnie ważna wydaje się odpowiedź na pierwsze z przedstawionych pytań, ponieważ sięga ono bezpośrednio do istoty dylematów, z jakimi musimy się dzisiaj zmagać. Jak przywracać praworządność w swoistej „pustce instrumentalnej” wywołanej brakiem adekwatnych narzędzi pozwalających na operacjonalizację programu powrotu do rządów prawa? Pytanie to można zadać jeszcze w inny sposób: jak zmienić prawo, nie zmieniając ustaw. Jak można łatwo zauważyć, obracamy się tu nieustannie w kręgu pojęć i idei formułowanych przez Gustava Radbrucha. Istnieje jednak fundamentalna różnica, o której nie wolno nam zapominać. Radbruch odnosił swoją analizę do czasów nazizmu, a więc okresu, w którym prawo jako takie utraciło swoją legitymizację, ustanawiając normy w opozycji do najważniejszych wartości i zasad naszego kręgu cywilizacyjnego. Refleksja, którą prowadzimy obecnie, cechuje się istotną odmiennością. Fundamentalne zasady i wartości konstytucyjnej kultury liberalnej w pełni obowiązują, nigdy bowiem, nawet w okresie 8 lat poprzednich rządów, nie zostały uchylone jako takie, przez jakikolwiek akt formalny – musiałyby to być akt zmiany Konstytucji. Owa istotna odmiennость sprawia, że możemy sensownie debatować o powrocie do rządów prawa w ramach w pełni legalnie ukształtowanych przez obowiązującą Konstytucję. Stwierdzenie to, choć wydaje się oczywiste i banalne, otwiera jednak nowe perspektywy dla poszukiwa-

nej metodologii przywracania praworządności, kieruje bowiem uwagę na granice wyznaczane przez zasady konstytucyjne, a nie przez ustawy. Ten punkt wyjścia jest jednocześnie równoznaczny z odrzuceniem legalizmu, w jego – mówiąc eufemistycznie – mocno uproszczonej wersji prawniczego formalizmu. Rozumowanie przyjęte na tej drodze wymaga takiej bowiem rekonstrukcji normy prawnej, z której wywiedziony nakaz nie będzie prowadził do skutków sprzecznych z hierarchicznie wyżej usytuowanymi zasadami. A taki zabieg będzie wymagał pominięcia przy rekonstrukcji określonego nakazu lub zakazu przepisów ustawy, których zastosowanie uniemożliwiłoby osiągnięcie rezultatu – tj. przywrócenie obowiązywania pierwszeństwa zasady i normy konstytucyjnej przed ustawą. Narzędzia umożliwiające rekonstrukcję zgodnie z hierarchiczną strukturą systemu prawnego są już obecne; władza sądownicza, jak już wspomnieliśmy wcześniej, może i powinna tych narzędzi używać z rozwagą, roztropnością i jednocześnie z samoograniczeniem. Takie podejście znajduje swoją dodatkową legitymizację z perspektywy prawa europejskiego, które operując zasadami pierwszeństwa stosowania normy europejskiej przed normą krajową oraz *l'effet utile*, pozwalają na osiągnięcie podobnego rezultatu do tego, który może być następstwem poprawnej wykładni w ramach prawa krajowego obejmującej normy i zasady konstytucyjne, zważywszy na to, że treść zasad i wartości składających się na pojęcie rządów prawa są (i muszą być) zbieżne w prawie krajowym i prawie europejskim²³.

Odpowiedź na pytanie drugie *prima facie* wydaje się dość oczywista, a ponadto została już udzielona częściowo w poprzednim akapicie. Poprawna interpretacja prawa, a więc prowadzona w taki sposób, aby zapewnić najlepszą realizację celu normy i treści określonych nakazów oraz zakazów z uwzględnieniem hierarchii regulacji prawnych, pozwalająca na dokonywanie wyboru w wypadku różniących się rezultatów wykładni na rzecz treści normatywnych najlepiej odpowiadających dobru wspólnemu i dobru jednostek, do których prawo jest adresowane – to w pierwszym rzędzie funkcja sędziego, a przede wszystkim sędziego organu sądowego najwyższego szczebla. Sędziowie mają ku temu odpowiednie instrumenty (wszak interpretacja prawa jest koniecznym składnikiem każdego postępowania sądowego) oraz przygotowanie. Sędzia postępujący racjonalnie i z wyobraźnią może, używając takich instrumentów, zapobiegać procesom niszczenia państwa prawa. Sędziowie, nie tylko w Polsce (co jest typowe

²³ Zob. w tej kwestii w szczególności w sprawie tzw. mechanizmu warunkowości – wyroki TS z 16.02.2022 r.: C-156/21, *Węgry v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, EU:C:2022:97 oraz C-157/21, *Polska v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, EU:C:2022:98. Zob. m.in. co do funkcjonalnego podejścia w wykładni prawa europejskiego K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2024.

