

# *Elita sądownictwa w III RP na początku procesu przemian i destabilizacji*

Paweł Maranowski



20

STUDIA I ANALIZY

! Collegium Civitas

Paweł Maranowski

**Elita sądownictwa  
w III RP na początku procesu  
przemian i destabilizacji**

Warszawa 2022

# C O L L E G I U M C I V I T A S

Zezwala się na korzystanie z publikacji *Elita sądownictwa w III RP na początku procesu przemian i destabilizacji* na licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0) – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej i wskazania Pawła Maranowskiego oraz Collegium Civitas jako właścicieli praw do tekstu. Tekst licencji dostępny na stronie internetowej: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.pl>.



## **Recenzenci:**

Jan Pakulski, Professor Emeritus, University of Tasmania, Hobart, Australia  
dr hab. Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski

**Redakcja:** Marek Gawron

**Redakcja językowa i korekta:** Magdalena Kopacz

**Opracowanie typograficzne i skład:** Marek W. Gawron

**Projekt okładki:** Aleksandra Jaworowska, [studio@lionpath.pl](mailto:studio@lionpath.pl)

**Ilustracja wykorzystana na okładce:** Eustache Le Sueur, *La Justice*, Oil on panel, Musée des beaux-arts de Strasbourg – Instagram, Public domain via Wikimedia Commons, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Eustache\\_Le\\_Sueur,\\_La\\_Justice\\_\(d%C3%A9tail\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Eustache_Le_Sueur,_La_Justice_(d%C3%A9tail).jpg)

*Wydanie książki dofinansowane ze środków ministra na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego.*

**ISBN print:** 978-83-66386-19-8

**e-ISBN:** 978-83-66386-20-4

**DOI:** 10.6084/m9.figshare.16947346

**Wydawca:** Collegium Civitas Press

Pałac Kultury i Nauki, XI piętro

00-901 Warszawa, plac Defilad 1

tel.: +48 500 807 895; +48 22 656 71 96

e-mail: [wydawnictwo@civitas.edu.pl](mailto:wydawnictwo@civitas.edu.pl)

<http://www.civitas.edu.pl>

**Druk:** Elpil

08-110 Siedlce

ul. Artyleryjska 11

e-mail: [info@elpil.com.pl](mailto:info@elpil.com.pl)

**Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa MEiN:** 19800

# Spis treści

|       |   |
|-------|---|
| Wstęp | 5 |
|-------|---|

## Rozdział 1

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Koncepcje państwa prawa, podziału władz i władzy sądowniczej | 21 |
| 1.1. Idea państwa prawa                                      | 21 |
| 1.2. Władza sądownicza i jej funkcje w państwie              | 38 |
| 1.3. Władza sądownicza we współczesnej Polsce                | 46 |

## Rozdział 2

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| Elity w państwie                          | 63 |
| 2.1. Teoretyczne ujęcie elit politycznych | 63 |
| 2.2. Sędzia jako zawód i profesja         | 88 |

## Rozdział 3

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| Elity sądownictwa jako przedmiot badań                  | 99  |
| 3.1. Elity w otoczeniu instytucjonalnym                 | 99  |
| 3.2. Procesy selekcji sędziów i ich drogi do elity      | 104 |
| 3.3. O badaniu i badanych                               | 112 |
| 3.3.1. <i>Statystyczny obraz elit sądownictwa</i>       | 112 |
| 3.3.2. <i>Kontekst badań i charakterystyka badanych</i> | 125 |

## Rozdział 4

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Percepcje zasobów i granic autonomii                                            | 135 |
| 4.1. Autonomia, zasoby i pozycja zawodowa sędziów                               | 135 |
| 4.2. Czynniki określające niezależność elit sądownictwa w Polsce                | 143 |
| 4.3. Percepcje kontroli nad zasobami symbolicznymi                              | 150 |
| 4.4. Percepcje granic i kontroli elit politycznych nad zasobami organizacyjnymi | 158 |

- 4.5. Procesy rekrutacji i awansowania jako zasoby autonomizacji elit sądownictwa 165

## Rozdział 5

### Autonomia elit sądownictwa w ich relacjach z innymi elitami 175

- 5.1. Budowanie granic autonomii 175
- 5.2. Percepcje autonomii w warunkach zmiany politycznej 181
- 5.3. Sędziowie konstytucyjni wobec elit sądownictwa, politycznych i akademickich 185
- 5.4. Elity sądownictwa w relacjach z organizacjami eksperckimi 195

