

70 LAT „PAŃSTWA I PRAWA”

Konferencja naukowa  
w ramach obchodów 70-lecia „Państwa i Prawa”

PRAWNE I POZAPRAWNE  
UWARUNKOWANIA OBSADY  
SKŁADU PERSONALNEGO  
SĄDÓW KONSTYTUCYJNYCH  
W WYBRANYCH  
PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.



Konferencja została zorganizowana w ramach projektu badawczego  
sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki  
przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS5/01258.

ORGANIZATORZY

PAŃSTWO  
i  
PRAWO



Wolters Kluwer



NARODOWE CENTRUM NAUKI



Wydział Prawa  
i Administracji



UNIVERSYTET  
ŁÓDZKI



INPRIS



---

## SPIS MATERIAŁÓW

Informacja o projekcie „Prawne i pozaprawne uwarunkowania obsady składu personalnego sądów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich” .....	4
<i>Anna Młynarska-Sobaczewska</i> Wybór sędziów konstytucyjnych jako element legitymizacji sądu konstytucyjnego .....	6
<i>Jan Filip</i> Wybór sędziów konstytucyjnych z punktu widzenia sędziego .....	7
<i>Monika Florczak-Wątor, Maciej Pach</i> Co wymaga zmiany w procedurze wyboru sędziów TK w Polsce? .....	9
<i>Paweł Maranowski</i> Sędziowie konstytucyjni – członkowie elity państwowej .....	10
<i>Hanna Dębska</i> Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa.....	18
<i>Łukasz Bojarski</i> Dziesięć lat Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego .....	31
Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje (wprowadzenie do publikacji) .....	40
Wybrana literatura na temat wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego.....	44
Podstawowe informacje o procedurze wyboru sędziów sądów konstytucyjnych w wybranych krajach – zestawienie porównawcze .....	45

## **Informacja o projekcie „Prawne i pozaprawne uwarunkowania obsady składu personalnego sądów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich”**

Celem projektu naukowo-badawczego realizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego było zbadanie stopnia legitymizacji sędziów konstytucyjnych wybranych państw europejskich oraz wypracowanie założeń optymalnej procedury obsadzania składu personalnego sądu konstytucyjnego.

Projekt był realizowany w trzech etapach.

Etap pierwszy opierał się na badaniach rozpoznawczych i polegał na stworzeniu warsztatu metodologicznego, który pozwolił na przeprowadzenie w każdym z państw objętych projektem tych samych działań badawczych polegających na:

- analizie źródeł prawa normujących badane zagadnienie (a także określających status prawny sędziów sądu konstytucyjnego), również w kontekście ewolucji unormowań prawnych oraz orzecznictwa,
- poznaniu praktyki ustrojowej w tym zakresie, problemów i błędów, jakie się pojawiły dotychczas (w trakcie procedury wyboru lub po objęciu urzędu),
- ocenie wpływu poszczególnych środowisk na wybór sędziego sądu konstytucyjnego (partii politycznych, środowisk naukowych i zawodowych, urzędujących sędziów),
- zweryfikowaniu oceny unormowań i zgłaszanych potencjalnych kierunków reform.

Etap drugi obejmował badania zasadnicze polegające na zestawieniu wyników oraz dokonaniu analizy materiału badawczego w celu odpowiedzi na pytania w następujących kwestiach:

- jakie czynniki mają wpływ na ukształtowanie procedury wyboru sędziów (doświadczenia historyczne państwa, interesy partyjne, opinia publiczna, inne),
- czy można wyróżnić modele procedur obowiązujących w tym zakresie (zapożyczenia, regionalizacja unormowań),
- z czego wynikają i na czym polegają różnice w przyjętych rozwiązaniach normatywnych,
- czy zakres kompetencji sądu konstytucyjnego ma wpływ na tryb wyboru,
- czy status prawny sędziów sądów konstytucyjnych (w szczególności katalog gwarancji ich niezależności i niezawisłości) ma wpływ na tryb wyboru,
- czy określenie warunków, jakie musi spełniać kandydat, ma wpływ na tryb wyboru (lub odwrotnie),
- czy istnieje katalog warunków, jakie musi spełniać kandydat, który daje rękojmię należytego wypełniania obowiązków przez sędziego konstytucyjnego,
- jaki jest udział/wpływ/kontrola opinii publicznej w odniesieniu do procedury wyboru sędziów (w kontekście normatywnym i praktycznym),
- czy zaistniały kontrowersyjne przypadki zgłoszonych kandydatów/wybranych sędziów (przyczyny kontrowersji – czy można wskazać elementy wspólne dla tych przypadków),
- jaki jest skład sądów konstytucyjnych (zróżnicowanie zawodowe/parytet płci/zróżnicowanie co do wykształcenia),
- jaka jest ocena przyjętych rozwiązań (czy ocena negatywna spowodowana jest tymi samymi/podobnymi przyczynami),
- jakie są kierunki postulowanych zmian,

- czy istniejące mechanizmy prawne pozwalają zapobiec powstawaniu wakatów na stanowisku sędziego, zwłaszcza gdy obowiązujące rozwiązania mogą utrudniać obsadzanie stanowisk.

Etap trzeci miał na celu stworzenie założeń optymalnego modelu procedury wyboru sędziego konstytucyjnego. Zamiarem autorów było również stworzenie katalogu warunków, których spełnienie przez kandydata na sędziego będzie dawało gwarancję wyboru osoby najlepiej przygotowanej do dokonywania kontroli konstytucyjności systemu prawa. Badania zostały przeprowadzone w państwach, w których kontrola konstytucyjności prawa powierzona jest specjalnie wyodrębnionemu w strukturze organów państwa sądowi konstytucyjnemu. W związku z powyższym projekt dotyczy pierwszych europejskich sądów konstytucyjnych (Czechy, Austria). Druga grupa obejmuje kraje, w których sądownictwo konstytucyjne stanowiło odpowiedź ustrojodawcy na doświadczenia totalitarne (Hiszpania, Włochy, Niemcy). Trzecia grupa państw objętych projektem to kraje bloku postkomunistycznego (Słowacja, Węgry, Polska, Litwa i Rosja). Poza tym przedmiotem badań były regulacje dotyczące wyborów sędziów sądów konstytucyjnych państw bałkańskich (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Słowenia). Dopełnieniem analiz było omówienie rozwiązań francuskich, z uwzględnieniem rosnącej roli Rady Konstytucyjnej jako sądu konstytucyjnego.

Zespół grantowy:

- 1) prof. dr hab. Dariusz Górecki (UŁ) – kierownik projektu
- 2) dr Anna Chmielarz-Grochal (UŁ) – pomysłodawca projektu
- 3) dr Anna Michalak (UŁ) – pomysłodawca projektu
- 4) dr Jarosław Sułkowski (UŁ) – pomysłodawca projektu
- 5) prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska (INP PAN)
- 6) prof. dr Timea Drinoczi (Uniwerytet Pecs)
- 7) dr hab. Konrad Składowski (UŁ)
- 8) dr Piotr Chybalski (Kancelaria Sejmu)
- 9) dr Marcin Stębel (UW)
- 10) Patrycja Wrocławska (NIK)

## Wybór sędziów konstytucyjnych jako element legitymizacji sądu konstytucyjnego

*Anna Młynarska-Sobaczewska*

1. Sąd konstytucyjny jest instytucją ustrojową, która ma szczególnie wysokie roszczenia legitymizacyjne ze względu na swoją pozycję w systemie sprawowania władzy, zadania i wynikające z nich kompetencje. Zarazem model kontroli konstytucyjności prawa i powierzenie tej władzy specjalnemu organowi powodują, że pojawia się kilka trudnych do rozstrzygnięcia problemów związanych z legitymizacją tego rodzaju władzy: paradoks działania przeciw woli ustawodawcy działającego w warunkach demokratycznie ukształtowanej większości, brak powszechnej wybieralności i rozliczalności sędziów konstytucyjnych, szczególnie rodzaj władzy oparty o decydowanie o znaczeniu norm konstytucyjnych.

2. Władza jest legitymowana o ile nabywana i sprawowana jest legalnie, czyli zgodnie z ustalonymi regułami, źródła władzy, jej cele i reguły sprawowania dają się pogodzić ze społecznie akceptowaną wiarą, pozycja władzy (organu) jest potwierdzona poprzez wyrażane poparcie lub przyzwolenie oraz poprzez uznanie ze strony innego autorytetu. Dotyczy to także władzy sprawowanej przez konkretny organ – w tym sąd konstytucyjny. Natomiast rozważanie legitymizacji (w miejsce analizy legitymacji) pozwala przenieść punkt ciężkości z uznania rządzonych na zdolność rządzących do ukształtowania pewnego przekonania.

3. Wysiłki podejmowane w celu wywołania i utrzymania opinii, że istniejące instytucje polityczne są najbardziej odpowiednie i właściwe dla społeczeństwa w kontekście pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego kierowane są zazwyczaj na legitymizację proceduralną (fakt wyboru sędziów, treść konstytucji) oraz ich szczególną pozycję w systemie, mają zatem w znacznej części charakter autoreferencyjny (uprawomocnienie przez władzę konstytuującą) lub poprzez regulacje wyboru sędziów. Legitymizacja poprzez akt wyboru nie prowadzi jednak do rozstrzygnięcia trudności o których mowa w pkt 1. Co więcej, kontrowersje nieuchronnie wiążące się z wyborami sędziów konstytucyjnych podważają w istotny sposób tak zdobywaną legitymację sądu konstytucyjnego oraz samej kontroli konstytucyjności.

4. Prowadzenie działań legitymizacyjnych, pozwalających wytworzyć oraz utrzymać przekonanie o prawowitości sprawowania kontroli konstytucyjności może być skierowane na uplasowanie sądu konstytucyjnego jako organu mającego szczególną pozycję w modelu demokracji deliberatywnej.

## Wybór sędziów konstytucyjnych z punktu widzenia sędziego

*Jan Filip*

Mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego w Republice Czeskiej jest procesem, w którym znajduje odzwierciedlenie wiele czynników, które przecinają się. Przez każdego z uczestników – media, Senat, kandydat, prezydent, partie polityczne itd. – proces ten jest postrzegany w inny sposób. Ponieważ celem konstytucyjnej czy prawnej regulacji procesu powoływania sędziów jest umożliwić uczestnikom wpływanie na ten proces, nie można rezygnować również z analizy przepisów ustawowych lub nawet konstytucyjnych oraz z analizy konstytucyjnych praktyk czy konwencji.

W związku z tym w każdym państwie ukształtowała się inna forma prawnej regulacji powoływania sędziów sądów konstytucyjnych (por. regulacja polska – regulacja czeska). Nawet i w tych państwach, które mają praktycznie identyczną regulację tej procedury, ukształtowała się – z racji innej historii, ustroju państwowego czy partyjnego, tradycji itd. – inna kultura ich powoływania (por. Stany Zjednoczone – Czechy).

Zazwyczaj proces ten poddawany jest analizie z perspektywy zewnętrznych obserwatorów, takich jak naukowcy i media. Nieco inna jest perspektywa spojrzenia wewnętrznego, czyli rzeczywistych aktorów tego procesu – izb parlamentu i samych parlamentarzystów, partii politycznych, prezydenta, grup interesów czy grup nacisku, a przede wszystkim samych kandydatów na stanowisko sędziego konstytucyjnego, czy już aktywnych (mających taki zamiar na dłuższą metę) czy biernych (ze względu na własne przesłanki i kwalifikacje zawodowe do wykonywania tego urzędu, którzy oczekują otrzymania propozycji kandydowania). W Republice Czeskiej występuje różnica między kandydatami, którzy tylko „wchodzą w rachubę” przy obsadzaniu składu Sądu Konstytucyjnego, a tymi, którzy już ten urząd wykonują (Konstytucja Republiki Czeskiej tego nie wyklucza).

Kandydat musi poradzić sobie w roli tego, komu należy zwrócić uwagę na siebie przez prezydenta, jego doradców, media (trzeba umieć z nimi wytrzymać, udzielać wywiadów, które przyciągną uwagę), stowarzyszenia zawodowe, następnie w rozmowach z ciałem doradczym prezydenta, z prezydentem, senatorami w komisjach Senatu, klubach senatorskich i przy wystąpieniu na plenum Senatu przed senatorami i kamerami telewizyjnymi. Nie każdego stać na to, żeby taki nacisk wytrzymał i nie każdy kandydat dojdzie do tego celu.

Republika Czeska (art. 84 ust. 2 Konstytucji) ma dziś doświadczenia z amerykańskim „prezydenckim” sposobem powoływania sędziów – nominacja przez prezydenta, zgoda Senatu, mianowanie przez prezydenta. Referent ma osobiste doświadczenia z oboma sposobami powoływania (1991, 2003, 2013). Jednak praktyka tego powoływania w Republice Czeskiej odróżnia się przede wszystkim tym, że kadencja nie jest dożywotna, wynosi tylko 10 lat. Zrodziło to konieczność wyboru wszystkich sędziów w jednej chwili, co jest dla funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego bardzo ryzykownym momentem (kryzys roku 2004). W końcu decyduje praktycznie jedna osoba, jest jedno centrum, co jest niezwykle przynajmniej w systemie parlamentarnym, na którym jest budowana nasza Konstytucja.

W takim systemie partie polityczne oficjalnie (na szczęście) nie odgrywają tak dużej roli jak w innych państwach. Politycy nie traktują sędziów jako swoich „ludzi”, sędziowie dla nich wywodzą się z innego środowiska i każdy czeski polityk potrafi w reakcji na niekorzystne dla niego orzeczenie Sądu Konstytucyjnego powiedzieć (jak mantrę) coś w rodzaju: „nie zgadzam się, jednak będę je respektował”.

Zmiana procedury powoływania sędziów konstytucyjnych jest reakcją na raczej upolitycznioną procedurę powoływania. Ustawa konstytucyjna o Sądzie Konstytucyjnym z 1991 r. przewidywała inną procedurę. Kandydatów na sędziów nie wysuwał prezydent, lecz po jednej trzeciej (po ośmiu) każde ciało ustawodawcze w federacji (Zgromadzenie Federalne, Czeska Rada Narodowa i Słowacka Rada Narodowa) i z nich połowę (z tego 6 obywateli czeskich i 6 słowackich) wybierał i mianował prezydent. Obecnie Prezydent bierze udział na początku tej procedury wcześniej uczestniczył w końcowym jej etapie.

Praktyka nominacyjna jest całkowicie nieoficjalną częścią procesu powoływania sędziów. Praktyka poszczególnych prezydentów (Havel 1993–2003, Klaus 2003–2013 i Zeman 2013–2015) była w tym zakresie różna.

Nominacja często, tak jak w końcu „nie-nominacja” (ktoś jest brany pod uwagę, jednak nie jest ostatecznie nominowany), jest rezultatem zbiegu wielu okoliczności. Ten sam kandydat, który pomyślnie przeszedłby w jednym dowolnym momencie czasowym, w innym nie miałby szansy. Powody tego są rozmaite – utrata wsparcia prezydenta, nowe niekorzystne informacje o nim, zmiana składu Sądu Konstytucyjnego, nowe aktualne czynniki (jest potrzebny ktoś z inną specjalizacją – mamy teraz nowy kodeks cywilny, więc preferowani są inni kandydaci z tej dziedziny prawa), niefortunne głosowanie kandydata, który już urząd sędziowski obejmował krótko przed ponowną nominacją na sędziego (zdania odrębne są publikowane od 1993 r.), zawodowe uchybienie czy błąd, w 2003 r. problemy z utworzeniem NSA.

W praktyce jest więcej kandydatów niż osób wybranych. Nie chodzi tylko o poglądy prezydenta na to, jakich chce mieć kandydatów i sędziów – to była strategia prezydentów Havla i Klause. Chodzi również o to, jaki chce mieć prezydent sąd konstytucyjny – to jest strategia współczesnego prezydenta, który moim zdaniem ma na pewno przed oczami jako wzór kompleksowy skład Rady Legislacyjnej jego rządu z lat 1998–2002. W takim przypadku daje pierwszeństwo interesowi kraju, kompletuje skład Sądu Konstytucyjnego pod względem „jakości” kandydatów, których kwalifikacje zawodowe są w danym momencie potrzebne (prawo europejskie, karne, cywilne w kombinacji z prawem publicznym). Prezydent realizuje tę politykę ku zadowoleniu wszystkich uczestników tego procesu i opinii publicznej.

Czy istnieje jakaś wskazówka czy instrukcja, jak zostać sędzią Sądu Konstytucyjnego? Nie istnieje, jest to kombinacja wielu lat ciężkiej pracy i szczęścia, tj. bycia w odpowiednim czasie, w odpowiednim miejscu.

W końcu i jeszcze raz – bo dużo jest powołanych, lecz mało wybranych. W okresie 25 lat pracy w Sądzie Konstytucyjnym i w uniwersytetach spotkałem dużo znakomitych prawników, którzy z rozmaitych powodów takiej szansy nie otrzymali, nawet jeśli bardzo by chcieli. Jednak na logiczne pytanie, czy nie oddać możliwości zgłoszenia kandydatury do jakiegoś ciała nominacyjnego, odpowiadam stanowczo nie.



## Co wymaga zmiany w procedurze wyboru sędziów TK w Polsce?

*Monika Florczak-Wątor*

*Maciej Pach*

Szukając odpowiedzi na pytanie postawione w tytule wystąpienia, Autorka w pierwszej kolejności będzie starała się wyjaśnić to, dlaczego zmiany procedury wyboru sędziów TK w Polsce są potrzebne, a nawet konieczne. Następnie zostaną przeanalizowane akty prawne regulujące procedurę wyboru sędziów TK pod kątem ewentualnej potrzeby ich zmiany, tj. przepisy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe. Obecnie zasady i tryb wyboru sędziów TK określa w dużym stopniu regulamin Sejmu, do którego odsyła ustawa z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów TK, która weszła w życie 3 stycznia 2017 r. Zgodność z przepisami konstytucyjnymi tego nowego sposobu uregulowania omawianych kwestii rodzi szereg wątpliwości. Ocenie zostanie również poddana możliwość i skuteczność zmiany wspomnianej procedury wyboru sędziów TK na drodze pozanormatywnej, tj. zmiany praktyki ustrojowej.

W dalszej kolejności zostaną przeanalizowane konstytucyjne i ustawowe wymogi stawiane sędziom TK, w tym wymóg kompetencji, apolityczności oraz niezależności. Procedura wyboru sędziów TK powinna być tak ukształtowana, by zapewniała możliwość realnej weryfikacji spełniania przez kandydatów stawianych im wymogów. Temu, zdaniem Autorki, powinna służyć właściwa preselekcja kandydatów i w tym zakresie zostaną zaproponowane jej różne możliwe warianty. Ważnym elementem procedury wyboru sędziów TK powinno być zebranie i przedstawienie rzetelnych informacji o kandydatkach oraz poddanie zgłoszonych kandydatów publicznej ocenie poprzez przeprowadzenie rzeczywistej debaty z ich udziałem zarówno w parlamencie, jak i poza nim. Zdaniem Autorki, tego rodzaju działania służyłyby budowaniu autorytetu instytucji, która ma stać na straży podstaw normatywnych demokratycznego państwa prawa. Optymalna procedura wyboru sędziów TK musi mieć odpowiednio ukształtowany i powszechnie znany kalendarz przechodzenia do kolejnych jej etapów oraz odpowiednie ramy czasowe pomiędzy momentem wskazania kandydata a momentem jego wyboru. Referat zakończą rozważania dotyczące większości sejmowej potrzebnej do wyboru sędziów TK.

## Sędziowie konstytucyjni – członkowie elity państwowej

*Paweł Maranowski*

Celem mojego referatu jest próba odpowiedzi na pytanie o to, czy sędziowie najwyższych instytucji sądownictwa w Polsce (w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego) są członkami elity państwowej. W odpowiedzi na pytanie – w trakcie referatu – zostaną przedstawione podstawowe założenia teorii elit, w tym najbardziej odpowiadająca ustrojowi Polski teoria demo-elitarna. Teoria demo-elitarna moim zdaniem pozwala również oceniać aktualnie toczący się spór pomiędzy elitami sędziowskimi a politycznymi w kategoriach naukowych i przewidywać jego dalsze efekty. W pierwszej części referatu zostaną przedstawione podstawy teorii demo-elitarnej. Druga część obejmie rozważania dotyczące konceptualizacji elit sądownictwa i określenia ich autonomii względem innych kluczowych elity w Polsce. Podsumowanie stanowią będą wstępne wnioski z realizacji badania socjologicznego wśród elit sądowniczych, politycznych oraz liderów organizacji pozarządowych.