dla większości krajów europejskich, gdzie dominuje duch formalnego przywiązania do tekstu, a więc duch wykładni literalnej) są dość słabo przygotowani do wykorzystania pełnej palety nowoczesnej wykładni prawa, ale to podejście zmienia się stopniowo, w dużym stopniu pod wpływem orzecznictwa europejskiego²⁴. Czas odrzucić manierę zbyt łatwego formalizmu sędziowskiego, oportunistycznego skrywania się pod osłoną „littery prawa”. Współczesne wyzwania, a przede wszystkim dynamika rozwoju stosunków społecznych i ich komplikacje są tak duże, że sędziowie nie mogą sobie pozwolić na komfort trwania w bezpiecznym formalizmie. Nie możemy jednak zaprzeczyć, że pomimo owego tradycyjnego przywiązania do littery prawa (rozumianej czysto tekstualnie) narzędzia z palety wykładni funkcjonalnej, prokonstytucyjnej i proeuropejskiej były w pewnym zakresie wykorzystywane przez sądy w okresie 8 lat poprzedniej władzy i spowodowały co najmniej spowolnienie procesów niszczenia praworządności, a w konsekwencji rządząca większość, natrafiając na bariery, musiała się niekiedy wycofywać z wcześniejszych pomysłów. Doskonałym przykładem takiej odważnej, funkcjonalnej i zarazem dobrze identyfikującej hierarchię wartości oraz zasad konstytucyjnych wykładni prawa – była bez wątpienia uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/20²⁵, która jasno określiła stanowisko sędziów w odniesieniu do najważniejszych deformacji tzw. reformy sądownictwa (KRS i systemu nominacji sędziowskich, funkcjonowania postępowania dyscyplinarnego, statusu neo-sędziów, w tym przede wszystkim w Izbie Dyscyplinarnej SN). Do tej samej kategorii orzeczeń można zaliczyć także wiele innych orzeczeń SN oraz NSA (w tym w sprawach dotyczących m.in. nielegalnych składów sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym, braku skuteczności prawnej orzeczeń tego sądu, o niedopuszczalności składów orzekających z udziałem tzw. neo-sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym, o nielegalności procedury powoływania członków – tzw. neo-KRS i wiele innych)²⁶. Mądra kooperacja z TSUE, postawienie precyzyjnych, sfor-

²⁴ Czego doskonałym przykładem są orzeczenia samego TSUE; zob. np. M. Safjan, *The Significance and Decisive Advantages of a Functional Approach* [w:] *On the Relation between the EU Charter of Fundamental Rights and National Fundamental Rights*, red. A. Heger, M. Malk, Springer 2024; M. Bobek, *What role for Courts in Transforming a society? A Central European Cautionary Tale* [w:] *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in an EU – Member State*, Baden-Baden 2023, s. 361–382; C. Lacchi, *Multilevel Judicial protection in the EU and preliminary references*, *Common Market Law Review* 2016, nr 53, s. 679–708.

²⁵ OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.

²⁶ Por. m.in. postanowienie SN z 8.07.2021 r., I NWW 46/21, LEX nr 3342485; postanowienie SN z 21.05.2018 r., III CZP 25/19, OSNC 2019, nr 10, poz. 99; uchwała SN(7) z 2.06.2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22; zob. także wyroki NSA z 6.05.2021 r. dotyczące konstytucyjnej wadliwości KRS: II GOK 2/18, LEX nr 3169817; II GOK 3/18, LEX nr 3170844; II GOK 5/18, LEX nr 3170875; wyroki NSA z 21.09.2021 r. w spra-

mułowanych z wyobraźnią pytań prejudycjalnych też może służyć tu za egzemplifikację. Podążanie tą drogą jest niczym innym niż wykonywaniem najważniejszej funkcji sądów, którą jest ochrona istoty zasad państwa prawa²⁷. Sądzę jednak, że ta misja sędziowska nie została jeszcze w pełni urzeczywistniona dla wypełnienia luki, która w okresie przejściowym pojawiała się w strukturze organów państwowych w wyniku zablokowania (w każdym razie co najmniej w istotnym stopniu) funkcji ustawodawczych parlamentu. Wydaje się, że nie został m.in. w pełni wykorzystany potencjał zawarty w orzecznictwie europejskim²⁸, a zwłaszcza orzecznictwie TSUE, zważywszy na jego powszechne i bezpośrednie obowiązywanie. Szczególne znaczenie mają tu orzeczenia TSUE²⁹, w tym dotyczące dwóch nielegalnych Izb Sądu Najwyższego: Izby Dyscyplinarnej (przekształconej w Izbę Odpowiedzialności Zawodowej)³⁰ oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych³¹. W tych sprawach powinny zapaść orzeczenia Sądu Najwyższego tej samej rangi, którą otrzymała uchwała trzech połączonych Izb SN z 23.01.2020 r. Orzecznictwo, na poziomie najwyższych instancji, nie wypowiedziało się także dostatecznie wyraźnie, a przede wszystkim w pełni konsekwentnie na temat formalnego statusu tzw. neo-sędziów, chociaż podstawy do zajęcia takiego stanowiska można odnaleźć w orzecznictwie europejskim oraz we wspomnianej uchwale trzech połączonych Izb SN. Brak takiego stanowczego rozstrzygnięcia stanowi istotną słabość z punktu widzenia całego procesu przywracania praworządności w systemie sądowym, jeżeli przypomnimy, że punktem wyjścia wszelkich założeń przygotowywanych *pro futuro* rozwiązań ustawowych w tej materii (bez zakładania potrzeby zmian kon-

wach: II GOK 8/18, LEX nr 3241714; II GOK 10/18, LEX nr 3241781; II GOK 11/18, LEX nr 3258218; II GOK 12/18, LEX nr 3258024; II GOK 13/18, LEX nr 3258253; II GOK 14/18, LEX nr 3258178.