### Zakończenie 209

### Bibliografia 219

### Summary 231

### Nota o autorze 235

### Publikacje Collegium Civitas 237

## Wstęp

Czytelnikowi zapoznającemu się z niniejszą książką należą się pewne wyjaśnienia. W roku 2013 podjąłem się napisania pracy doktorskiej, której cel początkowo nie był jasno sprecyzowany. Pracowałem wtedy w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Zakładzie Badania Elit i Instytucji Władzy<sup>1</sup> oraz w prawniczym think tanku – Instytucie Prawa i Społeczeństwa, w którym realizowałem projekty z pogranicza analiz społeczeństwa i prawa. Moje zainteresowania badawcze od początku oscylowały wokół elit. W Polsce, o czym piszę dalej, istnieje wiele opracowań na temat elity politycznej. Nie chciałem realizować kolejnego badania, które będzie dotyczyło tematu analizowanego już na wiele sposobów i przy uwzględnieniu różnych perspektyw teoretycznych. Postanowiłem połączyć obydwie sfery, którymi w tym samym momencie – choć w różnych instytucjach – się zajmowałem, tj. sferę teorii elit oraz sferę prawa. Zespolecie to wydawało mi się wyjątkowe z różnych względów. Polska literatura cierpiała wtedy na deficyt socjologicznych i politologicznych opracowań na temat tej grupy – w szczególności zaś brak było analiz typowo empirycznych. Postanowiłem, że zrealizuję całkiem nowe badania i przedstawię obraz elity sędziowskiej interdyscyplinarnie – nie tylko w analizie instytucjonalnej czy szerzej – politologicznej – ale przede wszystkim posługując się dobrze mi znaną perspektywą socjologii humanistycznej.

---

<sup>1</sup> W tym miejscu chciałbym bardzo serdecznie podziękować wszystkim pracownikom Instytutu, którzy przyczynili się do moich badań i w rezultacie do napisania tej książki. Szczególnie dziękuję promotorce mojej pracy doktorskiej, pani prof. dr hab. Ewie Nalewajko.

Swój pomysł badawczy i przyjętą perspektywę elit prezentowałem przed szerszymi gremiami. Spotykałem się wtedy z dwiema przeciwnymi reakcjami. Ze strony socjologów, zwłaszcza socjologów polityki, oraz politologów pomysł na badanie elity sędziowskiej przyjmowany był – ku mojej uldze – z aprobatą i zachętą do dalszego pogłębiania tego tematu. Ze strony prawników zaś przyjęta perspektywa badawcza, a w szczególności instytucjonalny sposób definiowania elity sędziowskiej oraz traktowanie sędziów jako aktorów społecznych, spotkała się z krytyką.

W roku 2017 napisałem artykuł *Sędziowie konstytucyjni w Polsce z perspektywy społeczno-politycznej*, który złożyłem w znanym prawniczym piśmie naukowym. W swoim tekście analizowałem m.in. pozycję sędziów na skali prestiżu, władzy i majątku. W artykule znalazło się wiele odniesień do ilościowych badań empirycznych. Niestety, tekst nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem, bo jak napisał autor recenzji, zawierał on m.in. „informacje o stanie prawa mające charakter rudymmentarny”.

Celem przywołania tego faktu nie jest spieranie się z recenzentem, z którym co prawda w wielu punktach się zgadzam, ale wskazanie, że istnieje problem z ujęciem tematów z pogranicza różnych nauk. Książka ta i zawarte w niej wyniki badań powstały nie po to, aby zwalczać perspektywę nauk o prawie, której zdarza się niestety przywłaszczać wyłączne prawo do mówienia o kształcie sądownictwa w Polsce, ale żeby ją przede wszystkim uzupełnić. Socjologia i nauki polityczne mają takie samo prawo do zajmowania się problemami sądownictwa, jak nauki prawne. Sądzę nawet, że podejście empiryczne, które bada działanie jednostek tworzących instytucje prawne, jest niekiedy bardziej potrzebne, niż teoretyzowanie na gruncie prawniczych dogmatów. Zbyt często zamykamy się w swoich informacyjnych oraz badawczych bańkach, a cierpi na tym przede wszystkim nauka.

Realizując początkowo moje analizy na temat sędziów – a przypomnę, że był to rok 2013 – nie zakładałem następstw zmiany politycznej, która dokonała się w roku 2015 na stanowisku prezydenta RP i w parlamencie. Czytelnik zapoznający się z kolejnymi stronami mojego opracowania

zauważy, że większość z nich dotyczy przede wszystkim stanu instytucji na lata 2014-2016. Kontekst tamtego okresu, czyli zmiany politycznej podyktowanej wyborami prezydenckimi oraz parlamentarnymi, nie tylko zdeterminował analizę rozwiązań formalnych i instytucjonalnych, ale wpłynął na narrację osób badanych, z którymi miałem przyjemność rozmawiać.

W naturalny sposób pojawia się zatem pytanie: na ile przedstawione analizy są nadal aktualne, a na ile jest to wyłącznie pewien fotograficzny zapis dokumentujący nieodległe zdarzenia historyczne? Wydaje mi się, że jest to jedno i drugie. Badania, które zrealizowałem, opowiadają o słabości polskich elit sądownictwa w trakcie poważnych zmian instytucjonalno-formalnych. Wskazują również, że zwiększenie kontroli elit politycznych nad sądowniczymi nie byłoby możliwe, gdyby nie ich wąska autonomia od początku funkcjonowania III RP.

Kolejne wydarzenia, jak na przykład powołanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego czy zmiany na stanowisku prezesa Sądu Najwyższego, które miały miejsce po przeprowadzonych przeze mnie badaniach, tylko to potwierdzają. Są one konsekwencją takiej, a nie innej struktury polskiego sądownictwa, przyjętych rozwiązań formalnych i samych postaw elity politycznej oraz sądowniczej, o których niniejsza publikacja próbuje opowiedzieć.