*Słowa kluczowe: teoria elit, sądownictwo, demokracja, teoria demo-elitarna*

### Teoria demo-elitarna

Podejście demo-elitarne zostało sformułowane przez Evę Etzioni-Halevy<sup>1</sup>. Problem wielości elit, czy też elit i ich funkcjonowania w demokratycznej rzeczywistości był przedmiotem namysłu wielu innych badaczy, ale to właśnie ta autorka jako pierwsza zaproponowała podejście godzące ze sobą klasyczne podejście elitystyczne z teorią demokracji. Teorię względnej autonomii elit, czy też teorię demo-elitarną, można określić mianem funkcjonalnej, chociaż sama autorka nie używa tego pojęcie na określenie swojej koncepcji. Teoria demo-elitarna ukazuje bowiem w jaki sposób współczesne elity państw demokratycznych z jednej strony próbują utrzymać funkcjonalność systemu demokratycznego, a z drugiej jak system demokratyczny, z pewnymi podstawowymi regułami o których będzie mowa dalej, wykształca warunki dla funkcjonowania różnych elit splecionych w sieci współzależności.

Elity można definiować za pomocą różnych kryteriów, ale podstawowymi metodami wyodrębniania elit jest metoda reputacyjna, decyzyjna oraz pozycyjna. Definicja Etzioni-Halevy skłania się ku dwóm ostatnim. Za elitę należy uznać „grupę ludzi posiadających władzę i wpływy, którzy sprawują nieproporcjonalną kontrolę nad zasobami, w danym systemie społeczno-politycznym”<sup>2</sup>. Jak sama autorka przyznaje kontrola nad zasobami zależna jest od pozycji jakie jednostki osiągają w różnych instytucjach i organizacjach. Tego typu elity określane są jako formalne. Jako nieformalne określa się zaś te

<sup>1</sup> Niniejszy referat odwołuje się do kilku opracowań naukowych autorstwa Etzioni-Halevy, w których powiela ona i uzupełnia swoją koncepcję teorii demo-elitarnej. Są to przede wszystkim: Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, Rev. ed (London: Routledge [and] Kegan Paul, 1985).; Eva Etzioni-Halevy, *Fragile democracy: the use and abuse of power in Western societies* (New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers, 1989).; Eva Etzioni-Halevy, *The elite connection: problems and potential of Western democracy* (Cambridge, MA: Polity Press, 1993).

<sup>2</sup> Etzioni-Halevy, *Fragile democracy*, 25.

elity, które dysponują zasobami pozainstytucjonalnymi (np. liderzy ruchów społecznych) – wykształcanie się elit poza organizacjami jest jednak rzadkim zjawiskiem.

Oprócz elit państwowych i ekonomicznych w państwach demokracji liberalnej można wyróżnić również m.in. elity mediów, elity intelektualne (naukowe), elity organizacji i ruchów społecznych oraz elity kościoła (przynajmniej w niektórych krajach). Wszystkie one funkcjonują na zasadzie względnej równowagi i konkurencji, ale to elita państwowa jest – zdaniem Etzioni-Halevy – elitą, którą odgrywa najważniejszą rolę. Elity, których władza wynika z faktu kontroli nad państwem posiadają również – ale tylko w pewnym zakresie – władzę na innymi elitami i to nie tylko elitami które wchodzi w szerszą kategorię elit państwowych, jak np. biurokracja państwowa czy sądownictwo, ale również nad elitami związków zawodowych, czy elitami ekonomicznymi.

Zasoby są więc kluczowym elementem teorii demo-elitarnej, to one definiują elitę, ale i również określają zakres władzy jakie posiadają elity w systemie demokratycznym. Zależnie od wielkości zasobów nad którymi sprawują kontrole elity można dokonać ich podstawowego podziału, który różnicuje całe demokratyczne społeczności. Zdaniem Etzioni-Halevy współczesne demokracje dzielą się na elity, które posiadają największą kontrolę nad zasobami, sub-elity, które kontrolują niewielką ich ilość oraz na lud, który znajduje się najniżej w hierarchii i nie kontroluje zasobów, a wręcz odwrotnie, uzależniony jest o zasobów kontrolowanych przez elity i w mniejszym stopniu przez sub-elity. Od działań tych trzech elementów zależy jakość demokracji oraz kierunek jaki obierze państwo w swoim rozwoju. Elity, z racji zajmowania najwyższego stanowiska w hierarchii, rozporządzają zasobami, które z jakiś powodów są rzadkie – a ta kontrola daje im władzę na innymi jednostkami i grupami ludzi, którzy z jakiś powodów uważają, że te zasoby są im potrzebne. Sub-elity również kontrolują zasoby, ale są one mniej cenione przez innych, a tym samym władza jaką rozpościerają nad innymi jednostkami jest słabsza niż władza elit – często bywa tak, że sub-elity reprezentują przez ludem elity, czyli pełnią niejako rolę mediatora. Lud, jak się okazuje, nie jest jedynie pasywną kategorią ludzi, którzy poddani są woli elit, ale ma on duże znaczenie w aspekcie udzielania poparcia swoim przedstawicielom – np. poprzez udział w wyborach lub demonstracjach – i tym samym może wpływać na państwo i ogólnie sytuację społeczno-polityczną.

Z pojęciem zasobów, które pomagają zdefiniować elity we współczesnych demokracjach, związane jest również pojęcie władzy. Sama autorka teorii demo-elitarnej wskazuje, że podstawą zaprezentowanej przez nią pojęcia władzy należy szukać u Webera. Jej zdaniem władza, to „zdolność do kontrolowania czy też kształtowania działań innych ludzi, ich woli, wyznawanych przez nich wartości, ich przekonań czy też szans życiowych, wynikająca z kontrolowania (czy też posiadania do swojej dyspozycji) zasobów, od których owi inni są uzależnieni, których potrzebują lub które mogą w jakiś inny sposób wpływać na ich życie”<sup>3</sup>. Warto przypomnieć, że sam Weber nie wiązał władzy z kontrolą nieproporcjonalnie rozłożonych zasobów, a utożsamiał ją raczej z możliwością realizacji własnej woli, nawet wbrew oporowi osób, których ta wola dotyczy.

Obok władzy, innym kluczowym pojęciem dla sformułowania założeń teorii demo-elitarnej jest demokracja. Etzioni-Halevy definiuje demokrację jako „system społeczno-polityczny, w którym co najmniej dwie osoby, grupy czy organizacje (takie jak partie) uczestniczą w rywalizacji o władzę nad państwem (lub o status elity) – rywalizacji, w trakcie

---

<sup>3</sup> Ibid., 115.

której odwołują się do swej przeszłości oraz/lub swych programów politycznych, oraz/lub swych przedstawianych na zewnątrz wizerunków, a prowadzącej do zdobywania i sprawowania przez nie władzy na podstawie regularnych odbywających się wolnych wyborów, w których uczestniczyć mogą wszyscy dorośli (a ich głosy mają równą wartość) – a także jako system, w którym obowiązują pewne podstawowe swobody (takie jak wolność od prześladowań, wolność informacji, wolność słowa, swoboda stowarzyszania się czy organizowania oraz uczestniczenia w rywalizacji o władzę), zaś w ramach państwa mamy do czynienia z określonym podziałem władzy zgodnym z ogólnymi regułami dotyczącymi wspomnianych procedur i wolności”<sup>4</sup>.

Definicja zaprezentowana przez autorkę teorii demo-elitarnej jest spójna z paradoksalną właściwością elit funkcjonujących we współczesnych demokracjach. Tą właściwością jest względna autonomia elit. Autonomia elit w demokracji wiąże się z kontrolą zasobów, to ona umożliwia elitom sprawowanie władzy nad masami. Autonomia ta jest względna, ponieważ sieci zależności pomiędzy elitami są skomplikowane i pewne zasoby w ramach rywalizacji pomiędzy elitami mogą być kontrolowane przez inne elity, a co za tym idzie uszczuplane lub powiększane, zależnie do tego czy dana elita przyjmie strategię konfrontacyjną czy też kooperacyjną. Względna autonomia jest nieodzowną cechą demokracji, bez której system ten nie mógłby istnieć lub pogrążyłby się w atrofii. Paradoks tego zjawiska i szerzej paradoks demokracji polega na tym, że demokracja jako system umożliwiający skorzystanie przez masy z zasady wolnych wyborów nie jest systemem w którym to władza należy do ludu, ale systemem umożliwiającym właśnie względną autonomię elit, która to autonomia jest ograniczana ze względu m.in. na możliwość zastąpienia elity państwowej (wybieranej w wyborach) nową elitą (zwykle jest to opozycja). Autonomia elit jest względna również z powoduje innych wymienionych wcześniej zasad. Zasady wolności informacji i słowa ogranicza możliwość zatajenia przez elitę rządzącą działań, które mogłyby w oczach opinii publicznej uchodzić za negatywne (np. korupcja). Wolność informacji i słowa pozwala również zaistnieć elicie medialnej, której kontrola na zasobami informacji ma szczególne znaczenie dla kontroli rządu. Z zasady wolności informacji i słowa korzysta również opozycja, najczęściej aby zdyskredytować działania elity rządzącej, co ma na celu przypodobanie się opinii publicznej, która dokonuje wyboru części elit państwowych w równych odstępach czasu. Zasad organizowania się również jest kluczowa dla formułowania się nowych elit państwowych (np. partie) jak i niepaństwowych (ruchy społeczne, organizacje pozarządowej) a w połączeniu z zasadą wolności od prześladowań uniemożliwia elicie będącej u władzy wykorzystanie środków przymusu i innych zasobów np. organizacyjno-administracyjnych do ograniczenia możliwości organizacji nowej elity. W podanej definicji wskazana również jest zasada podziału władzy, która z punktu widzenia prowadzonych badań nad autonomią elit sądownictwa ma znaczenie kluczowe. Zasada ta sankcjonuje podział elit wewnątrz szerszej kategorii jaką są elity państwowe. Dzięki zasadzie podziału władzy już w samych regułach funkcjonowania państwa wpisana jest względna autonomia elit. Mimo że w ramach elit państwowych największą kontrolę nad zasobami charakteryzuje elitę rządową, to rozdzielnie władzy wykonawczej, rządowej i sądowniczej tworzy de facto różne rodzaje elit. Konsekwencje tej zasady są jeszcze większe, bo w wyniku jej zastosowania nie tylko mamy do czynienia z trzema oddzielnymi autonomicznymi elitami, ale nawet w ramach tych czystych typów władz odnaleźć może przecież inne autonomiczne elity, np. elita opozycji w ciele ustawodawczym, czy też elita biurokratyczna we władzy wykonawczej.

---

<sup>4</sup> Ibid., 118–19.

### Próba zdefiniowania elit w Polsce w kategoriach teorii demo-elitarnej

W dotychczasowej literaturze i badaniach brak jest szerszej refleksji w zakresie autonomii elit sędziowskich, w zamian za to bardzo dokładnie analizowane są aspekty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w demokracji, selekcji sędziów, wpływu sądów na decyzje politycznej i problem niezależności instytucji sądownictwa. Nie ma również twardych wskaźników, które posłużyłyby jako miernik autonomii elit sędziowskich i jej zależności od procesów selekcji. Sama zresztą autorka teorii demo-elitarnej stwierdziła, że „teoria o względnej autonomii różnorodnych elit nierządzących względem elity rządzącej i o występujących w demokracji częściowej rozbieżności ich interesów nie może zostać na poziomie empirycznym ostatecznie udowodniona, podobnie jak udowodniona nie może zostać teoria pluralistyczna, markistowska czy teoria elit”<sup>5</sup>. W opozycji do tego stwierdzenia stoi jednak to co zaznaczyła dalej, że „prace (dotyczące elit biurokratycznych i medialnych – przyp. autora) wykazały, że między poszczególnymi krajami demokratycznymi występując w tych kwestiach (autonomii elit – przyp. autora), znaczące różnice i że we wszystkich krajach elity biurokratyczna i radiowa miały oczywisty interes w utrzymaniu systemu”<sup>6</sup>. Posługując się zaproponowaną przez autorkę perspektywą badawczą, można dokonać oceny autonomii władzy sądowniczej w Polsce i jej wpływu na pozostałe elity państwowe (rząd, parlament, biurokrację) i niepaństwowe (media, organizacje społeczne). Poprzez autonomię rozumie się tutaj sprawowanie kontroli nad zasobami, które są rozłożone w społeczeństwie nierównomiernie oraz cechą których jest to, że kumulowane są zwykle w ramach organizacji. Poprzez zasoby elit sędziowskich w Polsce rozumieć można:

- zasoby związane z wykonywaniem funkcji orzeczniczych i zinstytucjonalizowanym rozwiązywaniem konfliktów;
- zasoby związane z interpretacją prawa stanowionego przez elity polityczne;
- zasoby związane z kontrolą:
- dostępu do wysokich stanowisk sędziowskich;
- kontrolą sądownictwa niższego szczebla;
- kontrolą procesu wyborczego;
- zasoby związane z wpływem na proces decyzyjny elit rządowych jak i decyzje elit biurokratycznych.

Autonomia jednych elit jest ograniczania poprzez działania innych elit. Zakres tych ograniczeń jest różny, zależny od rozwiązań formalnych i praktyk stosowanych w konkretnych demokratycznych systemach politycznych. Celem mojej aktualnie toczącej się pracy badawczej jest diagnoza działań, bezpośrednich praktyk i oddziaływania elit politycznych oraz elit nieformalnych (organizacji pozarządowych) na autonomię elit sędziowskich oraz elit sądownictwa na wymienione elity. Sprowadzam tym samym teorię autonomii elit do konkretnych praktyk realizowanych przez jej głównych aktorów, ale i również do ich osobistych interpretacji toczącego się konfliktu pomiędzy elitą sądownictwa a pozostałymi wybranymi elitami.

Poprzez elitę sądowniczą rozumiem osoby sprawujące funkcje sędziów najważniejszych instytucjach wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Są to:

- Trybunał Konstytucyjny,
- Sąd Najwyższy,
- Naczelny Sąd Administracyjny,
- Krajowa Rada Sądownictwa.

---

<sup>5</sup> Ibid., 131.

<sup>6</sup> Ibid., 132.

Poprzez elitę polityczną rozumiem przedstawicieli egzekutywy i legislatywy, którzy z racji pełnionych funkcji szczególnie związani są z problematyką wymiaru sprawiedliwości. W przypadku egzekutywy przedmiotem badania są w szczególności przedstawiciele resortu sprawiedliwości na szczeblu ministerialnym. W przypadku legislatywy przedmiotem badania są posłowie i senatorowie zaangażowani merytorycznie w działalność wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez Sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz jako wybrani przedstawiciele legislatywy w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Przedostatnią wyróżnioną grupę badanych przedstawicieli elit stanowią elity mediów, ze szczególnym naciskiem na dziennikarzy, którzy zajmują się kształtowaniem i ukierunkowaniem uwagi opinii publicznej. W teorii-demo elitarnej zasobem nad którym sprawują pieczę elity mediów, to zasoby informacji i zasoby symboliczne, a kluczową zasadą która umożliwia ich działanie jest wolność słowa. Warto jednak w tym aspekcie również zwrócić uwagę na definicję elit zaproponowaną przez Stanisława Mocka w jego badaniach elit dziennikarskich po komunizmie. Jego definicja jest składową dwóch podejść: stratyfikacyjnego i instytucjonalnego. To ostatnie jest bardzo bliskie definicji elit w terminach teorii demo-elitarnej i zdaniem autora – powołującego się na ustalenia Krzysztofa Jasiołki – „jest inspirujące przede wszystkim dlatego, że otwiera możliwości spojrzenia na elitę z punktu widzenia jej autonomicznej segmentacji. Powstaje ona w wyniku dwojakiego rodzaju procesów: segmentacji i zróżnicowania. <<Pierwszy z nich prowadzi wyłaniania się nowych grup społecznych, nastawionych na wypełnianie w zmodyfikowany sposób tych samych funkcji, co istniejące dotąd grupy. Rezultatem drugiego jest powstanie całkiem nowych grup, wypełniających zupełnie nowe funkcje. W wyniku tych procesów pojawiają się nowe role zawodowe, co w dłuższym okresie prowadzi zwykle do przekształceń i uwarstwieniu (...)>> Ich logiczną implikacją jest formowanie się kolejnych elit w takich sferach życia, którego wcześniej nie istniały”<sup>7</sup>. Do elit mediów zaangażowanych w problematykę wymiaru sprawiedliwości zaliczam publicystów, dziennikarzy, redaktorów działów prawnych, którzy publikują i analizują tę tematykę ze względu na swoje własne zainteresowania.

Dość specyficzną elitę na tle pozostałych wyróżnionych tu elit stanowią przedstawiciele i liderzy elit organizacji pozarządowych rozumianych jako instytucje eksperckie, które w ramach swojej działalności zajmują się problematyką wymiaru sprawiedliwości. Zasoby, które kontrolują organizacje społeczne są podobne do tych, nad którymi sprawują pieczę elity nauki, są to w głównej mierze zasoby wiedzy i informacji<sup>8</sup>. Posiadają one kontakty z innymi elitami, wliczając w to elity państwa, posługując się przy tym umiejętnościami organizacyjnymi i negocjacyjnymi. Przez część elit biurokratycznych i politycznych mogą być oni postrzegani jako partnerzy przydatni w procesie podejmowania decyzji, w innym sytuacjach elity są wyczuwane na ich krytykę i działania, które wpływają na stosunek opinii publicznej do rządzącej elity. Są to organizacje wolontarystyczne, tym samym zasada wolności organizowania umożliwia im funkcjonowanie i formowanie się w ich ramach elit lub – jak to określają sami przedstawiciele organizacji pozarządowych – liderów społecznych. Organizacje pozarządowe są niezależne od elit państwowych i ich zasobów

<sup>7</sup> S. Mocek, *Dziennikarze po komunizmie: elita mediów w świetle badań społecznych*, Wyd. 1 (Warszawa: Wydawn. Nauk. Scholar : Collegium Civitas Press, 2006), 35.

<sup>8</sup> F. Bealey, „Democratic Elitism and the Autonomy of Elites”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 17, nr 3 (Lipiec 1996): 326.

finansowych<sup>9</sup>, co czyni ich istotnym graczem w procesie decyzyjnym nie utożsamianym przez opinię publiczną z rządzącą elitą – szczególnie uwydatnia się w to w tych systemach decyzyjnych państwa demokratycznych, w których organizacje pozarządowe są partnerem w konsultacjach społecznych w politycznym procesie decyzyjnym. Mogą więc one wywierać wpływ na efekty decyzji politycznych, chociaż skala tych efektów jest uzależniona od stosunku elit politycznych do organizacji społecznych. W literaturze dotyczącej organizacji pozarządowych podkreśla się generalny problem z definicją i cechami dystyngtywnymi organizacji pozarządowej od innych instytucji i podmiotów.<sup>10</sup> Większość badaczy zwraca uwagę jej podstawową cechą jaką jest niezależność od bezpośredniej kontroli jakiegokolwiek rządu. Działania organizacji pozarządowej nie są nastawione na finansowy zysk, wiążą ją wspólne działania jednostek do niej przynależących, które działają dla jakiegoś bliżej określonego celu.

W ramach prowadzonego badania koncentruje się również na specyficznych organizacjach pozarządowych, które określa się mianem think tanków. W literaturze podkreśla się różne ich cechy, które świadczą o specyficzności tego typu organizacji na tle pozostałych organizacji trzeciego sektora. Na przykład Michał Mierzwa powołując się na ustalenia innych autorów definiuje think tanki jako „organizacje prowadzącego badania, analizy i doradztwo na temat wewnątrz krajowe lub międzynarodowe, pod kątem polityk publicznych, na potrzeby decydentów politycznych i społeczeństwa” lub „organizacje, instytucje, mniej lub bardziej nieformalne grupy osób, których celem jest produkcja idei bądź wiedzy, rekomendacji strategicznych, potrzebnych do wywarcia wpływu na bieżące wydarzenia społecznych i politycznych”<sup>11</sup> Z kolei Piotr Zbieranek w swoim studium dotyczącym polskiego modelu organizacji typu think tank przedstawił cechy charakterystyczne dla tego typu organizacji jak: integralność lub co najmniej silny związek pomiędzy instytucjami typu think tank a społeczeństwem obywatelskim; działalność związana z analizą polityk publicznych; ukierunkowanie na promocję wytworów organizacji; przykładanie w swojej działalności uwagi na innowacyjność; niezależność od innych aktorów życia społecznego. Ten ostatni punkt związany jest z ich względną autonomią wobec pozostałych elit państwa, która opiera się – jak w już wspomniano – na zasobach informacji, ale nie tylko. Jak autora sam wspomina „Niezależność ta (niezależność think tanków od innych podmiotów – przyp. autora) ma trzy aspekty: formalny, badawczy, a także finansowy. Sprawą kluczową dla think tanku jest niezależność badawcza, bo to z nią wiąże się jego wiarygodność jako instytutu dokonującego analiz politycznych. To właśnie ta wiarygodność (oparta w dużej mierze na obiektywizmie i bezstronności) badań i studiów jest podstawą jego oddziaływania i kreowania sfery publicznej, co wiąże się z wykorzystywaniem przez think tanki technokratycznej legitymacji swego wpływu”<sup>12</sup>

## Podsumowanie

Podsumowując wybór wymienionych powyżej aktorów społecznych, którzy definiowani są tutaj w terminach teorii demo-elitarnej, warto przyjrzeć się ich położeniu i wzajemnym

<sup>9</sup> Od zasady niezależności finansowej od aparatu państwa istnieje oczywiście szereg odstępstw. Na przykład wiele z działań organizacji pozarządowych finansowanych jest w ramach publicznych programów.