²⁷ Podobny pogląd w wywiadzie *Le Monde* z 12.04.2025 r. wyraził Pierre Rossanvallon: „Les juges incarnent autant que les élus le principe démocratique de la souveraineté du peuple”: „le juge, certes, n’est pas élu, il défend, c’est vrai, les droits citoyens, mais il assure aussi, et c’est pour moi fondamental, une fonction structurellement démocratique”, https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/04/12/pierre-rosanvallon-historien-les-juges-incarnent-autant-que-les-elus-le-principe-democratique-de-la-souverainete-du-peuple_6594505_3232.html (dostęp: 17.11.2025 r.).

²⁸ Zob. m.in. wyroki ETPC: *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z 23.11.2023 r., *Wałęsa v. Polska*, skarga nr 50849/21; z 22.07.2021 r., *Reczkowicz v. Polska*, skarga nr 43447/19; z 3.02.2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska*, skarga nr 1469/20.

²⁹ Zob. m.in. wyroki TS: z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa*, EU:C:2019:982; z 2.03.2021 r., C-824/18, *A.B. i in. v. Krajowa Rada Sądownictwa*, EU:C:2021:153; z 6.10.2021 r., C-487/19, *WŻ*, EU:C:2021:798.

³⁰ Wyrok TS z 15.07.2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska v. Polska*, EU:C:2021:596.

³¹ *L.G. v. Krajowa Rada Sądownictwa*.

stytucyjnych) jest teza, że tzw. neo-sędziowie nie należą do kategorii „sędziów” w rozumieniu przepisów obowiązującej Konstytucji³². To są oczywiście jedynie pewne przykłady.

Odrębną kwestią, jaka się tu pojawia, jest stosowanie prawa w oparciu o wypracowaną wykładnię sędziowską, przez organy władzy wykonawczej. Czy rząd, mówiąc inaczej, może sobie pozwolić na podążanie tropem wskazanym przez interpretację sędziowską? Jak się zdaje, znowu wkraczamy tu na poziom rozumienia konstytucyjnej zasady legalizmu: co oznacza w tym kontekście stwierdzenie zawarte w art. 7 Konstytucji, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa? W moim przekonaniu, także i na poziomie aktów władzy wykonawczej należy przyjąć stanowisko, że pojęcie prawa w art. 7 Konstytucji obejmuje normę dekodowaną z systemu, a więc także normę prawną dekodowaną w drodze wykładni przez ustaloną linię orzecznictwa sądowego. Muszą być jednak zachowane dwa warunki: po pierwsze, orzecznictwo to musi dostatecznie precyzyjnie określać treść dedukowanej normy, a po drugie – musi pochodzić od organu sądowego dostatecznie wysokiego szczebla z poziomu (tzn. od którego nie istnieje już odwołanie). Nie musi istnieć natomiast związek pomiędzy przedmiotem konkretnej decyzji podejmowanej przez organ władzy wykonawczej a przedmiotem postępowania sądowego, w którym taka wykładnia została sformułowana. W moim przekonaniu w sytuacji, w której poszukiwane są ścieżki naprawy państwa, usprawiedliwione jest sięgnięcie do narzędzi niestandardowych, ale pozostających w pełnej harmonii z aksjologią państwa prawnego. Organy władzy publicznej nie mogą abstrahować od szerszego kontekstu, w którym funkcjonuje państwo, od tego, że istnieje kryzys strukturalny i bezpieczne skrywanie się za formalną treścią przepisu może przynosić złe, pogłębiające niekonstytucyjność rezultaty.

Oczywiście, nie ma wątpliwości, że droga przywracania zasad rządów prawa przez mądrą wykładnię sądową ma swoje istotne ograniczenia i nie jest ekwiwalentem reform ustawodawczych. Może jednak co najmniej powstrzymywać negatywne konsekwencje wynikające z funkcjonowania zdeformowanych instytucji i przygotowywać mocny grunt pod przyszłe całościowe regulacje ustawowe w pełni odpowiadające standardom demokratycznego państwa prawa.

Kolejne pytanie, jakie zostało postawione, dotyczy ryzyka płynącego z takiego podejścia dla pewności prawa, jego przewidywalności, a także dla funkcjonowania podstawowej zasady państwa prawnego, ja-

³² To jest teza przyjęta dzisiaj trafnie w polskiej doktrynie konstytucyjnej; por. np. P. Tu-leja, M. Krzemiński, B. Naleziński, M. Pach, *Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia*, Iustitia 2024, nr 1–2, s. 62 i n.