Na socjologiczno-politologiczną analizę kolejnych zmian związanych z tym kręgiem zapewne przyjdzie jeszcze czas.

\* \* \*

W literaturze naukowej wskazuje się najczęściej, że demokracje liberalne wsparte są na różnego rodzaju elitach: politycznych, sądowniczych, medialnych i gospodarczych. Pomiedzy tymi elitami konieczne jest współdziałanie, przy czym każda z nich charakteryzuje się inną strukturą, etosem, kształtem kanałów rekrutacji i awansu czy też zasobami, które kontroluje, ale każda z nich niewątpliwie chroni też swoją niezależność i znaczenie w państwie.



Elity sądownictwa w tym zestawie pełnią szczególną rolę. Jest nią stabilizacja reguł systemowych w oparciu o prawo, w którego granicach elity te działają, ale również prawo, którego granice ich przedstawiciele sami wyznaczają wykładnią prawa i jego interpretacją. Elity sądownictwa w krajach demokratycznych zatem z założenia charakteryzują się wysoką sprawczością, ich decyzje bowiem przekładają się na życie wielu jednostek, grup społecznych, zbiorowości i organizacji. Nie chodzi tutaj tylko o mityczne niekiedy wymierzanie sprawiedliwości, bo jest ono uzależnione od społecznie i kulturowo dominującego rozumienia pojęcia sprawiedliwości, ale o konkretne decyzje mające wpływ zarówno na inne elity, jak i obywateli państwa.

Elity sądownictwa funkcjonują na fundamencie odrębnych zasad i ideologii, która wyznacza sens ich istnienia i granice swobody funkcjonowania. To dlatego tak często ich przedstawiciele swoje działania uzasadniają poprzez odwołanie się do koncepcji państwa prawa i trójpodziału władzy.

Polskie elity sądownictwa nie znajdowały się do tej pory w szerokim kręgu zainteresowań badaczy elit i demokracji. Można zakładać, że wynika to w znacznej mierze ze stosunkowo krótkiej historii III RP i większej roli elit politycznych w początkowej fazie formułowania polskiego systemu demokracji liberalnej. Jeżeli spojrzymy na najważniejsze opracowania dotyczące grup elitarnych w Polsce, to zauważymy, że najwięcej z nich, o największej doniosłości poznawczej, powstało na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku w czasie polskiej transformacji ustrojowej i przejścia z systemu realnego socjalizmu do systemu demokracji liberalnej<sup>2</sup>. Jak pisał w połowie lat 90. Edmund Wnuk-Lipiński, „powodzenie demokratycznej rekonstrukcji zależy od tego, kto te reguły [nowe

---

<sup>2</sup> Do kanonu polskich prac socjologicznych okresu lat 80. XX wieku należy zaliczyć przede wszystkim te dotyczące rekrutacji elit politycznych Jerzego Wiatra (1984) i Jacka Wasilewskiego (1989). Lata 90. stworzyły przestrzeń dla badań międzynarodowych i porównawczych: *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?* 1995. Warto również wspomnieć o pracach Bogdana Macha i Włodzimierza Wesołowskiego (1998) czy też Jana Pakulskiego (*Postcommunist elites and democracy in Eastern Europe* 2002). Podsumowania niektórych z tych prac dokonał w swoim artykule Marek Żyromski (2008).

reguły odnoszące się do konstrukcji i zasad działania nowego systemu – P.M.] prawomocnie wprowadza w życie (...). Krótko mówiąc, chodzi tu o rolę elit (głównie politycznych, ale nie tylko) w przebiegu przekształceń ustrojowych. (...) Rzetelne badanie elit okazało się możliwe dopiero po upadku systemu komunistycznego” (Wnuk-Lipiński 1996: 111-112).

Szczególne zainteresowanie elitami politycznymi w tamtym okresie wynikało też z faktu, że zarówno ta kategoria, jak i teorie odnoszące się do elit przydatne były do badania i wyjaśniania zmiany społecznej oraz procesów przebiegających często w sposób nieprzewidywalny. Wraz z demokratyczną rekonstrukcją i transformacją ustrojową powstawały nowe instytucje oraz wyłaniali się nowi aktorzy na scenie politycznej. Obserwacje badaczy skupione były w głównej mierze na tych zjawiskach istotnych dla formowania się nowego systemu władzy. Podejście elitystyczne stanowiło niezwykle trafną perspektywę badawczą, pozwalającą w chaosie tych zdarzeń dostrzec pewne wzorce, opisać je i sklasyfikować.

W tamtym czasie pomijano na ogół rolę innych elit w trakcie transformacji, uznając formalnie i w oparciu o przyjęte założenia, że wpływ na kierunki zmian należy przede wszystkim do polityków, a nie do przedsiębiorców, intelektualistów czy sędziów.

Przeznaczenie elit w momencie zmiany systemu i jego transformacji było inne niż rola elit funkcjonujących w uformowanym systemie polskiej demokracji. Celem uprzywilejowanych grup tamtego okresu było ustalenie nowych reguł gry, wedle których sprawowana miała być władza, ale w efekcie też budowanie podstaw nowych tożsamości, mających spajać nowe elity.