<sup>10</sup> A.C. Vakil, „Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs”, *World Development* 25, nr 12 (Grudzie 1997): 2057–70, doi:10.1016/S0305-750X(97)00098-3.

<sup>11</sup> M. Mierzwa, „Think Tanki”, INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze (Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych, 26 maj 2011), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/AEE487CF31D5A165C12578B00047620D/\\$file/Infos\\_104.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/AEE487CF31D5A165C12578B00047620D/$file/Infos_104.pdf); por. również J.G. McGann, „2014 Global Go To Think Tank Index Report” (Pennsylvania: University of Pennsylvania, 1 marzec 2015), [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks).

<sup>12</sup> P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think tank* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2011), 22.

relacjom w polskim systemie demokratycznym. W centrum mojego zainteresowania badawczego jest elita sądownictwa, którą definiuje się pozycyjnie, poprzez zajmowanie wysokich stanowisk w instytucjach wymiaru sprawiedliwości. Elita sądownictwa wchodzi w relacje z każdą z wymienionych tutaj elit, ale relacje te są różnorodne. Największe znaczenie dla elity sądownictwa mają relacje z elitą polityczną, ponieważ razem z nią tworzą elity państwowe i zgodnie z zasadą trójpodziału władzy elity te równoważą swoją władzę i jednocześnie kontrolują swoje działania. Elity sądownictwa – przynajmniej w wymiarze formalnym – wpływają na elity państwowe poprzez kontrolę procesu wyborczego, kontrolę zgodności aktów normatywnych z konstytucją, orzekania w sprawach istotnych dla elit politycznych, ukierunkowanie interpretacji przepisów prawa odnoszących się do działalności elit politycznych oraz poprzez opiniowanie decyzji rządowych przedmiotem których jest wymiar sprawiedliwości. Elity polityczne ze względu na swoje położenie w hierarchii władzy mogą wpływać na kształt wymiaru sprawiedliwości i jego strukturę poprzez wydawanie decyzji politycznych (np. poprzez zmianę obowiązujących przepisów) lub ograniczanie zasobów finansowych elity sądownictwa. Istotny wpływ elit politycznych wyraża się również w procesach selekcji członków elity sędziowskiej, jednakże jest on ograniczony i różny w poszczególnych instytucjach wymiaru sprawiedliwości<sup>13</sup>.

Jeżeli chodzi o elity biurokracji, to ich wpływ na elity jest znikomy. Istnieje w polskim systemie prawnym tak zwana instytucja delegacji sędziowskich do Ministerstwa Sprawiedliwości, na podstawie której istnieje możliwość zatrudnienia sędziów sądów powszechnych do pełnienia funkcji w administracji publicznej, w szczególności w Ministerstwie Sprawiedliwości. Trudno to jednak zakwalifikować jako wpływ elity biurokratycznej na elity sądownictwa i vice versa, jeśli przez elitę rozumiem członków najwyższych instytucji wymiaru sprawiedliwości, a nie sądów powszechnych. Kwestia jednak ustaleń empirycznych jest to, czy takie zatrudnienie sędziego w administracji publicznej przyczynia do jego większej konkurencyjności w całej bazie rekrutacyjnej sędziów i zwiększa szanse na uzyskanie wysokiego stanowiska w wymiarze sprawiedliwości. Z całą pewnością elity sądownicze wpływają na zasoby elit biurokratycznych. Ma to swój wyraz przede wszystkim w orzeczeniach sądów (administracyjnych) w sprawach dotyczących administracji publicznej, co składa się na ogólną funkcję jaką pełnią sądy administracyjne, czyli kontrolę administracji publicznej. W literaturze dotyczącej administracji publicznej podkreśla się niebagatelną rolę władzy sądowniczej wśród innych instytucji państwa, które sprawują kontrolę nad administracją publiczną: „W zasadzie wszystkie organy państwa zarówno tworzące władzę legislacyjną, sądowniczą, jak i niektóre organy władzy wykonawczej, sprawują pośrednią i bezpośrednią kontrolę nad działaniami administracji i wydawanymi przez nią aktami. (...) Niewątpliwie najważniejsza rola w zakresie kontroli administracji przypada władzy sądowniczej (sądom i trybunałom) oraz organom państwowym wyodrębnionym przez Konstytucję jako szczególne organy kontroli państwowej i ochrony prawa, a więc takie, które mieszają się w klasycznym trójpodziale władzy państwowej”<sup>14</sup>. Wpływ elity sądownictwa na elity mediów i elity organizacji pozarządowych (think tanków) wyraża tym, że elity sądownictwa są pewnego rodzaju gwarantem praw, które umożliwiają elitom mediów i organizacji pozarządowych funkcjonowanie. Chodzi tu oczywiście wymienione już prawa do organizowania się i prawo do wolności słowa. W naturalnym sposób, jak w przypadku innych aktorów społecznych, czy też elit, elity sądownictwa mogą na nie wpływać poprzez wydawanie wyroków i orzeczeń, ale na tym kończy się

<sup>13</sup> W przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego jego to wpływ pełny, w przypadku pozostałych ograniczony.

<sup>14</sup> M. Zirk-Sadowski, „Kontrola administracji publicznej”, w *Administracja publiczna*, red. Jerzy Hausner, II (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005), 260–61.



ta jednokierunkowa relacja. Elity mediów i elity pozarządowe nie dysponują repertuarem formalnych prerogatyw, co jest naturalne w systemie w którym władza oparta jest na trójpodziale. Jednak elity mediów, nazywane potocznie często, czwartą władzą, mają możliwość elastycznego kształtowania informacjami na temat elit sądownictwa, a tym samym kierowaniem uwagi opinii publicznej i – jak to się czasami zdarza – manipulowaniem. Z kolei elity pozarządowe poprzez swoje eksperckie działanie również mogą wpływać na to jak elity sądownictwa są postrzegane i na to jak w efekcie funkcjonują. O ile produkty elity mediów są ukierunkowane na masowego odbiorcę, to produkty think tanków zajmujących się wymiarem sprawiedliwości kierują je do decydentów, czyli elit politycznych, ale także elit sądownictwa. Oczywiście z efektów pracy tych dwóch elit korzystać pozostałe elity nie są zobligowane, ale bywa tak, że się z nimi liczą, włączając je w obszar swoich zainteresowań, działalności i decyzji.

# Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa

Hanna Dębska

„Studia Prawnicze” 4/2015

Jeffrey Alexander, podążając za myślą jednego z najwybitniejszych socjologów – Émile’a Durkheima stwierdził, że świat społeczny jest zawsze nasycony symbolizmem, a wszystkie współczesne, nawet silnie zsekularyzowane społeczeństwa tworzą święte miejsca, którym przyznają prestiż, autorytet, uznanie<sup>1</sup>, tym samym zaś prawomocną władzę. W niniejszym artykule chciałabym pokazać, jak tworzy się społecznie uznanie dla polskiego sądu konstytucyjnego. Inaczej rzecz ujmując, jakie procesy sprawiają, że jest on legitymizowaną instytucją prawną, ale nie dlatego, że gwarantują mu ją przepisy prawa, które stosunkowo łatwo mogą przecież ulec zmianie, ale taką, jaką zapewnia wiara, że jest – jak powiedzieliby Peter L. Berger i Thomas Luckmann – „stałym rozwiązaniem stałego problemu danej zbiorowości”<sup>2</sup>.

Jest to wszelako zupełnie inne rozumienie legitymizacji, niż to nawiązujące do klasycznej teorii Maxa Webera, która w znacznym stopniu ukształtowała dominujące w nauce prawa myślenie<sup>3</sup>. W ujęciu niemieckiego uczonego władza legitymizowana (legalna)<sup>4</sup> stanowi jeden z trzech typów panowania, przeważający w nowoczesnych społeczeństwach zachodnich. Polega on na uznaniu abstrakcyjnych, bezosobowych reguł jako podstawy obowiązywania władzy, która jest nimi związana; podporządkowaniu się racjonalno-prawnemu systemowi, stworzonemu przez osoby posiadające prawnicze wykształcenie<sup>5</sup>. Współczesne klasyczne koncepcje legitymizacji odwołują się do tak rozumianej prawnoinstytucjonalnej sfery<sup>6</sup>. Społeczna legitymizacja jest rozumiana zgoła inaczej. To uznanie przyznane instytucjom prawa nie z powodu ich formalnego obowiązywania, ale ze względu na swoistą wiarę w te instytucje, przekonanie, że posiadają one szczególne cechy (na przykład służą dobru społecznemu, bronią pewnych wartości) i właśnie ze względu na nie należy przyznać im

<sup>1</sup> J.C. Alexander, *Znaczenia społeczne. Studia z socjologii kulturowej*, Nomos, Kraków 2010, s. 125.

<sup>2</sup> P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, PWN, Warszawa 2010, s. 103.

<sup>3</sup> Por. *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, A. Bator (red.), Lexis Nexis, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> Dla Webera legalny (zgodny z prawem) i legitymizowany są pojęciami tożsamymi. W prawoznawstwie zaczęto je odróżniać, jak wskazuje literatura z tego zakresu, od 1815 r. Obecnie legitymizowany utożsamia się z prawomocnym (Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 74–75). Kwestie te pozostawiam poza zakresem rozważań.

<sup>5</sup> Racjonalne panowanie opiera się według Webera na „wierze w legalność ustanowionych porządków i prawa wydawania poleceń przez osoby powołane przez nie do sprawowania panowania” (M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 160). Profesjonalizacja zawodu prawnika odegrała kluczową rolę w tworzeniu współczesnego racjonalnego prawa. Racjonalny system prawny rozwija się stopniowo, w procesie ewolucji społeczeństw, które wytwarzają coraz bardziej doskonałe formy prawa – od charyzmatycznych przywódców, poprzez władzę oktrojowaną suwerena aż do prawa silnie sformalizowanego i ustrukturyzowanego, tworzonego przez osoby posiadające wykształcenie prawnicze, „biegłe w sprawie” (ibidem, s. 577).

<sup>6</sup> Nie chciałabym w tym miejscu przedstawiać głównych koncepcji dotyczących legitymizacji ani ściśle prawnej ani, tym bardziej, odnoszącej się do szczegółowych teorii w filozofii polityki. Abstrahuję również od rozróżnienia legitymizacji stanowienia i stosowania prawa; czy też teoretycznego oddzielania aspektów legitymizacji: legitymizacja samego podmiotu, który władzę sprawuje; legitymizacja procedury, którą się przy wykonywaniu władzy posługuje; następstw, jakie są wynikiem sprawowania przezeń władzy. Artykuł ten nie jest bowiem przeznaczony dla celów dydaktycznych. Dlatego rozważania koncentrują się wyłącznie na zarysowaniu opozycji między klasycznym, prawniczym myśleniem o legitymizacji a zastosowanym tu ujęciem.

autorytet. Tak rozumiana legitymizacja (prestiz, autorytet) nie jest właściwością przyznaną indywidualnie jednostce czy grupie osób, ale znajduje się „w głowach podmiotów społecznych”<sup>7</sup> i wytwarza się w długotrwałym procesie, który zapoznaje swoją historyczność, a wraz z nią arbitralność, czyniąc nierzadko daną instytucję niemal mityczną<sup>8</sup>.

Będę zatem dowodzić, że autorytet, jakim posługuje się Trybunał Konstytucyjny i jaki się mu przyznaje wynika zarówno z przebiegu procesu społecznego, w którym się kształtował, jak i z cech, którymi charakteryzują się zasiadające w nim jednostki. Jednakowoż nie oznacza to, że uzyskany w ten sposób autorytet jest jego stałą własnością. Przeciwnie, może zostać utracony.

Legitymizację polskiego sądu konstytucyjnego rozpatrywać więc będę na dwóch poziomach: makrostrukturalnym, odnoszącym się do procesów społeczno-politycznych, które sprawiły, że został powołany, i mikrostrukturalnym, analizującym, jak indywidualne społeczno-demograficzne cechy sędziów, przyczyniają się do wzmocnienia jego autorytetu. Należy też zważyć, że poniższą analizę można by było, mając na względzie konieczne modyfikacje, zastosować do badania innych instytucji prawnych.

W znacznej części artykułu odnoszę się do francuskiej krytycznej myśli socjologicznej, zapoczątkowanej przez Pierre’a Bourdieu. Odwołuję się także do ustaleń poczynionych przez Frédérica Lebarona, jak również inspiruję się socjologią religijną późnego Durkheima.

## I.

Na proces kształtowania się polskiego sądu konstytucyjnego trzeba spojrzeć dialektycznie. Trybunał Konstytucyjny nie powstał *ex nihilo*, nie pojawił się w przypadkowym momencie polskiej historii, wręcz przeciwnie – w jedynym możliwym. Do jego powołania doprowadziły długotrwałe i wielowymiarowe procesy, które choć wydarzały się z pozoru osobno, gdyż przebiegały w różnych przestrzeniach świata społecznego, właśnie razem doprowadziły do ustanowienia tej instytucji.

Innymi słowy, jeśli chce się rozpoznać genzę danej instytucji, należy nade wszystko przeciwstawić się silnie w naukach prawnych zakorzenionemu myśleniu substancjalnemu, które skoncentrowane jest na postrzeganiu instytucji i jednostek jako wyizolowanych bytów, nierzadko je atropomorfizując („państwo rządzi”; „ustawodawca jest racjonalny”), miast widzieć je w kategoriach relacji, które w rzeczywistości określają sens zjawisk społecznych<sup>9</sup>. Chodzi również o przeciwstawienie się pewnemu „formalistycznemu skrzywieniu”, dominującemu w naukach prawnych, które ogranicza się do badania podstaw obowiązywania instytucji w oparciu o przepisy prawa, pomijając tym samym symboliczną sferę ich działania<sup>10</sup>.

Tylko więc ujęcie dialektyczne prowadzić może do dogłębnego rozpoznania procesów, mających miejsce w okresie państwowego socjalizmu w Polsce. W przyjętej przeze mnie

---

<sup>7</sup> P. Costey, A. Fossier, *Entretien avec Jean-Claude Passeron*, Traces. Revue de sciences humaines, s. 127–144, <http://traces.revues.org/3983> (dostęp: 28.02.2016).

<sup>8</sup> Por. P. Bourdieu, *Medytacje pascaliańskie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2006, s. 134–137.

<sup>9</sup> Por. P. Bourdieu, L. J. D. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 277–278.

<sup>10</sup> Por. D.I. Kertzer, *Rytuał, polityka, władza*, Warszawa 2010.

perspektywie badawczej legitymizacyjna geneza Trybunału jest widziana w dwóch uzupełniających się kontekstach. Po pierwsze, w wymiarze powstania, a następnie rozszerzania się tzw. pola władzy w Polsce Ludowej w latach 1945–1985<sup>11</sup>. Jest to także początkowy kontekst legitymizacji budujący, rzec by można – sakralność tej instytucji (przeciwstawienie socjalizmowi, budowa neutralności poprzez naukowość). Po drugie, w tworzeniu jego niezależności i autorytetu poprzez budowanie neutralności, co w szczególności przejawia się w usytuowaniu pola prawnego w opozycji do pola politycznego i wzmacniania go przez prawników, którzy są akademikami.

Aby opisać ten proces, użyję bourdieu’owskiej koncepcji pola, zgodnie z którą władzę należy rozpatrywać inaczej niż ma to miejsce w klasycznych teoriach<sup>12</sup>. Bourdieu nie rezygnuje z marksowskiego widzenia świata w kategoriach walki, jednak unika substancjalnego pojęcia klasy rządzącej, zamiast tego proponując spojrzenie na przestrzeń społeczną jak na układ skomplikowanych sił i rywalizacji różnych frakcji<sup>13</sup>.

Przestrzeń społeczna jest zbudowana z mniejszych światów, które Bourdieu nazywa polami (pole prawne, literackie, polityczne, religijne itp.). Ich zhierarchizowany zespół, pozostający ze sobą w jednoczesnej współpracy i konflikcie, tworzy metaprzestrzeń – pole władzy. Obejmuje ono jednostki zajmujące dominujące pozycje, w każdym ze znaczących uniwersów. Nie jest więc spójnym światem, ale przestrzenią gry między tymi, którzy walczą ze sobą za pomocą różnych zasobów, z których najważniejszym jest kapitał ekonomiczny (pieniądze i wszystko to, co można na nie zamienić) i kapitał kulturowy (tytuły szkolne, gust, maniery, styl bycia), o ustanowienie podstawowej zasady dominacji, czyli hierarchii między zasobami, tak by móc odnieść zwycięstwo w społecznej grze<sup>14</sup>. Najczęściej to właśnie kapitał ekonomiczny okazuje się dominujący względem kulturowego, choć w szczególnych przypadkach może być inaczej<sup>15</sup>. W centralnym miejscu pola władzy znajduje się pole biurokratyczne – państwo – rozdzielające wpływy między rywalizującymi uniwersami<sup>16</sup>.

Każde pole w pewnym większym lub mniejszym stopniu zachowuje autonomię względem pozostałych, określając własne stawki i zasady rozgrywanej się w jego obszarze – między podmiotami społecznymi – gry, która zawsze toczy się o narzucenie prawomocnych zasad widzenia i podziałów danego świata społecznego; w polu sztuki o to, co jest prawdziwą sztuką, w polu prawnym o to, jak interpretować prawo. Dlatego każde pole dzieli się na obszar dominujący (tych, którzy uzyskali przewagę w walce o określenie tych znaczeń; byli zdolni narzucić własne znaczenia jako prawomocne) i zdominowanych. Nie

<sup>11</sup> Proces ten był analogicznie porównywany do historycznego procesu przekształcania się państwa dynastycznego w państwo biurokratyczne we Francji, opisane przez Bourdieu. Por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, r. 2.

<sup>12</sup> Por. J. Scott, *Władza*, Warszawa 2006.

<sup>13</sup> Por. L.J.D. Wacquant, *From Ruling Class to Field of Power. An Interview with Pierre Bourdieu on La Noblesse d’État*, „Theory, Culture and Society” 1993, nr 1, s. 19–44.

<sup>14</sup> W wielu dziełach: P. Bourdieu, *The State Nobility, Elite Schools in the Field of Power*, Stanford University Press, Stanford 1996, s. 336 i n.; P. Bourdieu, *On the State. Lectures at the Collège de France 1989–1992*, Polity Press, Cambridge 2014, passim.

<sup>15</sup> W Polsce duże znaczenie ma nadal kapitał kulturowy. Por. T. Zarycki, T. Warczok, *Hegemonia inteligentka: kapitał kulturowy we współczesnym polskim polu władzy: Perspektywa „długiego trwania”*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4, s. 27–49. W USA dominującym jest kapitał ekonomiczny. We Francji kapitał kulturowy jest wprawdzie znaczący i autonomiczny, jednakże pozostaje podporządkowany kapitałowi ekonomicznemu, stanowiąc zdominowaną część pola władzy. Por. G. Eyal, I. Szeleny, E. Townsley, *Making Capitalism Without Capitalism. The New Ruling Elites in Eastern Europe*, Verso, London, New York 2000.

<sup>16</sup> Por. P. Bourdieu, *On the State...*, passim.

jest to jednak jedyny podział. Poszczególne uniwersa są również przestrzenią walki o podstawowy zasób (dominującą zasadę dominacji), dlatego w polu sztuki możemy mówić o biegunie autonomicznym (sztuki dla sztuki) i heteronomicznym (silniej zależnym od ekonomii biegunie sztuki komercyjnej)<sup>17</sup>, zaś w polu prawnym o biegunie akademickim (profesorowie prawa) i biegunie zawodowym (radcowie prawni, sędziowie)<sup>18</sup>, które pozostają w stanie ciągłego napięcia, walcząc o kapitał prawniczy (prawomocne określanie, czym jest prawo i jak je interpretować).

Nie oznacza to wszakże, że pola pozostają niezależne względem wpływów najsilniejszych, wręcz przeciwnie – łączą je mniej bądź bardziej silne sieci powiązań<sup>19</sup>. Widać to choćby w przypadku pola politycznego i prawnego. Treści między uniwersami społecznymi przepływają między sobą, jednak dla swej skuteczności muszą być przekazywane za pomocą odpowiednio skonstruowanego języka, który różni się w zależności od pola. Prawo pozostaje zawsze bardzo ściśle związane z polityką, w tym sensie, że postulaty polityczne znajdują odzwierciedlenie w przepisach prawa. Jednakże proces ten ma charakter szczególny; nie jest prostym przeniesieniem idei politycznej do konkretnego aktu prawnego. Język, jakim posługuje się prawo, różni się od języka potocznego, z którego korzysta się, formując polityczne propozycje. I właśnie to specyficzne użycie języka sprawia, że to, co wyrażone w języku prawa, nabywa innych właściwości, stając się dalece bardziej neutralne, na pozór pozbawione zawartości, którą można by określić jako polityczną czy wręcz ideologiczną. Zabieg ten, będący immanentną i oczywistą (szczególnie dla prawnika) procedurą pola prawnego, Bourdieu określa mianem cenzury pola<sup>20</sup>. Sprzyja ona dyskursywnemu oddzieleniu prawa od polityki, ustanowieniu granicy między tymi uniwersami<sup>21</sup>, co jak zobaczymy ma szczególne znaczenie dla kontekstu powstania Trybunału Konstytucyjnego, jak i utrzymania jego legitymizacji.

Chciałabym wyraźnie pokreślić, że przedstawiony tu aparat teoretyczny nie jest swoistym ozdobnikiem, ma posłużyć jako rama umożliwiająca interpretację wydarzeń historycznych, która bez zastosowania tych narzędzi nie byłaby w pełni możliwa<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Por. P. Bourdieu, *Reguły sztuki. Geneza i struktura pola literackiego*, Universitas, Kraków 2001.

<sup>18</sup> Por. P. Bourdieu, *The Force of Law. Toward a Sociology of the Juridical Field*, „The Hastings Law Journal” 1987, t. 38.

<sup>19</sup> P. Bourdieu, *Sociology in Question*, Sage 1993, s. 72–77.

<sup>20</sup> P. Bourdieu, *Censorship and the Imposition of Forms*, [w:] P. Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Polity Press, Cambridge 1991, s. 137–159.

<sup>21</sup> Por. T. Warczok, H. Dębska, *Sacred Law and Profane Politics, The Symbolic Construction of the Constitutional Tribunal*, „Polish Sociological Review”, nr 4(188)/2014, s. 465–478.

<sup>22</sup> Prawo, związane regułami legislacyjnymi, a następnie wykładni, formalistyczne z założenia, używanie bezosobowych konstrukcji, strony biernej czy też zabiegów dyskursywnych (silne modalności; uniwersalizacje itp.), zabezpiecza się przed ewentualnymi zarzutami o niezachowanie bezstronności, obiektywności czy też związania partykularnymi interesami jakieś konkretnej grupy (Por. H. Dębska, *Legal Doxa as a Form of Neutralization of Values in the Law. The Case of Constitutional Tribunal Judgments*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Neutralization of Values in Law*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 303–351). Są to zabiegi nad wyraz skuteczne, dlatego że pozostają zgodne z prawniczym zdrowym rozsądkiem, czyli tym, co prawnicy sądzą o właściwym procesie legislacji – konstruowaniu bezosobowych generalno-abstrakcyjnych przepisów prawa, łącznie tworzących spójny, zupełny i niesprzeczny system i orzekania – dokonywanego przez pozostającego możliwie najbardziej bezstronnym sędziemu, skrupowanego regułami, wydającego wszak rozstrzygnięcie na podstawie przepisów prawa i sformalizowanych metod wykładni. W tym sensie formalizm prawa, a co za tym idzie jego obiektywizm, uniwersalność, dążenie do osiągnięcia sprawiedliwości, słuszności są jaskrawym przeciwieństwem partykularyzmu polityki (zwłaszcza partyjnej), zagrożonej niebezpieczeństwem stronniczości, konfliktowości, czy też irracjonalizmu płynącego z ideologicznego skrzywienia (H. Dębska, *Władza, symbol. prawo...*). To, że prawo dyskursywnie budowało swą niezależność od polityki, ma ściśle historyczne źródła. Por. P. Bourdieu, *The State Nobility...*

## II.

Rozpoczynając tę część rozważań, przywołajmy myśl Webera, który twierdzi, że „żadne panowanie nie zadawała się dobrowolnie materialnymi lub jedynie afektywnymi, czy też wyłącznie wartościowo racjonalnymi motywami jako sensami swojego przetrwania. Każde stara się wzbudzić i kultywować wiarę w swą «prawomocność»”<sup>23</sup>.

Skoro każda władza potrzebuje legitymizacji, tak od jej poszukiwania nie mogła się obyć również władza w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. To prawda, że szczególnie w początkach swego panowania, można bronić tezy, że aparat partyjny posiadał wystarczające środki represji, by móc kontrolować wszystkie znaczące obszary życia – od sztuki i literatury (realizm socjalistyczny<sup>24</sup>) przez gospodarkę (nakazowo-rozdzielcza), administrację, prawo (Centralna Szkoła Prawnicza im. Teodora Duracza<sup>25</sup>; średnie szkoły prawnicze<sup>26</sup>), aż po uniwersytety (wprowadzenie na większości kierunków studiów obowiązkowego kursu z marksizmu i leninizmu), jednakże po okresie odwilży (1957–1959) twierdzenie, że nadal skutecznie był w stanie tę kontrolę sprawować, wydaje się co najmniej podważalne, jeśli nie całkowicie nieprawdziwe. Szczególnie, że do kryzysu, który będę nazywać legitymizacyjnym, przyczyniały się nie tylko dość regularne kryzysy gospodarcze i społeczne, ale i występujące w samej partii pęknięcia (choćby frakcja natolińczyków vs puławian; czy późniejsza moczarowców występująca przeciwko grupie intelektualistów partyjnych).

Rozpadający się aparat państwowy stale poszukiwał więc nowych sposobów uprawomocnienia swej władzy. W różnych okresach historycznych korzystał z dostępnych w danym momencie strategii, które prędzej bądź później zawodziły, szczególnie w chwilach, gdy uwidaczniała się niewydolność systemu. Pierwszą powojenną próbą było odwoływanie się do tradycji ustrojowych II RP (np. konstytucji marcowej) i zachowanie pozorów pluralizmu.

Jednakże nawet w okresie stalinizmu (1948–1956) władza podejmowała próby zjednania sobie przychylności społeczeństwa, choćby tworząc organizacje o proweniencji katolickiej (np. PAX) i poszukując legitymizacji w samym Kościele, co okazało się strategią skuteczną zaledwie przez krótki okres. Właśnie w tym okresie prawo najsilniej zostało podporządkowane polityce. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. powstała właściwie bez konsultacji z prawniczym środowiskiem i całkowicie wykluczała możliwość powstania organu kontrolującego akty parlamentu<sup>27</sup>. Mimo że oficjalnie dominowała zasada jedności w partii, podziały w jej szeregach stały się rzeczywistością (m.in. wykluczano intelektualistów lewego skrzydła)<sup>28</sup>. W drugiej połowie lat 50. uwidoczniła się konieczność reform. Jej przejawem była m.in. rezygnacja z kolektywizacji rolnictwa. Nastąpiła częściowa liberalizacja przepisów prawa: rozszerzył się zakres administracji terenowej<sup>29</sup>, religia wróciła do szkół publicznych, zaś ustawa o szkolnictwie wyższym wznowiła wybieralność władz akademickich<sup>30</sup>. Próby reformy gospodarki przeprowadzone w późnych latach 60., mające zażegnać pogłębiające się kryzysy ekonomiczne nie przyniosły spodziewanych rezultatów.

<sup>23</sup> M. Weber, op. cit., s. 159.

<sup>24</sup> A. Werblan, *Stalinizm w Polsce*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2009, s. 85.

<sup>25</sup> A. Lityński, *Historia ustroju i prawa*, Lexis Nexis, Warszawa 2001, s. 39–40.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>27</sup> Por. F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4, 1972, s. 3–4.

<sup>28</sup> J. Staniszkis, *Samoograniczająca się rewolucja*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2010, s. 183.

<sup>29</sup> A.L. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2011, s. 342.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 242.

Po wydarzeniach marcowych zmienił się także układ sił w samym PZPR; tzw. aparat partyjny ulegał powolnemu rozkładowi, walki toczyły się między „biurokratami” (betonem) wyposażonymi w kapitał polityczny a technokratami – dobrze wykształconymi członkami partii skonfliktowanymi z biurokracją<sup>31</sup>.

Również lata 70. od początku naznaczone były kryzysami, między 1976– 1980 wybuchło około tysiąca strajków. Utrata społecznej legitymizacji stała się faktem. PZPR podjęła próbę zdecentralizowania systemu decyzyjnego, czyli rozdzielenia obszarów polityki wewnętrznej, zewnętrznej i gospodarczej, co miało zabezpieczać przed niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się kryzysów we wszystkich dziedzinach jednocześnie<sup>32</sup>. W wymiarze politycznym wprowadzono tzw. ułomny pluralizm, który miał represyjny charakter<sup>33</sup>.

Partia liczyła na to, że będzie władna kontrolować redystrybucję wpływów i ewolucję systemu politycznego (w tym tworzącą się opozycję), jednak – że nie była w stanie zapobiec wykorzystaniu tego okresu, przez niektóre silne już grupy (np. technokratów, prawników), do realizowania własnych interesów i zdobywania przewagi. Określając w terminach socjologicznych przekształcenia polityczne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, możemy o mówić przejściu od zcentralizowanej władzy – przypominającej althusserowski aparat<sup>34</sup>, do powoli kształtującego się bourdiowski’ego pola władzy<sup>35</sup>.

Niefortunnie dla rządzących, niepokoje społeczne nie tylko nie ustały w latach 80. XX w., ale zaczęły przybierać na sile. Coraz skuteczniej formowała się opozycja, stanowiąc realne zagrożenie dla zachowania państwowego porządku. Zawiodły dotychczasowe sposoby uzyskiwania legitymizacji. Przeciwno władzy partyjnej otwarcie wystąpił Kościół katolicki, stając się miejscem wyrażania sprzeciwu wobec działań panujących. Aparat partyjny niezaprzeczenie stał się areną walki między różnymi grupami interesów, coraz wyraźniej przypominając pole władzy (i uformowaną walkę między kapitałem politycznym a kulturowym<sup>36</sup>).

Procesy te zbiegły się z powolnym rozluźnianiem się relacji między polityką a prawem (i samymi prawnikami). Stopniowo autonomię zaczęli zyskiwać sędziowie (zakończyły się procesy pokazowe) i adwokaci (w ograniczonym zakresie został przywrócony samorząd adwokacki). W latach 70. akademicy dobitniej zaczęli głosić potrzebę powstania instytucji kontrolującej akty parlamentu, czego jednym z wielu przykładów jest pamiętny spór Feliksa Siemieńskiego ze Stefanem Rozmarynem, toczący się na łamach „Ruchu Prawniczego, Socjologicznego i Ekonomicznego” w roku 1972<sup>37</sup>. Pierwszy referat dotyczący tej kwestii wygłosiła na sesji katedr prawa państwowego Janina Zakrzewska już w 1961<sup>38</sup>. Debata, która rozpoczęła się po tym wystąpieniu, niezaprzeczenie wskazuje na zmiany zachodzące w dogmatyce konstytucyjnej, które nabierały na sile w kolejnych latach. Nie oznacza to, że powstanie Trybunału było już przesądzone, znaczące jest jednak

---

<sup>31</sup> T. Zarycki, *Kapitał Kulturowy. Inteligencja w Polsce i w Rosji*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 35.

<sup>32</sup> J. Staniszkis, *Samoograniczająca się...*, s. 198.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 192–194.

<sup>34</sup> Por. L. Althusser, *Ideologie i aparaty ideologiczne państwa*, Studenckie Koło Filozofii Marksistowskiej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

<sup>35</sup> O tym procesie por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 103–127.

<sup>36</sup> O tej tezie por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 119–120.

<sup>37</sup> F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucjonalności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 4.

<sup>38</sup> J. Ziemiński, *Sesja naukowa Katedr Prawa Państwowego, Sprawozdanie*, PIP 1961, z. 12, s. 1051–1054.

rozpoczęcie się dyskusji naukowej, która jeszcze dwie dekady wcześniej w ogóle nie była możliwa (wystarczy przypomnieć prace Rozmaryna z lat 50 XX w.<sup>39</sup>).

Mozna więc powiedzieć, że powstanie Trybunału Konstytucyjnego „[...] jest odpowiedzią na kryzys legitymizacyjny, który zaznaczył się dobitnie już w drugiej połowie lat 70., a nabrał na sile w okresie «przełomu sierpniowego» 1980 roku”<sup>40</sup>. Innymi słowy, organy władzy starały się, dla zapewnienia uznania społecznego, wykorzystać dotąd używane niemal wyłącznie instrumentalnie reguły prawa, by stworzyć wrażenie praworządności i konstytucyjności własnych działań<sup>41</sup>. Zgodnie z projektem zmian ustrojowych, które mają przysłużyć się legitymizacji systemu politycznego za pomocą prawa, pojawiają się plany stworzenia ograniczonych i poddanych pełnej kontroli reform. 31 stycznia 1980 r. powstał, znacznie ograniczony w swych działaniach, Naczelny Sąd Administracyjny, zaś na IX Nadzwyczajnym Zjeździe PZPR zapadła decyzja o rozważeniu powołania Trybunału Konstytucyjnego lub powierzenia funkcji badania zgodności z konstytucją Sądowi Najwyższemu<sup>42</sup>. Żądanie to zostało poparte przez różnorodne podmioty: po stronie władzy na wspólnym posiedzeniu prezydiów Klubów Poselskich PZPR, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego opowiedziały się za nim wszystkie partie<sup>43</sup>; po stronie opozycji w październiku 1981 r. domagał się go I Krajowy Zjazd delegatów NSZZ „Solidarność”<sup>44</sup>; po stronie prawników ideę tę wspierała adwokatura<sup>45</sup>, jak i prawnicy akademicy. Jak twierdzi się w literaturze przedmiotu, a co wydaje się być w pełni wiarygodne, postulaty dotyczące Trybunału, jak i praca nad innymi nowelizacjami mogła być podjęta, gdyż w partii dominowało, wspomniane wcześniej, przekonanie o możliwości administrowania wprowadzanymi mechanizmami<sup>46</sup>.

Ten uproszczony opis procesów społecznych, gospodarczych i politycznych unaocznia ważną kwestię – relacyjność świata społecznego. Władza przekształca się z centralizowanego aparatu (który podporządkowywał wszystkie pola społeczne logice politycznej) w pole władzy, przestrzeń, w której działają różne grupy, reprezentujące odmienne interesy, w których hegemonia polityczna jest znacząco uszczuplona, choć przecież nie przekreślona zupełnie. Obserwacja tych zmian prowadzi do wniosku, że dominujący w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kapitał polityczny (który zastępuje w państwach o ustroju poza demokratycznym kapitał ekonomiczny<sup>47</sup>) wraz z upływem lat tracił na znaczeniu na rzecz kapitału kulturowego i grup, które go posiadały, szczególnie technokratów, czyli frakcji władzy partyjnej poszukującej porozumienia z inteligencją<sup>48</sup>. Właśnie na tym tle utworzyły się pewne społeczne warunki, które umożliwiły powstanie, wykluczonej dotąd, ochrony konstytucyjnej. 26 marca 1982 r. Sejm jednomyślnie wprowadził nowelę konstytucyjną, w której sformułowane zostały podstawy działania sądu konstytucyjnego. Ustawa o Trybunale

<sup>39</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1961.

<sup>40</sup> H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 123.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 124.

<sup>42</sup> K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śładkowski, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1985, s. 55.

<sup>43</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny w PRL (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo”, z. 6, 2001, s. 5.

<sup>44</sup> R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, s. 105.

<sup>45</sup> Uchwała Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z dnia 4 stycznia 1981, „Palestra” 1981, nr 3–4, s. 198.

<sup>46</sup> J. Zakrzewska, *Spór o Konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 10–11.

<sup>47</sup> Por. P. Bourdieu, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 25–26.

<sup>48</sup> Pamiętać też trzeba, że w tamtym okresie, nawet jeśli powoli pojawia się kapitał ekonomiczny, jest na tyle niewykształcony, że nie jest zdolny konkurować z kapitałem kulturowym.



została przyjęta (również jednogłośnie) trzy lata później, 29 kwietnia 1985 r. Szczególny tryb postępowania przed TK uchwalono 31 lipca 1985 r., co pozwoliło mu rozpocząć działalność z dniem 1 stycznia 1986 roku<sup>49</sup>. By sprawić wrażenie, że ekipa rządząca bierze pod uwagę postulaty społeczne prowadzono nawet badania OBOP-u (1981) nad potrzebą wprowadzenia sądu konstytucyjnego. Inicjatywę uznało za słuszną 77% respondentów, przeciwnie sądziło jedynie 2% pytanych<sup>50</sup>.

Wskazanie powyższych procesów niesie ze sobą ważne przesłanie – początkowy kontekst powstania Trybunału, a więc i jego legitymizacji, był kontekstem zerwania z socjalistycznym pochodzeniem, które łączyło prawo z polityką. W terminach socjologii religijnej Durkheima<sup>51</sup> powiedzielibyśmy, że był przejściem od zła społecznego (a nawet *profanum*), jakim był państwowy socjalizm, do systemu uświęconego – demokracji (*sacrum*)<sup>52</sup>. Innymi słowy, to Trybunał był jednym z głównych podmiotów, który tworzył nowy ład instytucjonalny w momencie powolnego rozpadu państwowego socjalizmu i tym samym od początku zaczął kształtować wyłaniający się porządek demokratyczny i związane z nim wartości, które dla współczesnych społeczeństw zachodnich są niekwestionowanym *sacrum*. Broniąc dopiero kształtującej się w naszym porządku prawnym zasady demokratycznego państwa prawnego – która tu może być rozpatrywana w kategoriach durkheimowskiego totemu – na zasadzie „zaraźliwości świętości”, sam stawał się uświęcony, niczym kapłan, broniący świętego miejsca<sup>53</sup>.

Również dyskurs akademicki, który kształtował sposób myślenia o Trybunale, zmierzał do pokazania, że to, co odróżnia system demokratyczny od socjalistycznego, to stosunek do polityki. Jak pisze o PRL Ewa Łętowska, „Prawo i całe życie społeczne ogarniała polityka. To co było «polityczne», celowo nie było odróżniane od tego, co «prawne»”<sup>54</sup>. Przeciwwstawienie polityce było przeciwwstawieniem się *profanum* świata socjalistycznego, i od początku tworzenia TK zyskało taki kontekst. Stąd osoby piszące o początkach polskiego sądu konstytucyjnego wyrażały się wyłącznie aprobatywnie o roli, jaką odegrał w budowaniu demokratycznego państwa prawa<sup>55</sup>, orzecznictwie tego okresu (dostosowanie do demokratycznej rzeczywistości reguł prawnych starego systemu)<sup>56</sup>, jednocześnie podkreślając jego oderwanie od poprzedniego reżimu, dokonując – również symbolicznie – wyraźnego odcięcia.

Legitymizacji Trybunału od początku sprzyjał proces budowania profesjonalizmu przez naukowość. Komisja, powołana do jego tworzenia, miała ściśle akademicki, profesorski skład<sup>57</sup>. Zabieg ten miał służyć nadaniu nowo powstałej instytucji rangi naukowości, a wraz z nią neutralności, gdyż podstawy prawne funkcjonowania TK mieli tworzyć nie tylko pro-

<sup>49</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL...*, s. 3.

<sup>50</sup> Za R. Alberski, op. cit., s. 105.

<sup>51</sup> Por. E. Durkheim, *Elementarne formy życia religijnego. System totemiczny w Australii*, PWN, Warszawa 2010.

<sup>52</sup> O tej tezie por. T. Warczok, H. Dębska, *Sacred Law...*, passim.