Elitom transformacyjnym, bo tak proponuję je nazwać, towarzyszyła zatem szczególna odpowiedzialność, ale też ciągła niepewność co do rezultatów transformacji i tego, co ostatecznie przyniesie zmiana systemu<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Na te zjawiska, w sposób oczywisty, nałożyły się zainteresowania badaczy. Starali się oni zrozumieć zachodzące procesy między innymi przez pryzmat teorii elit, koncentrując się na opisie składu elit politycznych, ich cyrkulacji, kanałów awansu oraz ich wpływu na demokratyczną rekonstrukcję.

Za formalne zakończenie tego etapu można uznać uchwalenie Konstytucji RP w roku 1997. Od tego mniej więcej momentu, chociaż w istocie nie sposób ustalić dokładnego punktu w czasie, rola elit (nie tylko politycznych) ulegała powolnej krystalizacji. Ich celem stało się później raczej stopniowe stabilizowanie nowych reguł gry, niż dalsza zmiana systemowa i tworzenie nowych sposobów działania. O ile w pierwszym okresie, czyli na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, elity transformacyjne mówiły przede wszystkim głosem czołówki politycznej, to w okresie potransformacyjnym o uwagę i uznanie upomniwały się również inne elity, takie jak elity mediów, gospodarki, intelektualne (akademickie) czy właśnie sądownictwa<sup>4</sup>.

Względne ustabilizowanie polskiego systemu politycznego na początku XXI wieku oraz funkcjonalna istotność elit sądownictwa dla systemu demokracji liberalnej to zjawiska, które nakłaniają do poświęcenia większej uwagi tej elicie, która z założenia powinna w potransformacyjnej Polsce odgrywać rolę jego regulacji. Przedstawienie specyfiki i autonomii tej elity w sytuacji pogłębiającej się względnej stabilizacji, zaburzonej zmianą polityczną podyktowaną wyborami parlamentarnymi w roku 2015, to główny cel niniejszej książki.

Jego osiągnięcie wymaga prowadzenia rozważań na trzech poziomach: państwa oraz jego instytucji, samych elit oraz ich relacji z innymi elitami i w końcu działań osób – przedstawicieli tychże grup. Na poziomie państwa istotne są reguły i instytucje determinujące funkcje i położenie elit sądownictwa, ale również idee i koncepcje stojące za konkretnymi przyjętymi rozwiązaniami formalnymi.

Celem książki jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób zbudowane są formalnie najważniejsze instytucje sądownictwa,

---

<sup>4</sup> Oczywiście nie jest tak, że elity te pojawiły się dopiero w okresie potransformacyjnym. Pewne wydarzenia i zjawiska z okresu burzliwej transformacji ustrojowej dały podstawę do stworzenia innych elit niż polityczne i do ich większego zróżnicowania w okresie późniejszym. Na przykład za punkt rozpoczęcia tworzenia się elit sądownictwa stabilizujących system można uznać moment utworzenia instytucji Trybunału Konstytucyjnego (TK) w roku 1982 (faktycznie swoją działalność rozpoczął w roku 1986).

jaka jest ich rola w systemie i jakie założenia stoją u ich podstaw. Jednak nie wszystkie instytucje wpisane w polski system sądownictwa będą przez mnie rozpatrywane. W wybranym podejściu do elity sądownictwa zaliczani są aktorzy społeczni zajmujący wysokie stanowiska w najważniejszych instytucjach sądownictwa – przyjmuję więc typowo pozycyjną definicję elit. Zgodnie z nią elitą sądownictwa w Polsce są sędziowie wykonujący swój zawód w najwyższych ustrojowo, konstytucyjnych instytucjach władzy sądowniczej w Polsce, takich jak Sąd Najwyższy (SN), Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) oraz Trybunał Konstytucyjny (TK).

Zakres władzy elit sądownictwa w poszczególnych wymienionych instytucjach jest bardzo różnorodny, a każda z nich odpowiada nieco innym, funkcjonalnym wymogom systemu demokratycznego Polski, co zostanie uwzględnione w analizie na tym poziomie.

Chociaż samo funkcjonowanie i kształt instytucji sądowniczych jest istotny dla wykształcenia się elit sądownictwa, to wiele miejsca należy też poświęcić kwestiom ideowych uzasadnień podstaw tego, co dziś nazywamy wymiarem sprawiedliwości i trzecią władzą w państwie. Mowa tutaj o takich koncepcjach, jak rządy prawa, kontraktualizm, zasada podziału władzy oraz konstytucjonalizm.