<sup>53</sup> O wykorzystaniu socjologii religijnej Durkheima do analizy Trybunału por. T. Warczok, H. Dębska, *Sacred Law...*, passim.

<sup>54</sup> E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja?*, Warszawa 1995, s. 65–66.

<sup>55</sup> R. Alberski, op. cit., s. 277, A. Zoll, *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przeszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.

<sup>56</sup> R. Alberski, op. cit., s. 48.

<sup>57</sup> A. Gwizdź, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 4.

fesjonaliści (prawnicy, mający wiedzę o działaniu podobnych instytucji w innych krajach), ale w dodatku ci z nich, którzy na co dzień zajmują się produkowaniem wiedzy prawniczej, czyli czymś, co według wiedzy potocznej jest z zasady bardziej neutralne i pozostaje dość ściśle oddzielone od polityki i jej doraźnych interesów<sup>58</sup>.

Zwróćmy również uwagę, że pierwszy skład sądu konstytucyjnego był zróżnicowany, obejmował przede wszystkim akademików, gdyż środowisko to uważano za mniej zdyskredytowane niż środowiska partyjne, czy nawet *stricte* sędziowskie (to ostatnie było częściowo skompromitowane ze względu na orzeczenia wydawane w okresie stalinizmu czy stanu wojennego). Powoływano również osoby, które były sędziami zawodowymi, a więc osobami wyszkolonymi w swojej profesji, czego dały dowód, przechodząc przez wszystkie szczeble hierarchii sądowniczej.

Biorąc pod uwagę powyższe elementy, rysuje się klarowny i spójny makrostrukturalny kontekst powołania Trybunału, jednakże już z wyraźnymi elementami mikrostrukturalnymi, który nie pozostaje bez znaczenia dla budowania pozycji tej instytucji w „głowach ludzi”.

### III.

Istotne jest rozpoznanie, że indywidualne (społeczno-demograficzne) cechy podmiotów wpływają na sposób postrzegania instytucji. Wobec tego, jeśli osoby wchodzące w skład jakiegoś organu, będą postrzegane jako bezstronne, neutralne itp., również i całej instytucji właśnie takie cechy będą przypisywane. Relacja ta zachodzi także w odwrotnym kierunku – instytucja uznana za neutralną wzmacnia neutralność jednostek, które się w niej znajdują. Doskonałe badania obrazujące tę prawidłowość przeprowadził Frédéric Lebaron. Badając biografie osób zasiadających w bankach centralnych, wyróżnił trzy wymiary budowania neutralności instytucji<sup>59</sup>. Pierwszym jest dyskursywne przeciwstawienie się polityce. Drugim, autorytet osób wchodzących w skład instytucji – uznanie, że są upoważnione społecznie, są profesjonalistami. Trzecim, posiadanie legitymizacji naukowej, czyli stopni i tytułów naukowych.

Podobne wnioski daje się sformułować, jeśli prześledzi się biografie sędziów powoływanych na stanowiska do Trybunału Konstytucyjnego<sup>60</sup>. Osoby do polskiego sądu konstytucyjnego rekrutuje się nade wszystko ze środowiska akademickiego. W badanej grupie w momencie wyboru na stanowisko 80% populacji posiadało stopień bądź tytuł naukowy, w tym czterdzieści dwie osoby były co najmniej doktorami habilitowanymi<sup>61</sup>.

Ten naukowy zasób ma szczególne znaczenie dla budowania pozycji Trybunału. Pamiętając poczynioną powyżej uwagę o społecznym przekonaniu o niezależności świata akademickiego, możemy stwierdzić, że jest to znaczące dla poszukiwania neutralności, zatem

---

<sup>58</sup> Por. P. Bourdieu, *Homo Academicus*, Stanford University Press, Stanford 1988, *passim*.

<sup>59</sup> F. Lebaron, *The Space of the Economic Neutrality: Types of Legitimacy and Trajectories of Central Bank Managers*, „International Journal of Imparative Sociology”, vol.37, nr 2, 2000, s. 208–229.

<sup>60</sup> Badania obejmują sylwetki 58 sędziów powołanych od początku funkcjonowania Trybunału w 1986 r. do maja 2015 r. Rzetelność badawcza wymagała wykluczenia z obliczeń Lidii Bagińskiej, która nie obradowała w żadnej sprawie toczącej się przed sądem konstytucyjnym. Przy niewielkiej próbie nawet jedna jednostka mogła zaburzyć ilościowe wyniki.

<sup>61</sup> W kilku przypadkach nie udało się ustalić, czy w momencie wyboru pozostawali jeszcze doktorami habilitowanymi czy profesorami, dlatego zgodnie ze zwyczajem akademickim osoby posiadające tytuł doktora habilitowanego włączone zostały do kategorii profesor. (tak też: H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 198).

autorytetu tej instytucji. Co więcej, wykształcenie – a więc to, co w socjologii krytycznej określa się jako kapitał kulturowy – jest w naszym obszarze geograficznym (Europa Środkowo-Wschodnia), bardzo cennym zasobem, umożliwiającym osiągnięcie dominujących w świecie społecznym pozycji, co dowiedli w badaniach Gil Eyal, I. Szeleny, E. Townsley<sup>62</sup>. Badacze ci uchwycili pewną prawidłowość związaną z przemianami ustrojowymi po 1989 roku. Mianowicie jednostki, które wyposażone były w tak rozumiany kapitał kulturowy, były zdolne wykorzystać go po okresie przełomu i zdobyć przewagę społeczną. Mówiąc może nazbyt kolokwialnie, to właśnie inteligencji i tej frakcji partyjnej, która była wykształcona (tzw. technokratom), udało się odnieść sukces w demokratycznej Polsce. Ta swoista dominacja inteligencji ma podłoże historyczne, w szczególności związane z niewykształceniem się w Polsce silnej lokalnej burżuazji, która mogłaby przeprowadzić w naszym kraju proces modernizacyjny<sup>63</sup>. Kwestię tę należy mieć w pamięci, jeśli chce się właściwie zrozumieć, jaką rolę odgrywa akademickość (a nawet profesorskość) sędziów Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie że dotychczasowe badania wskazują, że sąd konstytucyjny, podobnie jak Sąd Najwyższy, lokuje się na mapach mentalnych Polaków blisko uniwersytetów, a nie prawa czy polityki<sup>64</sup>.

Ponadto, profesjonalizm osób powoływanych do Trybunału jest gwarantowany państwowo nie tylko tytułami naukowymi, ale też egzaminami zawodowymi<sup>65</sup>. Znacząca część osób, które znalazły się w Trybunale, nie pracowała wyłącznie w jednostkach naukowych i badawczych, wiele z nich odbyło aplikacje zawodowe i/lub wykonywało prawniczą profesję; łącznie 64% populacji wszystkich sędziów Trybunału związanych było z zawodami prawniczymi (w tym 78% osób z tej grupy z zawodami zetatyzowanymi, przede wszystkim sędziego). Poza więc kapitałem naukowym, posiadali kapitał zawodowy, drugi najbardziej uznany w uniwersum prawnym zasób legitymizujący ich udział w orzekaniu w sądzie konstytucyjnym<sup>66</sup>.

Ważne jest również to, że 36% powoływanych do Trybunału osób zajmowało stanowiska w instytucjach, które możemy określić, podążając za nomenklaturą użytą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 r., mianem organów konstytucyjnych<sup>67</sup>. Prawie połowa sędziów (43,5%), z tych, którzy posiadali związki z akademią, pełniło administracyjne funkcje uniwersyteckie (dziekana, prorektora, w rzadkich przypadkach – 8% rektora)<sup>68</sup>. Z kolei z tych, którzy wykonywali zawód prawniczy, co piąty był związany ze stanowiskami w samorządach zawodowych<sup>69</sup>. Były to więc dodatkowe zasoby wzmacniające zdobycie znaczącej pozycji w polu prawnym, jednocześnie zwiększające rozpoznawalność danej jednostki w polu władzy.

Należy pamiętać, w przypadku polskich prawników kategorii zawodowe i naukowe w przeważającej większości nie są dla siebie rozłączne. Osoby wyposażone – jak była o tym wyżej

---

<sup>62</sup> G. Eyal, I. Szeleny, E. Townsley, op.cit. Badania te były konfrontowane z innymi krajami regionu (np. Czechosłowacją). Najbardziej zbliżone wyniki uzyskano na Węgrzech, czyli tam, gdzie również mamy do czynienia z tradycją, którą określić możemy jako arystokratyczną, czy w przypadku Polski szlachecką.

<sup>63</sup> Por. T. Zarycki, *Inteligencja...*, passim.

<sup>64</sup> G. Bryda, G. Skąpska, *Apolityczność czy sprawiedliwość proceduralna? Zaufanie do sądowego wymiaru sprawiedliwości na tle innych instytucji publicznych w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 1/2013, s. 77–94. Interesujące byłoby powtórzenie badań w obecnych warunkach politycznych, tak by móc zaobserwować, czy zmiana dyskursu medialnego o Trybunale wpłynęła na jego postrzeganie przez społeczeństwo.

<sup>65</sup> Por. P. Bourdieu, *Rozum praktyczny...*, s. 93.

<sup>66</sup> Por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 206–211.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 211–213.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 204–205.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 209–211.

mowa – w dwa kluczowe i najbardziej cenne zasoby – stanowiły dotąd w Trybunale większość – 43%, było ich zatem o 7% więcej od tych posiadających wyłącznie kapitał naukowy i aż o 23% więcej niż tych z kapitałem zawodowym. Powyższe dane potwierdzają więc przewagę kapitału naukowego nad pozostałymi. Różnica między czystym kapitałem naukowym (akademy, bez doświadczenia zawodowego) a czystym zawodowym (osoby bez doświadczenia akademickiego), plasowała się poziomie 16% na korzyść tego pierwszego<sup>70</sup>.

Na tle wszystkich powyższych danych często pojawiający się zarzut o polityczność wybieranych do sądu konstytucyjnego osób jest zasadniczo nietrafny. Analiza wskazuje jednoznacznie, że z polityką związanych było niewiele ponad połowa sędziów. Co jest jednak kluczowe, większość z nich pełniła funkcje doradcze, co skłania do przypuszczeń, że zostali wybierani ze względu na swe eksperckie (naukowe, zawodowe, a więc profesjonalne) właściwości, a nie odwrotnie. Żaden sędzia Trybunału nie zajmował przed powołaniem stanowiska rządowego, choć kilku było ekspertami jako podsekretarze w ministerstwach<sup>71</sup>. Mówiąc inaczej, większość z nich nie znajdowała się Trybunale wyłącznie poprzez swą obecność w polityce, czy ze względu na przynależność partyjną. Kierunek był raczej odwrotny – to politycy, poszukując dla swego wyboru legitymizacji, powoływali na ekspertów osoby, które posiadały specjalistyczną wiedzę. Powyższe nie oznacza, że w historii polskiego sądu konstytucyjnego nie pojawiali się sędziowie nie związani znacząco z polityką, jednakże nie jest uprawnione twierdzenie o istnieniu związku przyczynowo-skutkowego między zajmowaniem stanowiska posła czy senatora (a nawet przynależenia do konkretnej partii), a ściśmym, instrumentalnym czy całkowitym ideologicznym podporządkowaniem woli politycznej danej partii, z pominięciem profesjonalizmu prawniczego i chociażby próby osiągnięcia bezstronnego orzekania. Innymi słowy, mimo iż sędziów Trybunału powołują politycy, nie oznacza to wprost ich polityczności. Jednocześnie nie oznacza jednak nieuwikłania w procesy władzy.

Wybór osoby na sędziego TK dokonuje się według procedury zawartej w przepisach prawa, dającej konkretnym, upoważnionym podmiotom możliwość zgłoszenia i wybrania kandydatów. Jednym z warunków koniecznych rozpoczęcia działalności orzeczniczej jest złożenie ślubowania przez kandydatów na sędziów sądu konstytucyjnego przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Z punktu widzenia ściśle prawnego jest to warunek formalny zostania sędzią, z perspektywy socjologicznej – zachowuje charakter ściśle symboliczny, będąc uroczystą deklaracją mającą postać szczególnego rytuału, w którym jednostka nabywa nową tożsamość, jak również uprawomocnia względem wspólnoty swoje przyszłe działania<sup>72</sup>. Zachowuje zatem charakter ściśle symboliczny. Tak wybrana osoba, wchodząc do instytucji, stając się sędzią, „[o]ddając się jak to się mówi, duszą i ciałem swojej funkcji, za jej pośrednictwem utworzonemu ciału (...), jakie mu ją powierzyło, prawomocny następca, dygnitarz lub urzędnik przyczynia się do zapewnienia wiecznego trwania jego funkcji, co istniała przed nim i przeżyje go, a także mistycznego ciała, którego jest wcieleciem, a zatem, w którym uczestniczy, uczestnicząc zarazem w jego wieczności”<sup>73</sup>. Podobnie jest z sędzią Trybunału. Bycie częścią sądu konstytucyjnego jest działaniem w imieniu państwa, wykonywaniem urzędowej roli sędziego – bezinteresownego arbitra, podejmującego decyzje w interesie społecznym.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 217.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 213–216.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 173. Por. też P. Bourdieu, *Rites of Institutions*, [w:] P. Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Polity Press, Cambridge 1991, s. 117–126.

<sup>73</sup> Por. P. Bourdieu, *Medytacje...*, s. 349.

W ten sposób dokonuje się dopasowanie indywidualnych cech do cech samej instytucji sędziego Trybunału, która definiuje oczekiwania innych względem osoby, która tę rolę wykonuje<sup>74</sup>. Wchodząca w rolę jednostka podlega regułom, jakie rola ta tworzy; wie, jakie działania są w jej ramach dozwolone bądź niedozwolone<sup>75</sup>. Samo odgrywanie roli, działanie „jako sędzia”, powoduje, że podmiot, który działa w jej obrębie, utożsamia się z wykonywanym działaniem i staje się również dla siebie sędzią<sup>76</sup>; tym samym nabiera przypisanych do tej roli właściwości neutralności, bezstronności itp.). Przyjęcie roli sędziego staje się wypełnienia obowiązku podjętego wobec społeczeństwa – zobowiązanie do wypełnienia jej tak, jak się tego oczekuje (wystarczy przypomnieć słynny stanfordzki eksperyment więzienny z psychologii społecznej<sup>77</sup>). Również i w ten sposób na poziomie mikrospołecznym, a nawet cielesnym, buduje się legitymizacja sądu konstytucyjnego<sup>78</sup>.

#### IV.

Społeczna legitymizacja nie jest wieczna, dana raz na zawsze. Dla swego trwania wymaga potwierdzenia. Świadectwo uznania musi każdorazowo wypływać z cech podmiotów, które są do Trybunału powoływane, wynikać z mechanizmów służących ich wyborowi. Trybunał potrzebuje również rytuałów, przedstawień symbolicznych – musi obradować, orzekać i zachować całą, związaną z tymi procesami, ceremonialną otoczkę. Potrzebuje również oddzielenia od świata polityki, co nie oznacza uniknięcia konfliktów, ale ciągłych rytuałów oczyszczania, by zachować swoją pozycję<sup>79</sup>. Wydaje się, że konfrontacja z polem politycznym dotąd sprzyjała wzmocnieniu sądu konstytucyjnego, jednakże zachowanie jego autonomii, będące nieodzownym elementem legitymizacji, zostaje zagrożone poprzez coraz wyraźniejsze wkraczanie pola politycznego i medialnego w jego sferę. Nie chcę powtarzać wyrażonych gdzie indziej argumentów o konieczności zabezpieczenia niezależności całego pola prawnego (w tym Trybunału) poprzez zachowanie możliwie największego dystansu względem innych pól świata społecznych (szczególnie medialnego, politycznego i religijnego)<sup>80</sup>, dlatego zwrócę uwagę wyłącznie na kluczową kwestię legitymizacyjną. Utożsamiając prawo z polityką, tracimy to, na czym ufundowany jest polski sąd konstytucyjny. Fundament ten nie ma tak długiej i bogatej historii, jak ta opisywana przez Bourdieu we Francji. W warunkach krajów półperyferyjnych uwidacznia się słabość państwa, dlatego dalece bardziej prawdopodobne zdają się być zagrożenia płynące dla całego porządku społecznego, opartego – czy nam się to podoba, czy nie – na prawie.

Prawo dla swej skuteczności wymaga uprawomocnienia swojej arbitralności i przemocy. Godzenie w instytucję, która zapewnia choć w pewnym stopniu to uprawomocnienie, korzystając z wypracowywanych standardów i zasad prawa demokratycznego, jest w tym znaczeniu niebezpieczne.

Daleka jestem od przyznawania sędziom Trybunału Konstytucyjnego nimbu świętości czy szczególnej mądrości. Uważam, że nadal należy ujawniać i podważać praktyki działania sądu konstytucyjnego, ujawniać mechanizmy dominacji, kryjące się w orzeczeniach

---

<sup>74</sup> Por. E. Goffman, *Człowiek w teatrze życia codziennego*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000.

<sup>75</sup> Por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 175 i n.

<sup>76</sup> P.L. Berger, T. Luckmann, op. cit., s. 107, 118.

<sup>77</sup> Por. P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera*, PWN, Warszawa 2008.

<sup>78</sup> Por. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo...*, s. 172–178.

<sup>79</sup> Por. T. Warczok, H. Dębska, *Sacred Law...*, passim.

<sup>80</sup> Por. H. Dębska, T. Warczok, *Hidden Influences. Some Remarks On the Social Constraints Of the Autonomy Of Law*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 5/2015, s. 9–15.

partykularne interesy, jednakże sędzę jednocześnie, że nawet – powiedzmy dobitnie – cyniczne służeńie zasadom uniwersalności, bezstronności, neutralności sprzyja, choć w pewnym stopniu, ich rzeczywistemu urzeczywistnieniu. Nie możemy pomijać zysków z uniwersalności, jakie niesie choćby dyskursywne się jej poddanie, utrwalane w kolejnych aktach symbolicznych<sup>81</sup>. Odzyskiwanie jednak społecznej legitymizacji – uznania, zaufania raz utraconej instytucji (która w rzeczywistości uosabia coś więcej niż samą siebie – uosabia prawo jako porządek oparty na bezstronnych regułach), może być znacznie dłuższym procesem, niosącym poważne koszty dla tak młodej demokracji jak nasza.

---

<sup>81</sup> Por. P. Bourdieu, *Rozum praktyczny...*, s. 99–101.

## Dziesięć lat Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego

*Łukasz Bojarski*

Na podstawie publikacji: Łukasz Bojarski, Katarzyna Furman, Krzysztof Riedl „Wybory pod społeczną kontrolą. Wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Rzecznika Praw Obywatelskich Prokuratora Generalnego. Raport z monitoringu”, INPRIS, Warszawa 2016.

### Podstawowe założenia projektu

Jak podkreślamy, od początku istnienia projektu powstał on z przekonania, że wybory na stanowiska związane z ochroną praw i wolności, takie jak sędziów TK, RPO, czy GIODO, powinny być transparentne, a zainteresowane środowiska – organizacje obywatelskich, środowisk prawniczych, mediów, powinny mieć możliwość poznania sylwetek kandydatów i oceny ich kwalifikacji przed wyborem. Wybór ten powinien przebiegać w sposób umożliwiający debatę publiczną i powinien wynikać z rzetelnej oceny kompetencji kandydatów.

Od początku projektu argumentowaliśmy, że dla obywateli nie powinno być obojętne, kim są i jakim przygotowaniem dysponują sędziowie orzekający w Trybunale Konstytucyjnym, kim są osoby sprawujące funkcje RPO, GIODO, czy Prokuratora Generalnego. Sprawują oni swoje funkcje także w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, naszych praw. Ich rolą jest często kontrola, „w naszym imieniu”, władzy ustawodawczej i wykonawczej, by przez brak roztropności lub instrumentalne traktowanie prawa nie naruszały praw gwarantowanych konstytucyjnie.

Od początku projektu zwracaliśmy uwagę, że kampanie wyborcze oraz wybory do organów władzy ustawodawczej, powoływanie organów władzy wykonawczej przyciągają uwagę, są monitorowane przez media. Natomiast przez lata wybory sędziów Trybunału, czy innych instytucji w obszarze naszego zainteresowania, nie wzbudzały szerszego zainteresowania. Jak bardzo zmieniło się to na przełomie 2015 i 2016 r.