Cele, dla których należy uwzględnić wymienione idee, są co najmniej dwa. Po pierwsze, opis idei związanych z sądownictwem pozwala zrozumieć przyczyny powstania instytucji sądownictwa oraz ich rolę we współczesnych państwach, w tym w szczególności we współczesnej Polsce. Instytucje społeczne nie powstają w oderwaniu od pewnych założeń, które przyjmują w toku swojego rozwoju różne społeczności. Zrozumienie znaczenia polskiej elity sądownictwa zależy właśnie od ustalenia tego typu założeń i społecznej zgody co do znaczenia i roli instytucji sądownictwa w państwie. Po drugie, opis idei rządów prawa jest w moim odczuciu powiązany z zagadnieniem legitymizacji władzy sądowniczej. Zgodnie z propozycją włoskiego teoretyka elit Gaetano Moski (1939) każda władza musi uzasadniać swoje kompetencje, poszukując abstrakcyjnych zasad, akceptowalnych i rozumianych przez osoby, które

tej władzy podlegają. Taką formułą polityczną dla władzy sądowniczej jest idea rządów prawa, która pozwala elicie sądownictwa utrzymywać i legitymizować swoją władzę na zewnątrz, mimo że za jej zasłoną znaczenie mogą zyskiwać wspólne interesy grupowe oraz współzależności i relacje z innymi, względnie autonomicznymi elitami w państwie.

Zagadnienia obserwowane na poziomie państwa obejmują jeszcze dwie istotne kwestie. Po pierwsze, są to funkcje władzy sądowniczej, które będą przedstawione w oparciu o literaturę z zakresu nauk społecznych, w tym głównie politologiczną. Po drugie, ważną kwestią teoretyczną jest próba oceny, w jakich wymiarach władza sądownicza w Polsce, a w szczególności jej funkcje określone przepisami prawa, jest odrębna w stosunku do innych władz. Temu celowi posłuży zestawienie norm systemowych z założeniami teorii elit. W ramach tego zagadnienia mieści się również ustalenie, na czym polega apolityczność i niezależność sędziów. Zagadnienia rozważane na poziomie państwa są więc niejako tłem do przedstawienia złożonej problematyki elit, w tym elit w państwie demokratycznym.

Drugi poziom rozważań zawartych w niniejszej publikacji dotyczy elit, a przede wszystkim położenia i sprawczości elit sądownictwa w państwie. Celem tych dociekań jest określenie, w jaki sposób mogą wyłaniać się współczesne elity sądownicze, jakie są granice ich władzy i w jaki sposób układają się ich relacje z innymi elitami państwa – w szczególności z elitami politycznymi. W tej części książki przyjmuję kolejne założenia na temat wybranych grup.

Po pierwsze, w ramach systemu demokracji liberalnej istnieją różne, rozproszone elity, przyjmujące różne strategie dotyczące przetrwania i zachowania wpływu na rzeczywistość społeczno-polityczną.

Po drugie, sam fakt ich istnienia wymusza wytworzenie pewnych wzorów relacji pomiędzy najważniejszymi elitami państwa. Mogą ze sobą kooperować, ale też rywalizować albo negocjować swoje granice.

Po trzecie, jeśli podstawową funkcją elit sądownictwa jest utrzymanie systemu norm, to muszą one odznaczać się wysoką sprawczością. Mówiąc inaczej, powinny mieć realny wpływ na państwo i jego instytucje,

w czym wyraża się też ich polityczność. Elity w okresie potransformacyjnym powinny stabilizować system i dążyć do jego utrzymania, ale jednocześnie zabiegać o zachowanie w nim swojej autonomii.

Po czwarte, o czym już wspomniano, elity powstają w ramach instytucji, a nie obok nich.

Po piąte, elity nie są spójne wewnętrznie, co oznacza, że jednostki wchodzące w ich skład nie muszą być świadome swojej elitarniej pozycji.

Szczególnie przydatna w analizie elit sądownictwa jest koncepcja zasobów i autonomii elit demokratycznych politolożki Ewy Etzioni-Halevy (1985; 1989; 1993; 2005). Warunkiem funkcjonowania elit są według niej rzadkie w systemie zasoby, pozostające pod kontrolą niewielu grup i jednostek, które dzięki temu zyskują władzę nad licznymi jednostkami i podmiotami zbiorowymi, wchodzącymi w skład całego społeczeństwa. Kontrolowane dobra, jako rzadkie i nierównomiernie w społeczeństwie podzielone, uznawane są za szczególnie wartościowe.

Każda elita, która wykształca się w nowoczesnym demokratycznym państwie, dąży przy tym do kontrolowania swoistych, najwyżej przez siebie cenionych zasobów. Na przykład elita polityczna, a w szczególności elita rządowa, kontroluje zasoby fizycznego przymusu, kieruje bowiem aparatem policyjnym i tym samym może wywierać wpływ bezpośredni na innych członków elit państwowych i niepaństwowych oraz obywateli swojego kraju. Elita intelektualna kontroluje zasoby wiedzy i informacji, dzięki którym może wywierać wpływ na inne elity poprzez swój profesjonalny charakter. Podobnie elita organizacji eksperckich, która swoją władzę zawdzięcza również wiedzy, ale także zasobom społecznym – zdolna jest ona tym samym do mobilizowania aktywności społecznych.

Na tym tle wyróżnia się w sposób oczywisty elita sądownictwa. Dla niej najważniejszym zasobem może być możliwość instytucjonalnego rozwiązywania sporów, definitywnego orzekania o tym, co jest sprawiedliwe, a co nie, co jest zgodne z prawem, a co jest jego przekroczeniem.

Oprócz tego elitom sędziowskim przysługuje niekiedy prawo do tworzenia norm prawnych, ich interpretacji albo nawet blokowania praw, uchwalanych przez władze polityczne.