### Kilka słów historii

Realizacja programu zaczęła się od Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka (HFPC) oraz Sekcję Polską Międzynarodowej Komisji Prawników. Koalicja tych trzech organizacji przeprowadziła w roku 2006 monitoring wyborów sędziów do Trybunału Konstytucyjnego (TK), który został podsumowany w publikacji *Obywatelski monitoring kandydatów na sędziów*, Warszawa 2007 (red. Ł. Bojarski). Od tego czasu monitorowano kolejne wybory, a w 2010 r. podsumowano je publikacją *Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego*, INPRIS, Warszawa 2010 (Ł. Bojarski, współpraca M. Szulecka), w której zaprezentowano także wyniki badań wyborów do TK

od początku jego istnienia w 1985 r. Od 2010 r. w koalicji organizacji Fundację im. Stefana Batorego zastąpił INPRIS.

Także od 2010 r. rozpoczęto monitorowanie wyborów na inne stanowiska. Pierwsze wybory niezależnego Prokuratora Generalnego (w 2010 r.) monitorowała koalicja Fundacji Helsińskiej i Forum Obywatelskiego Rozwoju, a podsumował je *Raport z obywatelskiego monitoringu kandydatów na prokuratora generalnego 2010* (D. Głowacka). Monitorowaliśmy także w 2010 r. wybory Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) – te ostatnie w koalicji z Fundacją „Panoptikon”. Materiały z tych projektów dostępne są na stronie inpris.pl.

Kolejna odsłona projektu (podsumowana w publikacji z 2016 r.) to monitoring wyborów przeprowadzony w latach 2015–2016 (do kwietnia). W tym czasie odbyły się wybory do wszystkich czterech wspomnianych wyżej instytucji – na stanowisko GIODO, RPO, Prokuratora Generalnego oraz sędziów TK.

### Metody. Monitoring „w pigułce”

Projekt monitorowania wyborów odbywa się w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, śledzimy procedury oficjalne (w tym przede wszystkim parlamentarne) po to, by wiedzieć, jak w rzeczywistości, w szczegółach, wygląda wybór i powołanie konkretnych osób.

Po drugie, organizacje prowadzące projekt wykraczają poza samo przyglądanie się, prowadzą działania własne, które mają animować debatę publiczną nad procesem wyborów oraz nad sylwetkami kandydatów i wypełniać istniejącą lukę związaną z często niewielką wiedzą o kandydatach.

Wymieńmy najważniejsze typy działań podejmowanych podczas monitorowania wyborów:

- przed wyborami wysyłamy listy do szefów klubów parlamentarnych i marszałka Sejmu z prośbą o jak najszybsze poinformowanie o tym, kto jest kandydatem na dane stanowisko;
- w momencie oficjalnego ogłoszenia kandydatur kontaktujemy się z kandydatami, informując o celach projektu oraz prosząc o spełnienie oczekiwań dotyczących zbierania o nich informacji i uczestnictwa w spotkaniu z kandydatami;
- przekazujemy kandydatom kwestionariusze dla kandydatów, które zawierają pytania istotne z punktu widzenia wyboru na konkretną funkcję;
- na podstawie wypełnionego kwestionariusza i innych materiałów przekazanych oraz badań własnych (kwerendy biblioteczne, badania w Internecie) opracowujemy profil kandydata z informacjami ważnymi z punktu widzenia wyborów;
- organizujemy wysłuchanie kandydatów, na które zapraszamy przedstawicieli organizacji pozarządowych, środowisk prawniczych i mediów. Podczas spotkania kandydaci odpowiadają na pytania uczestników;
- równoległe, na bieżąco śledzimy procedury parlamentarne (publikacja druków sejmowych, przebieg posiedzeń komisji sejmowych i głosowania);
- zabieramy publicznie głos w formie listów otwartych, stanowisk, oświadczeń, gdzie apelujemy o pewne rozwiązania czy dokonujemy ocen;
- nasze działania na bieżąco dokumentujemy, a wszystkie materiały udostępniamy.



### Najważniejsze pytania

Podczas monitoringu staramy się znaleźć odpowiedzi na liczne pytania, w tym takie jak:

- jak się mają regulacje prawne będące podstawą procesu wyborczego (od Konstytucji, przez ustawy, po Regulamin Sejmu) do praktyki wyborów, w tym praktyki sejmowej, która w ramach tego samego „oprzyrządowania prawnego” bywała w przeszłości, ale i ostatnio, zupełnie różna;
- czy wybory są w wystarczającym stopniu transparentne, czy instytucje państwowe stwarzają możliwość obserwowania z bliska przebiegu wyborów, czy wszelkie materiały dotyczące kandydatów i samego przebiegu wyborów są dostępne;
- czy wybory stwarzają możliwość dla debaty publicznej nad kandydaturami (zarówno w ramach odpowiednich instytucji, w tym parlamentu, jak i poza nim);
- czy gromadzi się wystarczająco dużo informacji o kandydatach, by móc dokonać rzetelnego wyboru opartego na kompetencjach? Czy nad kandydaturami odbywa się dyskusja;
- czy na wybór mają wpływ gremia pozapolityczne, czy jest on czysto polityczny;
- czy kandydaci do ważnych stanowisk związanych z ochroną praw i wolności obywateli są otwarci na kontakt z obywatelami w trakcie procedury wyborów, czy są gotowi przekazywać informacje o sobie, brać udział w spotkaniach z kandydatami?

### Wybrane wnioski ogólne

Do podstawowych problemów należy **brak tradycji poważnej debaty publicznej nad kandydaturami na ważne stanowiska związane z ochroną praw i wolności obywatelskich** (zarówno w ramach instytucji państwa, jak i poza nimi).

Z powodu **zbyt krótkich terminów** określonych prawem, bywa że nie ma na taką debatę ani czasu, ani możliwości. Dotychczas najczęściej tak właśnie stosowano przepisy prawne, choć prawo dopuszcza wydłużenie procesu wyborów.

Zbyt krótkie terminy powodują także, że **transparentność procesu wyborów jest znacznie ograniczona**. Choć *post factum* wszystko jest jawne i dostępne, to jednak krótkie terminy i tempo prac parlamentarnych powodują, że zainteresowane podmioty mają ograniczone możliwości reagowania na bieżąco.

Niesie to ze sobą **ryzyko zgłaszania przez politycznych wnioskodawców kandydatów o niezadawalających kompetencjach**. A z powodu wspomnianego braku czasu sylwetki tych kandydatów nie są dokładnie sprawdzane.

Fakt, iż nie ma w Polsce tradycji debaty nad kandydaturami, powoduje także, choć coraz rzadziej, **brak otwarcia niektórych kandydatów na społeczny monitoring**. Obserwujemy ciągle zjawisko niezrozumienia, niedoceny roli społeczeństwa obywatelskiego w debacie nad istotnymi zagadnieniami demokratycznego państwa.

Pomimo licznych postulatów (także konkretnych propozycji zmian prawa), by w proces zgłaszania kandydatów włączyć pozapolityczne środowiska opiniotwórcze, **nadal oficjalne kandydatury zgłaszane są wyłącznie przez gremia polityczne**.

**Nie ma wciąż utrwalonej praktyki przeprowadzania procedury wyborczej w Sejmie**. Posiedzenia Komisji opiniującej kandydatów przebiegają za każdym razem inaczej (na przykład

raz kandydatom zadaje się szereg szczegółowych pytań, innym razem nie zadaje się ich wcale, lub nie dopuszcza do zadawania pytań).

Procedura wyborcza oraz praktyka jej stosowania powodują, że regularnie dochodzi do **opóźnień w wyborze** – kandydaci są wybierani już po upływie kadencji poprzedników. To powoduje niepotrzebne wakaty, a w przypadku TK funkcjonowanie w niepełnym składzie.

### Wnioski z monitoringu 2015–2016

Powoli rodzi się w Polsce tradycja debaty publicznej nad kandydaturami, a także organizowane są przesłuchania kandydatów. Śladem monitoringu wyborów sędziów TK, GIODO, RPO i Prokuratora Generalnego poszli organizatorzy Obywatelskiego monitoringu kandydatów do Rady Polityki Pieniężnej i innych instytucji.

Wydaje się, że rozpoczęcie monitoringu wyborów sędziów TK w 2006 r., a od 2010 r. także GIODO, RPO i Prokuratora Generalnego, spowodowało pewne **pozytywne zmiany**.

Jednocześnie jednak, w przypadku wydarzeń w latach 2015–2016, mieliśmy także do czynienia z **regresem**.

Niestety nadal **kandydatury do ważnych urzędów trzymane są w tajemnicy** i zgłaszane w ostatniej chwili, lub z opóźnieniem, co bardzo ogranicza lub wręcz eliminuje możliwość poznania sylwetek kandydatów i debaty publicznej na ich temat. Tak było zwłaszcza w przypadku wyborów sędziów TK.

W przypadku większości kandydatów mieliśmy do czynienia ze **zrozumieniem istoty i roli obywatelskiego monitoringu**. Wszyscy kandydaci na GIODO przekazali informacje na swój temat, wypełnili kwestionariusze kandydata i przyjęli zaproszenie na spotkanie z kandydatami. Trwało ono kilka godzin i było okazją do pogłębionej dyskusji i poznania kandydatów. W przypadku wyborów RPO kandydat A. Bodnar wyraził pełną gotowość współpracy, wypełnił kwestionariusz, przekazał materiały i wziął udział w interesującym spotkaniu z kandydatem (druga kandydatka odmówiła). W przypadku wyborów Prokuratora Generalnego oboje kandydaci wskazani przez KRS i KRP odnieśli się pozytywnie do monitoringu i oboje wzięli udział w spotkaniu z kandydatami. W przypadku kandydatów na sędziów ich udział był częściowy, kandydaci w październiku 2015 r. wypełnili kwestionariusze i przekazali materiały, ale nie wzięli udziału w spotkaniu, kandydaci w grudniu 2015 r. zostali wybrani w tempie uniemożliwiającym kontakt z nimi, a w przypadku kandydata w kwietniu 2016 r. prośby kierowane na oficjalne adresy kandydata i Instytutu, którym kierował, pozostały bez odpowiedzi.

Coraz częściej (co nie było normą w latach poprzednich) komisje sejmowe **opiniują kandydatów po uprzednim ich wysłuchaniu**. Padają pytania o poglądy kandydatów dotyczące różnych spraw. Z drugiej strony ciągle pojawiają się wątpliwości, czy kandydatów powinno się wysłuchiwać, zadawać im pytania, i czy powinni na nie odpowiadać. W przypadku wyborów GIODO miała miejsce podczas posiedzenia komisji opiniującej merytoryczna dyskusja. W przypadku RPO kandydaci szeroko prezentowali swoje programy. Natomiast w przypadku TK kandydatom zadawano niewiele pytań (październik 2015 r.), odmówiono zadawania pytań i przeprowadzono zaopiniowanie w atmosferze awantury (grudzień 2015 r.) lub ograniczono prawo zadawania pytań (kwiecień 2016 r.).

Pewne nadzieje na pozytywne zmiany dawał projekt ustawy o TK wniesiony do Sejmu przez Prezydenta. Zakładał **два rozwiązania bardzo istotne z punktu widzenia celów projektu monitoringu**: udział gremiów profesjonalnych, pozapolitycznych w wyborze sędziów TK, oraz wydłużenie okresu wyborów do co najmniej 3 miesięcy. Niestety pierwsza zmiana została wykreślona przez Sejm w trakcie prac parlamentarnych, a z drugiej zrezygnowano w nowelizacji ustawy o TK. Tym samym najważniejsze postulaty i rekomendacje sformułowane w latach prowadzenia projektu monitoringu wyborów pozostają aktualne.

Lekceważenie decydentów doprowadziło do **dużych opóźnień w wyborze GODO**. Proces jego wyboru, złe zaplanowanie procedury, działania na ostatnią chwilę, zgłoszenie i wycofanie kandydata, pokazuje, w jak niepoważny sposób decydenci traktują takie wybory.

Z drugiej strony **po raz pierwszy zdarzyło się, że decydenci przyjęli kandydaturę obywatelską**, wskazaną przez organizacje obywatelskie, i choć z niej potem zrezygnowali, to przetarło to drogę do podobnych rozwiązań przy okazji wyborów RPO.

W 2015 r. po raz pierwszy mieliśmy do czynienia z **wyłonieniem obywatelskiego kandydata na Rzecznika Praw Obywatelskich** – dra A. Bodnara, wskazanego następnie i wybranego na stanowisko przez partie polityczne.

Pojawiło się **nowe ciekawe zjawisko**: organizacje obywatelskie zgłosiły i popierały aktywnie kandydata, który zdecydował się aspirować do stanowiska, jednocześnie przedstawiając swój **szczegółowy program wyborczy**.

Zgłoszenie kandydata obywatelskiego oraz aktywność organizacji obywatelskich i samego pretendenta spowodowały, że na temat wyboru, sylwetki kandydata, jego kwalifikacji, programu i poglądów, odbyła się **bezprecedensowa debata publiczna** (która objęła także zgłoszoną później kontrkandydatkę). W tym sensie były to wybory szczególne.

**Jako dobrą praktykę można wskazać całą procedurę wyboru kandydatów na Prokuratora Generalnego** przeprowadzoną przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury. Konkursy prowadzące do wyłonienia kandydatów przez te dwa podmioty charakteryzowały się przejrzystością i dostępnością dla wszystkich zainteresowanych. Było odpowiednio dużo czasu na poznanie sylwetek kandydatów. Można żałować, że tak dobrze przeprowadzona procedura odbyła się po raz ostatni. Jest to jednak dobry przykład, który warto naśladować.

Z zupełnie szczególną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku wyborów sędziów TK.

Prace nad ustawą o TK były prowadzone w 2015 r. **na ostatnią chwilę**, a **przyjęte rozwiązanie** dotyczące wyboru „nadliczbowych” sędziów okazało się **niekonstytucyjne** (o czym ostrzegła parlamentarzystów w swej opinii Helsińska Fundacja Praw Człowieka).

**Wybór sędziów w październiku 2015 r. przebiegł w bardzo szybkim tempie**, znacznie **utrudniającym poznanie sylwetek kandydatów i debatę publiczną**. **Wątpliwości formalne** dotyczące kandydata były **rozstrzygane w pośpiechu**.

Prezydent odmówił zaprzysiężenia sędziów, czym naraził się na zarzut łamania Konstytucji, a większość sejmowa dokonała bezprecedensowego aktu „unieważnienia” uchwał Sejmu poprzedniej kadencji.

Kryzysowi wokół Trybunału towarzyszyły zmiany prawa uchwalane w pośpiechu, bez konsultacji, w atmosferze awantury.

Wybór grudniowy sędziów przebiegł w sposób dotąd niespotykany, kandydaci zostali w nieco ponad dobę zgłoszeni, zaopiniowani, wybrani i zaprzysiężeni (w nocy).

Wybór sędziego w kwietniu 2016 r. także wzbudził wątpliwości. Zakwestionowano prawo i posłów, i organizacji społecznych do poznania poglądów kandydata. Kandydat odmówił odpowiedzi na pytania posłów.

Głosowanie nad wyborem sędziego w Sejmie przebiegło w atmosferze skandalu. Połowa posłów zbojkotowała głosowanie, zdarzył się natomiast nieakceptowalny przypadek głosowania „na dwie ręce”.

Wywołany przez polityków kryzys konstytucyjny doprowadził do braku pełnego składu TK, nieuznawania prawa TK do orzekania, niepublikowania i nieuznawania orzeczeń TK przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, a w konsekwencji dualizmu prawnego (część podmiotów podporządkowuje się niepublikowanym orzeczeniom TK).

## Rekomendacje

### *Dokładne planowanie kalendarza wyborów*

Ustawodawca powinien dokładnie zaplanować proces zgłaszania i wybierania kandydatów na omawiane stanowiska w taki sposób, aby umożliwić debatę publiczną nad kandydaturami (parlamentarną, jak i pozaparlamentarną, prowadzoną przez społeczeństwo obywatelskie).

Należy określić takie terminy w ramach procesu wyboru, by debata była możliwa, nie była uzależniona od dobrej woli ustawodawcy, ale by wynikała wprost z przepisów prawa (by niemożliwa była na przykład sytuacja wyboru sędziego w dobę, czy też w 6 dni po ogłoszeniu jego kandydatury).

Cały proces wyboru powinien trwać dłużej niż dotychczas, zaczynać się nie na miesiąc przed końcem kadencji poprzednika, a na kilka miesięcy (na przykład na co najmniej 3 miesiące, co wprowadzono do ustawy o TK z czerwca 2015 r., a z czego potem zrezygnowano). Okres pomiędzy ostatecznym terminem na zgłoszenie kandydata oraz ogłoszeniem listy kandydatów a najwcześniejszym możliwym terminem głosowania przez Sejm nie powinien być krótszy niż 12 tygodni.

W momencie upublicznienia przez Marszałka Sejmu listy kandydatów na dane stanowisko powinno się ogłaszać także kalendarz wyborczy, w tym terminy przesłuchań i opiniowania przed Komisją Sejmową oraz termin głosowania przez Sejm (pozwoliłoby to podmiotom zainteresowanym udziałem w debacie publicznej zaplanować swoje działania).

Wydłużenie procesu wyborów powinno także wyeliminować zdarzające się sytuacje, że po upływie kadencji osoby ustępującej ze stanowiska nie jest na czas wybrany następca i powstaje wakat.

### *Zbieranie informacji o kandydatach i ocena ich kwalifikacji*

Ustawodawca powinien zaplanować proces wyborów tak, aby umożliwić dokładne, a nie powierzchowne, poznanie kandydatów przed głosowaniem.

Publiczna informacja o kandydatach powinna być znacznie szersza niż obecnie (krótka notka przedstawiająca w skrócie karierę zawodową) i obejmować co najmniej rozbudowane CV przygotowane przez kandydata oraz listę wszystkich jego publikacji.

Służby Sejmu powinny opracować kwestionariusz dla kandydatów na poszczególne stanowiska zawierający pytania istotne z punktu widzenia pełnienia danej funkcji (pytania o kompetencje zawodowe, m.in. wcześniejsze doświadczenia w zakresie odnośnej problematyki, sprawowane funkcje publiczne, zaangażowanie polityczne, ale także pytania o karalność i postępowania toczące się przeciwko kandydatowi oraz o stan zdrowia). W przygotowaniu takich kwestionariuszy można wykorzystać materiały wypracowane w ramach projektu monitoringu wyborów.

Służby Sejmu mogłyby także opracowywać informacje o publikacjach kandydatów (także opiniach i ekspertyzach przygotowywanych dla Sejmu i Rządu) oraz wywiadach przez nich udzielonych, w których formułują swoje poglądy na zagadnienia istotne z punktu widzenia stanowiska, do którego aspirują, określają swój stosunek do praw i wolności człowieka i obywatela.

Opiniowanie kandydatów przez Sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka powinny poprzedzać otwarte przesłuchania kandydatów – o rzeczywistym, a nie symbolicznym, charakterze (obecnie jest w tej mierze bardzo różna praktyka). Komisja winna przeznaczyć na ten cel odpowiednią ilość czasu, umożliwiając zadawanie kandydatom różnych pytań. Takie pytania będą zapewne częstsze, jeśli wzbogaci się wspomniane wyżej materiały pisemne o kandydatach. Można w tej mierze wykorzystać bardzo dobre doświadczenia z wyborów Prokuratora Generalnego i wysłuchań przed Krajową Radą Sądownictwa i Krajową Radą Prokuratury.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami co do tego, o co można pytać kandydatów, warto poddać pod dyskusję problem wysłuchań kandydatów i ewentualnych ograniczeń w tej mierze i wypracować rozwiązania akceptowane zarówno przez posłów, jak i kandydatów.

### *Udział pozapolitycznych gremiów opiniotwórczych w proponowaniu kandydatów oraz ich opiniowaniu*

Należy zwiększyć udział niepolitycznych gremiów w wyborze na omawiane stanowiska, w tym zwłaszcza na sędziów TK. Może się to dokonać poprzez odpowiednie zmiany prawa (proponowane już w przeszłości, ale dotychczas nieuchwalone), ale także poprzez zmianę praktyki w obecnym stanie prawnym. Wszystkie poniższe rekomendacje można wprowadzić w życie bez zmian prawa. Doświadczenie pokazuje, że praktyka w ramach tych samych przepisów bywa odmienna.

Organy Sejmu powinny być otwarte (oczywiście przy poszanowaniu ich niezależności i autonomii ich decyzji) na współpracę ze środowiskami prawniczymi (środowiskami naukowymi, m.in.: rady wydziałów prawa czy senaty uczelni, Instytut Nauk Prawnych PAN, oraz środowiskami zawodowymi, m.in.: Krajowa Rada Sądownictwa, stowarzyszenia sędziowskie, Zgromadzenia Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, samorządy zawodowe adwokatów, notariuszy, radców prawnych).