Elity sądownictwa w państwach demokratycznych stanowią więc dopełnienie, ale też przeciwwagę dla innych elit, przede wszystkim politycznych, ograniczając ich władzę. Przy tym mają strzec wolności, które zarazem pozwalają zaistnieć w sposób niezależny innym grupom piastującym kluczowe stanowiska w państwie. Na przykład wolności słowa, która jest jedną z najważniejszych reguł obywatelskich nowoczesnych państw demokratycznych, umożliwia istnienie wolnych mediów, opierających swoje działanie przede wszystkim na zasobach dostępu do aktualnej informacji i możliwości ich szybkiego upowszechniania. Jeśli rządzący zechcą ograniczyć wolność słowa, a tym samym ograniczyć swobodę mediów, to jedyną grupą w państwie demokratycznym mogącą skutecznie sprzeciwić się takim praktykom jest elita sądownictwa.

Celem tej części publikacji jest zatem również ukazanie natury najważniejszych zasobów w dyspozycji tej elity oraz dominujących praktyk ich wykorzystywania. Bez wątplenia jednym z najważniejszych potencjałów jest zdolność kontrolowania dostępu do własnej profesji. Zakładam, że im większa jest zdolność elity sądownictwa do strzeżenia swoich granic, tym większa jest jej autonomia w państwie. W książce przyjęto, że to właśnie w obszarze autonomii elit sądownictwa tkwi potencjał zarówno skutecznego wymiaru sprawiedliwości, jak też równoważenia władz i stabilizowania demokratycznego państwa prawa.

Trzeci poziom rozważań dopełniają i wypełniają treścią teoretyczne rozważania poświęcone autonomii oraz sprawczości elit sądownictwa. O tych własnościach orzekam na podstawie percepcji i autopercepcji badanych, korygowanych ocenami przedstawicieli innych elit z ich otoczenia. Granice autonomii jednych elit są kreślone przez autonomię innych elit. Dlatego dla ich wskazania tak ważne jest uwzględnienie wzajemnych percepcji stykających się aktorów.

Przedstawione w niniejszej publikacji wyniki powiązane są z socjologiczną analizą jakościową materiału empirycznego, pochodzącego z wywiadów swobodnych, przeprowadzonych z przedstawicielami trzech wymienionych kategorii badanych. Jest to poziom analizy dotyczący percepcji członków elit na temat ich działań i szerzej funkcjonowania sądownictwa w Polsce. Jest on istotny, gdyż ukazuje jak nieformalne praktyki i relacje elit przekształcają formalnie przyjęte rozwiązania instytucjonalne.

Wywiady swobodne z przedstawicielami elit sądownictwa oraz elit politycznych i eksperckich organizacji pozarządowych zostały przeprowadzone w okresie od czerwca 2016 roku do maja 2017 roku.

Czas, w którym prowadzono wywiady oraz dokonywano analiz ich treści, zbiegł się z dość intensywnymi pracami nowego rządu i rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wraz ze zmianami w sądownictwie – zarówno w aspekcie reformy Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, jak i Sądu Najwyższego. Warto przypomnieć, że wszystkie wymienione urzędy zostały uznane w procesie badawczym za instytucje, w których gromadzone są najważniejsze zasoby elit sądownictwa, a uczestnikami badania byli aktualni oraz byli ich reprezentanci.

Próby reformy sądownictwa przez koalicję rządzącą w znaczący sposób wpłynęły na wywiady przeprowadzane z badanymi. Kontekst badania odcisnął piętno na wypowiedziach rozmówców, którzy wiele ze swoich narracji i wniosków na temat sądownictwa i polityki budowali na podstawie bieżących wydarzeń politycznych. Prawdopodobnie też z powodu planów reformy sądownictwa w przeprowadzonym badaniu odmówili udziału politycy PiS-u oraz politycy reprezentujący rząd. Działania polityczne towarzyszące badaniom są więc również przykładem niestabilnych relacji pomiędzy środowiskiem sędziowskim a elitami politycznymi w Polsce.

Zastosowanie metody jakościowej wymusiło również przyjęcie pewnych założeń dotyczących natury poznania zjawisk społecznych. Prowadząc badania jakościowe, założyłem, po pierwsze, że społeczeństwo nie jest bytem obiektywnym w sensie takim, jakim widzieli go pozytywiści,



a raczej odtwarzane jest w codziennych relacjach pomiędzy jednostkami ludzkimi.

Po drugie instytucje, które tworzą cały system i struktury powiązań i tworzą szersze układy (np. państwo), istnieją obiektywnie, ale tylko wtedy, kiedy ich istnienie jest podtrzymywane przez jednostki zaangażowane w ich funkcjonowanie. Oznacza to, że jednostki na co dzień odtwarzają ich istnienie w różnego rodzaju procesach społecznych, zarówno poprzez relacje z innymi jednostkami, tworzącymi instytucje, jak i w relacjach z samą kulturą i strukturą instytucji.

Po trzecie, co do zastosowania ewentualnej teorii to jest ona przydatna jako punkt wyjścia dla zbadania postawionego problemu badawczego, narzuca instrumentarium językowe niezbędne do interpretacji zachowań ludzkich. Teoria nie decyduje o hipotezach i nie determinuje w sposób całkowity tematyki badań, jest jedynie efektywnym narzędziem heurystycznym.