Organy Sejmu powinny się zwracać do wybranych prawniczych środowisk naukowych i zawodowych z prośbą o przedstawienie listy ewentualnych kandydatów na sędziów TK (osób wyróżniających się w tych środowiskach wiedzą prawniczą, mających niekwestionowany autorytet naukowy czy zawodowy). Spośród tych osób wyboru kandydata mogłyby dokonywać kluby poselskie czy prezydium Sejmu.

Organy Sejmu powinny się także zwracać do wybranych środowisk prawniczych z prośbą o ocenę kwalifikacji kandydatów proponowanych przez wnioskodawców (pod kątem wyróżniania się przez nich wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz kwalifikacjami etycznymi). Opinia taka oczywiście nie byłaby wiążąca, umożliwiałyby natomiast posłom zapoznanie się z poglądami specjalistów.

Organy Sejmu powinny także, wzorem Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratury, które organizowały wysłuchania kandydatów na stanowisko prokuratora generalnego, zapraszać przedstawicieli zainteresowanych środowisk prawniczych na otwarte posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, których przedmiotem jest zaopiniowanie kandydatur na sędziów.

Organy Sejmu, kluby parlamentarne powinny być otwarte na inicjatywy obywatelskie – zarówno te zajmujące się monitorowaniem wyborów, jak i te, które się pojawiły w ostatnim czasie, zgłaszające obywatelskich pretendencję do roli kandydatów na dane stanowisko (jak było w przypadku wyborów GIODO i RPO).

### *Nowy model wyboru sędziów*

Niezależnie od licznych propozycji zmian w obecnej praktyce wyboru sędziów TK, ale i na inne stanowiska, należy dążyć do wypracowania modelu wyborów, który skłania do uzgadniania kandydatów „ponadpartyjnych”, np. przez zmianę wymaganej większości (z zabezpieczeniami przed przedłużającym się blokowaniem wyboru). Inna możliwość to na przykład doprowadzenie do przyjęcia zwyczaju parlamentarnego podziału miejsc pomiędzy siły reprezentowane w Sejmie w czasie wyborów sędziów.

### *Rekomendacje dla organizacji obywatelskich i mediów*

Osobną grupę rekomendacji stanowią postulaty/rady skierowane do organizacji obywatelskich, wynikające z nadziei, że doświadczenie zdobyte podczas dotychczasowego monitoringu wyborów może pomóc wszystkim organizacjom obywatelskim chcącym zająć się podobną problematyką.

Warto, by środowiska prawnicze, wyspecjalizowane organizacje obywatelskie oraz media brały udział w debacie publicznej na temat kandydatur na omawiane stanowiska.

Powinno się to robić nie tylko wtedy, gdy wybory przebiegają w atmosferze sensacji czy awantury, ale w sposób zaplanowany i systematyczny.

Postulujemy organizowanie spotkań z kandydatami po to, by poznać ich poglądy na zagadnienia związane z wykonywaniem danych funkcji (wysłuchania publiczne, debaty radiowe, telewizyjne).

Postulujemy kierowanie do kandydatów przez organizacje pozarządowe i media pytań, ankiet i upublicznianie odpowiedzi.

Zachęcamy kompetentne środowiska prawnicze do formułowania opinii nt. kandydatur, analizowania poglądów kandydatów na zagadnienia związane z pracą na danym stanowisku oraz ich przygotowania do pełnienia danej roli.

Zachęcamy wszystkie podmioty zaangażowane w debatę do stałego i szczegółowego śledzenia wszystkich etapów wyboru oraz do przekazywania swoich opinii decydentom (członkom Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka przed zaopiniowaniem przez Komisję oraz poszczególnym klubom parlamentarnym przed głosowaniem plenarnym).

Zachęcamy środowiska prawnicze do obecności ich przedstawicieli podczas posiedzeń Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, kiedy odbywa się wysłuchiwanie kandydatów i opiniowanie ich kandydatur. Media zachęcamy do obecności i relacjonowania przebiegu posiedzeń Komisji.

## **Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje (wprowadzenie do publikacji)**

**Wyciąg z publikacji:** Grzegorz Wiaderek (red.), Natalia Mileszyk, Dawid Sześciło, Tomasz Zalański, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje* INPRIS, Warszawa 2016

Organizacje pozarządowe od ponad dziesięciu lat zajmują się problemem przejrzystości i jakości procedur nominacyjnych na ważne stanowiska w najwyższych organach sądowych i w organach ochrony prawnej. Działania organizacji skupiały się przede wszystkim na monitorowaniu procedur wyborczych oraz na zbieraniu i upublicznianiu informacji o kandydatach. Organizacje pozarządowe zajmowały się do tej pory monitorowaniem wyborów na stanowiska: sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Spośród innych stanowisk o podobnym charakterze, które są obsadzone poprzez wybory dokonywane w parlamencie albo poprzez instytucje władzy wykonawczej, wymienić można m.in.: sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Rady Polityki Pieniężnej. W ramach naszego projektu skupiliśmy się na części z wyżej wymienionych stanowisk związanych z sądami i organami ochrony prawnej.

W tym miejscu wymienić należy organizacje pozarządowe dotychczas zaangażowane w proces monitorowania procedur nominacyjnych. Są to: Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Międzynarodowa Komisja Prawników – Sekcja Polska, INPRIS, FOR – Forum Obywatelskiego Rozwoju oraz Fundacja Panoptykon. Aktualne działania dotyczące monitoringu procedur wyborczych realizowane przez INPRIS w koalicji z innymi organizacjami pozarządowymi można śledzić na stronie internetowej INPRIS ([www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring](http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring)). Doświadczenia w monitorowaniu procedur wyborczych na stanowiska sędziowskie staramy się też przekazywać do innych krajów. Zrealizowaliśmy projekt tego dotyczący we współpracy z organizacjami z Czech, Serbii, Albanii, Macedonii i Słowacji (więcej na [www.inpris.pl/przedswiezcie/organizacje-obywatelskie-a-sadownictwo](http://www.inpris.pl/przedswiezcie/organizacje-obywatelskie-a-sadownictwo)). Wszystkie wyżej wymienione organizacje, poza monitorowaniem procedur wyborczych, formułowały konkretne wnioski i rekomendacje co do obserwowanych procedur. Waga tych obserwacji oraz olbrzymie znaczenie rzetelnych i przejrzystych procedur wyborczych zostały najbardziej dobitnie podkreślone w ostatnich kilkunastu miesiącach poprzez uwidocznione problemy i spory wokół wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Dotychczasowe doświadczenia i rekomendacje zgłaszane przez organizacje pozarządowe i środowiska prawnicze oraz doświadczenia zagraniczne stały się inspiracją do analiz i opracowań zwartych w niniejszej publikacji. Uznaliśmy, że warto spojrzeć całościowo na problematykę wyborów na różne stanowiska i spróbować sformułować wskaźniki



i standardy, którym powinny odpowiadać rzetelne i przejrzyste procedury wyborcze. Trzeba w tym miejscu zwrócić też uwagę na ożywioną debatę, która toczy się w instytucjach europejskich w kwestii jakości procedur nominacyjnych dotyczących sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Standardy i dobre praktyki powinny służyć ustawodawcy oraz instytucjom odpowiedzialnym za poszczególne wybory jako rekomendacje i wskazówki do wykorzystania w regulacjach prawnych i w sposobie przeprowadzania poszczególnych procedur nominacyjnych. Z drugiej zaś strony, standardy mogą stanowić punkt odniesienia dla organizacji pozarządowych czy mediów, które będą się podejmować obserwowania procedur nominacyjnych. Sprzyjać one powinny też wyłonieniu najwyższej jakości kandydatów do pełnienia ważnych funkcji oraz większemu zaufaniu obywateli do organów podejmujących decyzje o wyborze. W konsekwencji będzie to wzmacniało mandat tych osób do sprawowania powierzonych funkcji.

Wśród standardów, o których mowa wyżej, przede wszystkim wskazać trzeba na zagadnienie przejrzystości i jawności. Chodzi tu o to, aby obywatele mogli wiedzieć, na jakich zasadach odbywają się procedury wyborcze, jakie obowiązują kryteria, kto i jak te kryteria weryfikuje, kto się zgłosił lub został zgłoszony, jakie ma doświadczenie, wiedzę i kompetencje oraz czym się kierowano przy wyborze konkretnych osób. Chodzi też o to by, posiadając dostęp do wiedzy o procedurach i kandydatach, można było „prześwietlić” kandydata, co do okoliczności i faktów mogących negatywnie wpływać na jego zdolność do rzetelnego i bezstronnego pełnienia funkcji, którą chce objąć. Zauważyć jednak trzeba, że sama jawność regulacji prawnych poszczególnych procedur nie jest wystarczająca, bo – jak pokazało dotychczasowe doświadczenie z monitorowania wyborów sędziów – praktyka ich przeprowadzania może być różna, a same przepisy zawierają niekiedy bardzo ogólne normy, które dopiero powinny być sprecyzowane w procedurze wyborczej. Częste wątpliwości budziło np. rozumienie wymogu „wyróżniania się wiedzą prawniczą” – jakie kryteria i okoliczności pozwalają stwierdzić, że jeden kandydat wyróżnia się bardziej niż inni kandydaci wiedzą prawniczą, albo też wcale się nią nie wyróżnia.

Kolejne zagadnienie dotyczy stworzenia możliwości i przestrzeni dla debaty publicznej nad kandydatami. Jest to kwestia zarówno dobrego prawa, jak i właściwych obyczajów. Konieczne są odpowiednie przepisy, które wymuszą przedstawienie w odpowiednim terminie szczegółowych informacji o kandydatach, co pozwoli na rzeczywiste ich poznanie i weryfikację dorobku. Konieczne są też dobra wola i dobre praktyki stosowane przez instytucje dokonujące wyboru polegające na publicznym udostępnianiu szerokiej i uporządkowanej informacji o kandydatach. Instytucje dokonujące wyboru nie powinny przy tym ograniczać się do przedstawienia tylko informacji przekazanych przez samych kandydatów, ale powinny aktywnie zbierać dodatkowe dane i opinie służące do wiarygodnej oceny, czy i w jakim stopniu kandydat spełnia kryteria wyboru na określone stanowisko. Informacje o kandydatach powinny w przejrzysty i szczegółowy sposób odnosić się do kryteriów, jakie zostały ustanowione dla osób obejmujących daną funkcję oraz powinny odpowiadać specyfice danego stanowiska. Z powyższym zagadnieniem związana jest kwestia tzw. „obywatelskich wysłuchań”. Organizacje pozarządowe w ramach obywatelskiego monitoringu organizują otwarte spotkania z kandydatami, na które każdy zainteresowany może przyjść, wysłuchać kandydata i zadać mu pytanie. Trudno prawnie wymusić obecność kandydatów na takich spotkaniach. Nacisk opinii publicznej i opinii środowiskowej powinien jednak być tak silny, żeby udział w takich spotkaniach traktowany był jako oczywisty obowiązek. Nic nie stoi też na przeszkodzie, aby formułę takich

spotkań zastosować w oficjalnych procedurach nominacyjnych, np. poprzez organizowanie podobnych spotkań przez organy biorące udział w wyborze sędziów lub rzeczników oraz poprzez zapraszanie na posiedzenia komisji, zespołów itd. organizacji obywatelskich i korporacyjnych z możliwością zabrania głosu i wyrażenia opinii.

Trzeba też zwrócić uwagę na kwestię udziału w procedurach nominacyjnych środowisk zawodowych, naukowych czy pozarządowych (uczelnie, korporacje, organizacje zawodowe prawników, organizacje pozarządowe). Warto rozważyć różne warianty udziału środowiska prawniczego i pozarządowego w procedurach wyborczych, np.: poprzez dopuszczenie możliwości zgłaszania kandydatów na poszczególne stanowiska, zaproszenie przedstawicieli środowisk do komisji i zespołów opiniujących i nominujących, występowanie do poszczególnych środowisk o przekazywanie opinii o zgłoszonych kandydatach itd. To na pewno zwiększy przejrzystość wyborów oraz powinno dać większą wiedzę o kandydatach. Próba takiego włączenia środowisk prawniczych i pozarządowych w procedury wyborcze miała miejsce w ramach procedowania zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w 2015 roku. Kwestia ta jest opisana szczegółowo w kolejnym rozdziale publikacji.

W poszczególnych rozdziałach publikacji autorzy przedstawiają problematykę wybranych procedur wyborczych na poszczególne stanowiska oraz formułują konkretne wnioski i rekomendacje, biorąc pod uwagę wyrażone wyżej wskazania co do standardów jawności, przejrzystości, partycypacji i kompetencji kandydatów.

Początkowy rozdział publikacji autorstwa dr. Tomasza Zalaśńskiego jest najbardziej obszerny i dotyczy bardzo aktualnego zagadnienia – wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Autor zadanie miał bardzo trudne, bo w przeciągu ostatnich kilkunastu miesięcy dokonywały się kolejne zmiany w przepisach o wyborze sędziów TK. Sytuację dodatkowo komplikowały orzeczenia samego Trybunału dotyczące konstytucyjności przepisów o wyborze sędziów TK. Autor szczegółowo opisał procedury wyborcze i kryteria dla kandydatów zawarte w kolejnych nowelizacjach oraz konsekwencje kolejnych orzeczeń TK. Sformułował też ocenę kolejnych regulacji pod kątem przejrzystości wyborów oraz zapewnienia mechanizmów wyłaniania najlepszych możliwych kandydatów.

W kolejnym rozdziale omówione zostały krajowe procedury wyboru sędziów trybunałów europejskich (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) i Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odbywają się one na podstawie przepisów niższej rangi niż ustawa i mogą one podlegać znacznie łatwiejszym procedurom modyfikacji. Autor (dr hab. Dawid Sześciło) wskazuje na zbyt utajnienie tych procedur i zbyt małą partycypację środowisk zawodowych i naukowych. Proponuje, zatem zmiany idące w kierunku większej przejrzystości procedur oraz szerszego dopuszczenia udziału w nich przedstawicieli innych środowisk niż tylko rządowe.

Następne dwa rozdziały poświęcone są procedurze wyboru przez Radę Europy sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz procedurze wyboru sędziów *ad hoc* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autorka (Natalia Mileszyk) omawia w nich procedury stosowane przez Radę Europy oraz opisuje debatę publiczną, jaka toczy się wokół tych procedur nominacyjnych. Wskazuje też na postępujące reformy w tym zakresie.

W kolejnym rozdziale (autorka Natalia Mileszyk) omówiona została rola tzw. Komitetu 255 w procedurze wyboru sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zadaniem Komitetu jest opiniowanie osób, które państwa członkowskie zamierzają mianować na sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Kolejne rozdziały (autorka Natalia Mileszyk) dotyczą procedur wyborczych, których konstrukcje prawne są do siebie zbliżone: Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Autorka omawia obecnie obowiązujące regulacje prawne. Na podstawie doświadczeń z prowadzonych obserwacji tych procedur proponuje zmiany w kierunku większej przejrzystości i uporządkowania tych procedur.

Ostatni rozdział poświęcony jest procedurze wyboru Prokuratora Generalnego (autor dr hab. Dawid Sześciło). Co prawda w związku z nowymi przepisami regulującymi ustrój prokuratury, które weszły w życie 4 marca 2016 r. procedura ta jest już nieobowiązująca, uznaliśmy jednak, że warto opublikować analizę dotychczasowych przepisów i doświadczeń z przeprowadzonego wyboru Prokuratora Generalnego oraz wynikające z nich wnioski i rekomendacje. Była to ciekawa procedura, angażująca fachowe prawnicze organy (Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury). Nie jest wykluczone, że w przyszłości nastąpi powrót do koncepcji niezależnego Prokuratora Generalnego. Wówczas wnioski i rekomendacje zawarte w tym rozdziale nabiorą waloru aktualności.

## Wybrana literatura na temat wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego

- Banaszak B., J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Bojarski Ł., K. Furman, K. Riedl, *Wybory pod społeczną kontrolą. Wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Rzecznika Praw Obywatelskich Prokuratora Generalnego. Raport z monitoringu*, INPRIS, Warszawa 2016.
- Bojarski Ł., *Obywatelski monitoring wyborów sędziów TK – nowa inicjatywa organizacji społecznych*, w: *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Trybunał Konstytucyjny, W-wa 2010.
- Bojarski Ł., *Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego*, INPRIS, Warszawa 2010.
- Bojarski Ł. (red.), *Obywatelski Monitoring Kandydatów na Sędziów. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007.
- Dębska H., *Władza, Symbol, Prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Mikołajewicz J., *Kilka uwag o legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego w kontekście obsady stanowisk sędziowskich* (w:) *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. nauk. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 207–220.
- Radziewicz P., *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, publikacja dostępna na stronie inpris.pl: <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/>
- Skotnicki K., *O potrzebie i kierunkach zmian wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (uwagi w związku z ankietą konstytucyjną)*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji siedemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012, s. 189–196.
- Wiaderek G. (red.), N. Mileszyk, D. Sześciło, T. Zalasiński, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje*, INPRIS, Warszawa 2016.
- Widacki J., *Wybory do Trybunału Konstytucyjnego. Jakość sędziów = jakość prawa*, *Gazeta Wyborcza*, 21 września 2010.
- Zajadło J., T. Koncewicz, *Sprawiedliwość konstytucyjna czy polityczne targowisko: kogo i jak wybierać do sądu konstytucyjnego?*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2016, nr 35, s. 533–543.
- Zalasiński T., *Opinia prawna dotycząca zmian sposobu wylaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przewidzianych w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 1590/VII kadencja)*. Warszawa 2015, publikacja dostępna na stronie inpris.pl.
- Zoll A., *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016, nr 1, s. 43–50.