Po czwarte, teoria nie może ograniczać poznania nowych zjawisk i procesów społecznych do tej pory niezaobserwowanych i nieopisanych – istotne jest więc utrzymanie w trakcie badań kontekstu odkrycia<sup>5</sup>.

Po piąte, moje badania jakościowe stanowią pewien kompromis pomiędzy uogólniającą teorią weryfikowaną zwykle przy pomocy narzędzi standaryzowanych, a badaniem i analizą w nurcie paradygmatu interpretatywnego, który nierozzerwalnie wiąże się z rozumiejącą socjologią humanistyczną. Interpretatywizm jest „głęboko zakorzeniony w subiektywistycznej wizji natury społecznej i teorii poznania. Perspektywa ta jest zorientowana na zrozumienie rzeczywistości w takiej postaci, w jakiej jawi się jej uczestnikom (aktorom społecznym). Poszukuje wyjaśnień, odwołując się do świadomości, doświadczeń, przekonań i wyobrażeń ludzi, którzy stale konstruują i rekonstruują swoje działania. Świat społeczny jest traktowany jako wciąż wyłaniający się i zmieniający proces społeczny tworzony przez jednostki; jest on tworem ludzkich

---

<sup>5</sup> Kontekst odkrycia wiąże się ściśle z metodologią teorii ugruntowanej, por. Konecki (2012).

umysłów, siecią założeń i intersubiektywnie podzielanych znaczeń” (Sławecki 2012: 78).

Po szóste, biorąc pod uwagę wcześniejsze stwierdzenie, w trakcie prowadzenia badań jakościowych nie miało znaczenia to, że wypowiedzi badanych były subiektywne i niestandardyzowane. One miały być takie w swojej istocie, ponieważ badanie prowadzone było wśród przedstawicieli elit, którzy swojemu działaniu i otaczającemu ich światu nadają sens i znaczenia, które mogą być intersubiektywnie podzielane przez innych aktorów społecznych. W trakcie prowadzenia badań jakościowych przyjęto więc postawę metodologiczną, która określana jest jako współczynnik humanistyczny (Znaniecki 2008).

Podsumowując, wyróżnienie przeze mnie poziomu instytucji państwa, elit i indywidualnych aktorów oraz ich triangulacja starają się ująć problematykę polskich elit sądownictwa w całej ich złożoności. Z każdym z nich związane są nieco inne cele, podporządkowane jednak zawsze problematyce badawczej pracy:

- Na poziomie państwa ukazano funkcjonowanie najważniejszych instytucji władzy sądowniczej w Polsce: jej funkcji społecznych i politycznych oraz idei, na których zostały instytucje sędziowskie wzniesione i które legitymizować mają ich istnienie.
- Perspektywa elit dostarcza wiedzy o położeniu elit sądownictwa w systemie, ich autonomii we współczesnym polskim państwie demokratycznym oraz uregulowanych normatywnie granicach i relacjach z innymi elitami.
- Analizy działających aktorów społecznych przedstawiają doświadczenia zawarte w narracjach polskich elit sądownictwa i przedstawicieli innych elit dotyczące miejsca i roli elit sądownictwa we współczesnej Polsce w momencie kluczowych przemian. Zastosowane podejście nadało analizie charakter interdyscyplinarny, gdzie refleksji metodologicznej i teoretycznej towarzyszą nawiązanie do socjologii polityki oraz prawa.

Pytanie podstawowe, na które staram się znaleźć odpowiedź, dotyczy granic autonomii elit sądownictwa w Polsce w sytuacji zaburzenia procesu ich stabilizacji.

Punkty odniesienia, tworzące ramy analiz, można więc schematycznie wyrazić za pomocą dwóch konkurencyjnych hipotez:

1. Ograniczonej autonomii elit sądownictwa w stosunku do jej systemowych funkcji i kompetencji innych elit państwa.
2. Nadmiernej autonomii elit sądownictwa ze względu na funkcje i kompetencje, ograniczające autonomię innych elit.

Te oba skrajne stany są tu uznawane za niekorzystne z punktu widzenia norm i praktyk demokratycznego państwa prawnego. Podjęte w mojej pracy zadanie badawcze dotyczy ulokowania elit sądownictwa na stworzonym przez nie wyobrażonym kontinuum w oparciu o podzielane percepcje, oceny i samooceny badanych przedstawicieli tej grupy.

Książka składa się z pięciu rozdziałów.

Rozdział pierwszy rozpoczyna przedstawienie głównych koncepcji funkcjonowania władzy sądowniczej i elit sądownictwa, takich jak rządy prawa, podział władzy i kontraktualizm. Następnie omawiam najważniejsze koncepcje odnoszące się do roli sądownictwa we współczesnych państwach oraz opisuję funkcje najważniejszych polskich instytucji sądownictwa<sup>6</sup>.

Rozdział drugi jest poświęcony przede wszystkim elitom. Rozpoczyna się omówieniem koncepcji myślicieli, którzy podejmowali wątki elitystyczne. Dalsza część rozdziału służy rozwinięciu teorii elit, ze szczególnym uwzględnieniem teorii elit demokratycznych i ich względnej autonomii. Rozdział kończy analiza pozycji polskich sędziów z perspektywy zawodu i profesji, którą wykonują.