## Podstawowe informacje o procedurze wyboru sędziów sądów konstytucyjnych w wybranych krajach – zestawienie porównawcze

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Austria	<p>Konstytucja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba członków Trybunału Konstytucyjnego oraz ich zastępców</li> <li>– sposób wyboru</li> <li>– kwalifikacje członka Trybunału</li> <li>– niepołączalność urzędu członka Trybunału z innymi stanowiskami i funkcjami</li> <li>– zasada sprawowania urzędu do ukończenia 70 roku życia</li> <li>– okoliczności utraty stanowiska członka Trybunału w sytuacji nieusprawiedliwionego braku udziału w trzech kolejnych rozprawach Trybunału.</li> </ul> <p>Ustawa o TK (1953 r.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– konkursowy tryb wyłaniania kandydatów na wolne miejsca członków Trybunału</li> <li>– instytucja stałych referentów (powoływani na 3 lata),</li> <li>– przesłanka domicyliu w odniesieniu do Prezesa i Wiceprezesa oraz dwóch stałych referentów i co najmniej trzech zastępców członków,</li> <li>– obowiązek złożenia ślubowania przez członków Trybunału</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ukończenie studiów prawnych (w tym także z zakresu prawa państwowego (org. rechts- und staatswissenschaftliche Studien)</li> <li>– 10-letnie doświadczenie wykonywania zawodu prawniczego</li> <li>– przesłanka domicyliu</li> <li>– trzech członków Trybunału i dwaj zastępcy muszą mieć główne miejsce zamieszkania poza Wiedniem; Prezes lub Wiceprezes oraz co najmniej trzech zastępców członków muszą mieć stałe miejsce zamieszkania w Wiedniu,</li> <li>– członkowie Trybunału nominowani przez Rząd Federalny pochodzą z grona sędziów, urzędników administracji państwowej oraz uniwersyteckich profesorów nauk prawnych.</li> </ul>	<p>Mianowanie: Prezydent Federalny</p> <p>Wniosek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rząd Federalny (Prezes, Wiceprezes, 6 członków i trzech zastępców)</li> <li>– Rada Narodowa (3 członków i dwóch zastępców)</li> <li>– Rada Federalna (3 członków i jeden zastępca)</li> </ul>	<p>Procedura wyłaniania kandydatów uzależniona jest w zasadniczym wymiarze od ustaleń politycznych. Istotną rolę odgrywa reputacja kandydatów, a przy tym różnicowany status zawodowy. Decydujące znaczenie mają partie polityczne, głównie dwie zasadnicze siły polityczne – socjaldemokraci i konserwatyści</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– publiczny charakter procedury wyliczać ma z wymogu konkursowego zgłaszania kandydatów na wolne miejsca w Trybunale. Niemniej – co do zasady – procedura zgłaszania kandydatów, szczególnie w ramach „puli” zarezerwowanej Rządowi Federalnemu, ma zawsze charakter niejawny i nieformalny. Istotną rolę w „sprawdzeniu” kandydatów odgrywają media.</li> </ul>	<p>Nie było zasadniczych zmian procedury. Nowelizacja ustawy z 1995 r. sformułowała obowiązek ogłaszania informacji o wakujących stanowiskach członków Trybunału.</p>	<p>Zgodnie z uzyskanymi informacjami przypadek obsadzenia członków Trybunału Konstytucyjnego nie generowały jakichś poważniejszych konfliktów czy kryzysów. Zrozumiałe i w pewnym sensie naturalne były wypadki dążenia do politycznego konsensusu w odniesieniu do niektórych kandydatów.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szczegółowa regulacja procedury wyboru członków Trybunału oraz ich kwalifikacji na poziomie konstytucyjnym</li> <li>– rozdzielenie procedury zgłaszania kandydatów przez Rząd Federalny i Radę Narodową oraz Radę Federacji.</li> <li>– stosunkowo niesłabnie wymagania w stosunku do kandydatów na członków Trybunału.</li> <li>– Członkowie nie mają – co do zasady – żadnych związków z partiami politycznymi.</li> <li>– istnienie członków Trybunału oraz ich zastępców wyłanianych podobnie przez podmioty uprawnione.</li> </ul>

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Bośnia i Hercegowina	<p>Układ w Dayton, który stanowi konstytucję BiH</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- status ustrojowy (organ konstytucyjny określany przez doktrynę jako czwarta władza)</li> <li>- skład sądu</li> <li>- zakres kognicji</li> <li>- tryb wyboru sędziów</li> <li>- Regulamin sądu konstytucyjnego</li> <li>- wybór przewodniczącego sądu i jego zastępcy,</li> <li>- status sędziego (niepołączalność i immunitet)</li> <li>- uszczegółowieniu trybu wyboru sędziów</li> <li>- wygaśnięcie mandatu</li> </ul> <p>Regulamin Izby Przedstawicielskiej Federacji BiH i regulamin Skupstiny Ludowej Republiki Serbskiej w BiH</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wysokie kwalifikacje moralne</li> <li>- doświadczenie prawnicze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prezydium BiH</li> <li>- Przewodniczący Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,</li> <li>- Izba Przedstawicielska Federacji</li> <li>- Skupstina Ludowa Republiki Serbskiej w BiH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przewodniczący Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,</li> <li>- Izba Przedstawicielska Federacji</li> <li>- Skupstina Ludowa Republiki Serbskiej w BiH</li> </ul>	tak	nie	Wybór sędziów dokonywany jest na podstawie kryterium etnicznego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wybór sędziów dokonywany jest na podstawie kryterium etnicznego.</li> <li>Brak transparentności, znaczne upolitycznienie procesu wyboru sędziów.</li> </ul>

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Chorwacja	Konstytucja: – status ustrojowy (organ konstytucyjny określany przez chorwacką doktrynę jako czwarta władza lub między-władza) – skład sądu – zakres kognicji – tryb wyboru sędziów – elementy statusu sędziego (immunitet)  Ustawa konstytucyjna o sędziach konstytucyjnym – uszczegółowienie postanowień konstytucji  Regulamin Saboru – elementy dotyczące procedury powołania sędziów	Konstytucja – wybitni prawnicy, w szczególności sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, profesorowie nauk prawnych.  Ustawa o TK – obywatelstwo – wykształcenie prawnicze – 15-letnie doświadczenie zawodowe – 12-letnie doświadczenie zawodowe w przypadku doktorów nauk prawnych	Sabor	Sabor	tak	Tak – zmieniła została większość jaką Sabor dokonuje wyboru sędziów z ustawowej na 2/3	Tak Po zmianie większości wymaganej do wyboru sędziego w 2012 r. były dwa wakaty na stanowisku sędziów TK. Kryzys został zakończony w 2016 r.	Duże znaczenie posiada w toku całego postępowania Komisja Saboru ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego.  Większość 2/3 wymagana do dokonania wyboru sędziego
Czechy	Konstytucja: – status ustrojowy (organ władzy sądowniczej), – skład sądu, – tryb powoływania sędziów, – zakres kognicji sądu, – elementy statusu sędziego (np. wymagane kwalifikacje, immunitet)  Ustawa o sędziach konstytucyjnych: – uszczegółowienie postanowień Konstytucji  Ustawa o regulaminie czeskiego Senatu: – elementy procedury wyboru sędziów	– obywatelstwo Republiki Czeskiej, – nieskazitelny charakter, – prawo wybieralności do Senatu, – wyższe wykształcenie prawnicze, – wykonywanie przez co najmniej dziesięć lat zawodu prawniczego	Prezydent Republiki (mianuje sędziów)  Senat (wyraża zgodę na mianowanie kandydatów wskazanych przez Prezydenta Republiki)	– Prezydent Republiki i Senat (de facto wybór warunkowany jest politycznym porozumieniem obu organów)	– tak w odniesieniu do etapu senackiego – jawność (publiczny charakter) etapu prezydenckiego (selekcji kandydatów) nie jest wymagana; zakres jawności zależy od praktyki (stylu) sprawowania urzędu przez kolejnych Prezydentów Republiki	– nie	– tzw. kryzys nominacyjny z lat 2003–2005, który przejął się do prezydenta i doprowadził do zawieszenia funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego z powodu nadmiernego spadku liczby urzędujących sędziów; kryzys związany był z konfliktem politycznym między Prezydentem Republiki V. Klausem a lewicową większością w Senacie	– procedura wzorowana na trybie powoływania sędziów Sądu Najwyższego USA – brak wymogu jawności etapu wyboru kandydatów przez Prezydenta Republiki

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Francja	<p>Konstytucja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– skład Rady Konstytucyjnej,</li> <li>– tryb powoływania i kadencja członków Rady,</li> <li>– zakres kognicji Rady,</li> <li>– elementy statusu sędziego (incompatibilitas)</li> </ul> <p>Ustawa organiczna (ordonans) nr 58-1067 o Radzie Konstytucyjnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uszczegółowienie postanowień konstytucji</li> </ul> <p>Ustawa nr 2010-838 w sprawie stosowania art. 13 ust. 5 konstytucji</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ramowa regulacja dotycząca opiniowania kandydatów na członka Rady Konstytucyjnej przez parlamentarne komisje stałe (właściwość komisji, charakter opinii, jawność przesłuchania kandydata)</li> </ul> <p>Regulamin Zgromadzenia Narodowego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– regulacja procedury opiniowania kandydatów na członków Rady</li> </ul> <p>Regulamin Senatu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– regulacja procedury opiniowania kandydatów na członków Rady</li> </ul>	<p>Obywatelstwo francuskie</p> <p>Korzystanie z pełni praw cywilnych i politycznych</p> <p>Brak wymogu posiadania kwalifikacji prawnych</p>	<p>Prezydent Republiki</p> <p>Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego</p> <p>Przewodniczący Senatu</p> <p>Komisja ustaw konstytucyjnych, legislacji i administracji ogólnej Republiki w Zgromadzeniu Narodowym (organ opiniujący)</p> <p>Komisja ustaw konstytucyjnych, legislacji, wyborów powszechnych, regulaminowa i administracji ogólnej w Senacie (organ opiniujący)</p>	<p>Prezydent Republiki (powołuje 3 członków)</p> <p>Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (powołuje 3 członków)</p> <p>Przewodniczący Senatu (powołuje 3 członków)</p>	<p>Tak</p> <p>Na etapie przesłuchań przed komisjami parlamentarnymi jawność może zostać wyłączona ze względu na tajemnicę zawodową lub tajemnicę obrony narodowej. Samo głosowanie w komisji w przedmiocie opinii o kandydacie ma charakter tajny.</p>	<p>Tak</p> <p>Reforma konstytucyjna w 2008 r. – wprowadzono wymóg opiniowania przez właściwe komisje stałe izb parlamentu kandydatów na członków Rady Konstytucyjnej (pierwsze nominacje według nowej procedury w 2013 r.).</p>	<p>W 1999 r. Rada Stanu uznała brak swej właściwości do kontroli sądowej decyzji nominacyjnej Prezydenta Republiki (postanowienie nr 195616 z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie Mme Ba).</p>	<p>Wybór o wyraźnie politycznym charakterze, oparty na swobodnym uznaniu autorytetów politycznych</p> <p>Brak wymogu posiadania przez kandydatów kwalifikacji prawnych (dotychczas 14 członków Rady takich kwalifikacji nie posiadało)</p> <p>Wymiana 1/3 składu co trzy lata</p> <p>Dopiero od reformy konstytucyjnej w 2008 r. istnieje możliwość zablokowania przez komisje stałe izb parlamentu kandydata Prezydenta Republiki (potrzebna większość 3/5 głosów członków obu komisji)</p> <p>Członkostwo w Radzie byłych prezydentów Republiki (rozwiązanie krytykowane w doktrynie i opinii publicznej)</p>



Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Hiszpania	<p>Konstytucja: skład Trybunału,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wymagania, jakie muszą spełniać kandydaci na sędziego,</li> <li>- kadencyjność urzędu sędziego,</li> <li>- odnowienie składu,</li> <li>- kompetencje Trybunału</li> <li>- legitymacja do wszczęcia postępowania</li> <li>- określenie kwalifikowanej większości 3/5 składu Kongresu i Senatu</li> </ul> <p>Ustawa organiczna o Trybunale Konstytucyjnym z 1979:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zakaz ponownego wyboru sędziego</li> <li>- kompetencja Trybunału do orzekania, czy kandydat na sędziego konstytucyjnego spełnia wymagania określone w Konstytucji i ustawie</li> </ul> <p>Regulamin Kongresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procedura zgłaszania kandydatów</li> <li>- tryb rozpatrywania kandydatów</li> <li>- głosowanie</li> </ul> <p>Zarządzenie Przewodniczącego Kongresu z 25 maja 2000 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- powołanie Komisji ds. Nominacji</li> <li>- wprowadzenie kontroli kwalifikacji personalnych kandydatów przez Prezydium Izby i Komisję</li> </ul> <p>Regulamin Senatu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- udział wspólnot autonomicznych przy ostatecznym stanowisku Senatu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obywatelstwo Hiszpanii</li> <li>- wykształcenie prawnicze</li> <li>- 15 letnie doświadczenie zawodowe</li> <li>- spośród sędziów i prokuratorów, profesorów uniwersyteckich/funkcjonariuszy publicznych oraz adwokatów</li> <li>- legitymowanie się uznaną kompetencją</li> </ul> <p>Kongres</p> <p>Senat</p> <p>Rada Główna Władzy Sądowniczej</p> <p>Rada Ministrów</p> <p>Król</p> <p>Wspólnoty Autonomiczne</p> <p>Trybunał Konstytucyjny</p>	<p>Kongres (4)</p> <p>Senat (4)</p> <p>Rada Główna Władzy Sądowniczej (2)</p> <p>Rada Ministrów (2)</p>	<p>Tak - jawność przesłuchań w komisjach parlamentarnych</p> <p>Brak jawności w przypadku wyboru kandydatów przez Radę Główną Władzy Sądowniczej i Rady Ministrów</p>	<p>Tak - najważniejsza w 2007 r.</p> <p>Nowelizacja 6/2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- włączenie do wyboru sędziów wspólnot autonomicznych</li> <li>- wprowadzenie obowiązku stawiennictwa kandydata na sędziego przed właściwą komisją parlamentarną</li> </ul> <p>Nowelizacja 8/2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- W razie powstania opóźnienia w odnowieniu trzeciej części składu, czas opóźnienia zmniejsza długość trwania kadencji sędziów powołanych z opóźnieniem</li> </ul> <p>W 2000 r. - wprowadzenie przesłuchań kandydatów i powołanie Komisji ds. nominacji w regulaminie Senatu i zarządzeniu Przewodniczącego Kongresu</p>	<p>Spory co do rozmiaru 15 letniego doświadczenia zawodowego</p> <p>Opóźnienia w odnowieniu składu</p> <p>Brak zakazu angażowania się w działania ugrupowań politycznych</p>	<p>Udział wspólnot autonomicznych</p> <p>Kontrola procesy wyboru kandydatów na sędziów przez Trybunał Konstytucyjny</p> <p>Włączenie w wybór przedstawicieli wszystkich władz - i zaopiniowanie większego stopnia legitymizacji Trybunału</p>	

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Hiszpania cd.	Ustawa o Radzie Głównej Władzy Sądowniczej: – określenie kworum, większości wymaganej w głosowaniu – przypisanie kompetencji wyborczej plenum Rady  Ustawa o Rządzie: Zagadnienie wyboru sędziów przeliczane							
Niemcy	Ustawa Zasadnicza (1949 r.): – władzę sądowniczą sprawują sędziowie, w tym sędziowie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) – w skład FTK wchodzi sędziowie federalni i inni członkowie – wybór sędziów po połowie przez Bundestag i Bundesrat – zasada niepołączalności  Ustawa o FTK (1951 r.): – podział FTK na dwa senaty po 8 sędziów – kwalifikacje niezbędne do zajmowania stanowiska sędziego – 12 letnia kadencja; zakaz reelekcji – większość 2/3 głosów konieczna do wyboru sędziego w każdej izbie – szczegółowe zasady wyboru sędziów i objęcia urzędu	– ukończone 40 lat – bierne prawo wyborcze do Bundestagu – spełnianie wymagań przewidzianych do zajmowania urzędu sędziego (zdany egzamin państwowy 1 i 2 stopnia)	– Bundestag (wybór niebezpieczny – ustawa o FTK przewidziała udział Komisji Wyboru Sędziów FTK) – Bundesrat	– Bundestag i Bundesrat (wybór wynika z politycznego porozumienia dwóch największych partii CDU/CSU i SPD, które przedstawiają swoich kandydatów zgodnie z paryletem utrwalonym i wykorzystywanym w praktyce od początku funkcjonowania FTK)	– procedura na etapie Komisji Wyboru Sędziów FTK w Bundesratu jest niejawna. Członkowie Komisji obowiązuje do zachowania tajemnicy w sprawach dotyczących kandydatów oraz procedury ich wyłaniania. – wyłanianie kandydatów Bundesratu odbywa się w ramach powoływanej w tym celu (ad hoc) komisji. Nie przeprowadza się jawnych przesłuchań kandydatów. – głosowanie nad wyborem sędziów w Bundesratu i Bundesracie ma charakter jawny. Nie przeprowadza się jednak uprzednio debaty dotyczącej kandydatur.	– tak. Zgodnie z nowelizacją ustawy o FTK z 24 czerwca 2015 r. doprecyzowano, że wybór sędziów odbywa się dwuetapowo – w Komisji Wyboru Sędziów FTK, a następnie w drodze głosowania na posiedzeniu plenarnym Bundestagu.	– wybór sędziów opiera się na bardzo trwałych, choć nieunormowanych zasadach przewidywających polityczny kompromis największych partii, decydujących o nominacjach kandydatów na sędziów. W okresie funkcjonowania FTK (od 1951) zdarzały się – choć nieczęsto – różnice zdań co do obsady konkretnych sędziów, nie zagrażało to jednak funkcjonowaniu całego organu.	– unormowanie procedury wyboru sędziów głównie w ustawie – kandydaci wskazywani przez jedną z dwóch największych partii i akceptowani przez drugą. – kluczowe znaczenie konsensusu politycznego przy wyborze sędziów – kwalifikowana większość 2/3 konieczna do wyboru sędziego. W Bundestagu wybór pośredni, z udziałem specjalnej Komisji Wyboru Sędziów FTK.

Państwo	Podstawy i zakres regulacji	Kwalifikacje wymagane od kandydatów	Podmioty uczestniczące w wyborze	Podmioty decydujące o wyborze	Publiczny charakter procedury	Czy były zmiany procedury?	Doświadczenia (problemy, kryzysy)	Elementy procedury charakterystyczne
Słowacja	<p>Konstytucja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- status ustrojowy (organ władzy sądowniczej),</li> <li>- skład sądu,</li> <li>- tryb powoływania sędziów,</li> <li>- zakres kognicji sądu,</li> <li>- elementy statusu sędziiego (np. wymagane kwalifikacje, immunitet),</li> <li>- elementy postępowania w sądzie (np. podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania, składy orzekające)</li> </ul> <p>Ustawa o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim oraz o pozycji jego sędziów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uszczegółowienie postanowień Konstytucji</li> <li>Ustawa o Regulaminie Rady Narodowej – tryb wyboru kandydatów na sędziów przez Radę Narodową</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obywatelstwo Republiki Słowackiej,</li> <li>- posiadanie biernego prawa wyborczego do Rady Narodowej,</li> <li>- wiek co najmniej 40 lat,</li> <li>- wyższe wykształcenie prawnicze,</li> <li>- bycie osobą co najmniej od 15 lat czynną w zawodzie prawniczym</li> </ul>	<p>Rada Narodowa (wybiera kandydatów w podwójnej liczbie w stosunku do liczby miejsc nieobsadzonych)</p> <p>Prezydent Republiki (mianuje sędziów spośród kandydatów wybranych przez Radę Narodową)</p>	Prezydent Republiki	<p>tak, ale przebieg etapu prezydenckiego jest w zasadzie nieuregulowany w przepisach;</p> <p>stad „zakres jawności” (np. ewentualne jawne przesłuchania kandydatów) zależy od praktyki (stylu) sprawowania urzędu przez kolejnych piastunów funkcji Prezydenta Republiki</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak zmian zasadniczych (zmiana modelu procedury)</li> <li>- pierwotnie w ustawie o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim oraz o pozycji jego sędziów zawarty był przepis ustanawiający terminy na:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>zgłoszenie kandydatów Radzie Narodowej,</li> <li>mianowanie sędziów przez Prezydenta Republiki</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- napięcia polityczne między Sądem Konstytucyjnym a rządem w okresie tzw. meczianizmu (lata 1993-1998)</li> <li>- tzw. kryzys nominacyjny trwający od 2014 r. do dnia dzisiejszego (stan na koniec października 2016 r.), w wyniku którego obecnie w składzie Sądu jest obsadzonych 10 miejsc z 13; aktualny Prezydent Republiki A Kiska kilkakrotnie odmówił wyboru sędziów spośród kandydatów przedstawionych przez Radę Narodową)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozbudowany katalog podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydatów Radzie Narodowej (obejmuje np. posłów do Rady Narodowej, rząd, prezydenta Sądu Konstytucyjnego, prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego Republiki Słowackiej, oraz organizacje prawnicze)</li> </ul>
Włochy <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- art. 135 Konstytucji</li> <li>- ustawa konstytucyjna nr 2 z 22.11.1967 r.</li> <li>- ustawa konstytucyjna nr 1 z 16.01.1989 r.</li> <li>- ustawa nr 87 z 11.03.1953 r.</li> </ul>	<p>Kandydować mogą sędziowie wyższego sądownictwa powszechnego i administracyjnego w stanie spoczynku, profesorowie zwyczajni prawa uniwersyteckiego oraz adwokaci z 20-letnim doświadczeniem w wykonywaniu zawodu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 sędziów Prezydent</li> <li>- 5 sędziów Parlament (obie izby zebrane na wspólnym posiedzeniu)</li> <li>- 5 sędziów wyższe sądy administracyjne i powszechne (3-Trybunał Kasacyjny, 1-Rada Stanu i 1-Trybunał Obrachunkowy)</li> </ul>	Brak debaty publicznej zarówno na etapie zgłaszania kandydatów jak i wyboru sędziów	Brak debaty publicznej	tak w 1967 r.	<p>Grudzień 2015 r., ponad 30 głosowań w celu wyłonienia 3 sędziów TK</p>	<p>W procedurze parlamentarnej dwie wymagane większości (2/3 głosów przy pierwszych 3 głosowaniach, a jeśli nie uda się wybrać sędziego dla pozostałych głosowań wymagana jest większość 3/5 głosów)</p>

<sup>1</sup> Uwagi dodatkowe:

- Średni wiek sędziów konstytucyjnych to ok. 75 lat
- Od 1983 r. brak zdań odrębnych jako element odpolitycznienia sądu i wzmocnienia siły jego werdyktów (orzeczenie podpisuje tylko sędzia sprawozdawca i przewodniczący), podejmując decyzje sędziowie głosują zgodnie z długością stażu w sądzie konstytucyjnym tj. od tego, który został najpóźniej powołany do tego o najdłuższym stażu
- Asystentami sędziów konstytucyjnych są profesorowie prawa oraz czynni sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych, którzy łączą te funkcje
- Brak zakazów prawnych odnoszących się do aktywności zawodowej, politycznej, publicznej byłych sędziów konstytucyjnych