Rozdział trzeci służy ukazaniu elit sędziowskich jako przedmiotu badań – jest to więc część operacjonalizująca pojęcia stosowane w dalszych

---

<sup>6</sup> Opis polskich instytucji jest zgodny w znacznej mierze ze stanem prawnym przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się w 2015 r. Jest to informacja istotna, ponieważ po tych wyborach nowy rząd i nowy skład parlamentu zreformował w znaczącej skali polskie sądownictwo, co jest przykładem dalszego ograniczania autonomii elit sądownictwa w Polsce.

analizach percepcji aktorów społecznych. W ramach tego rozdziału przedstawiono dodatkowo rudymenarną analizę statystyczną opisującą zbiorowość elit sądownictwa w Polsce.

Rozdział czwarty i piąty dotyczą bezpośrednio percepcji i ocen wybranych przedstawicieli elit państwa w odniesieniu do autonomii elit sądownictwa, ich zasobów oraz relacji z elitami politycznymi i eksperckimi.

Książkę kończy niewielkie podsumowanie, bibliografia, streszczenie w języku angielskim oraz nota biograficzna autora.



## **Rozdział 1**

### **Koncepcje państwa prawa, podziału władz i władzy sądowniczej**

#### **1.1. Idea państwa prawa**

Badając demokratyczne elity sądownictwa, nie da się abstrahować od problematyki państwa prawa, czyli państwa rządzonego w ramach określonego zbioru procedur. Aczkolwiek można sobie wyobrazić państwo prawa rządzone w sposób niedemokratyczny, to z trudnością przychodzi na myśl państwo demokratyczne bez systemu rządów prawa. Podobnie jest z możliwościami aplikacyjnymi teorii elit demokratycznych, której elementem immanentnym jest właśnie ustroj demokratyczny z jego podstawowymi zasadami. Koncepcja rządów prawa (ale również zasada trójpodziału władzy, kontraktualizm i konstytucjonalizm) wraz z elitami demokratycznymi, instytucjami sądowniczymi i demokracją jako ustrojem państwa pozostają w ścisłej relacji.

Opisując rolę potransformacyjnych elit sądownictwa w Polsce w sytuacji zapoczątkowania procesu jej destabilizacji, należy uwzględnić wcześniej ideologiczną i teoretyczną podstawę instytucji sądowniczych, w których gromadzone są największe zasoby władzy sędziów. Rozdział ten jest zatem poświęcony głównym koncepcjom dotyczącym natury władzy sądowniczej, pełniącym funkcje zarówno legitymizujące tę władzę, jak i zapewniające jej podbudowę teoretyczną.

Omawianie idei rządów prawa warto rozpocząć od rysu historycznego z uwzględnieniem – przynajmniej w wąskim zakresie – specyficznego polskiego kontekstu. Tomasz Pietrzykowski zwrócił uwagę na trzy elementy poprzedzające idee państwa prawa. Po pierwsze, jest to antyczne

rozdzielenie naturalnych praw przyrody (*physis*) od przyjmowanych przez różne społeczności praw i reguł organizujących ich funkcjonowanie (*nomos*). Zróznicowanie pomiędzy prawami naturalnymi a stanowionymi pojawiło się po raz pierwszy wśród ateńskich sofistów: „(...) sformułowali oni pogląd, że to, co uchodzi za słuszne i sprawiedliwe w stosunkach między ludźmi, jest kwestią jedynie subiektywnych opinii. (...) Dlatego zwyczaje i prawa różnych państw czy epok różnią się od siebie, podczas gdy prawa naturalne mają charakter uniwersalny, wieczny i niezmienny” (Pietrzykowski 2014: 68). Uznanie praw rządzących społeczeństwami za konwencjonalne sprzyjało pogładowi, według którego powinny one być przedmiotem refleksji, a niekiedy również dogłębnej krytyki (w przeciwieństwie do niezmiennych praw naturalnych).

Kolejnym historycznym elementem sprzyjającym realizacji idei rządów prawa była kodyfikacja praw (czyli ich spisanie). Kodyfikacje prawa w czasach antycznych np. w postaci kodeksu Solona i prawa dwunastu tablic powstały pod wpływem biedniejszych warstw społecznych: „Postulat pisemności miał bowiem ograniczyć możliwość jego naginania w interesie zamożniejszych i bardziej wpływowych uczestników sporów prawnych” (ibidem: 70). Ostatnim elementem poprzedzającym i mającym wpływ na zrodzenie się idei rządów prawa była zasada ustrojowej isonomii, co oznacza dokładnie „równość wobec prawa”. Pojęcie to było jedną z podstawowych idei politycznych starożytnych Aten. Każdy obywatel tego państwa-miasta był z innymi jego mieszkańcami na równi, jeśli chodzi o wpływ na bieg wydarzeń publicznych. Miało to jednocześnie przełożenie na równy dostęp do urzędów państwowych.

Demokracja ateńska nie przetrwała, a nowym centrum politycznego świata i politycznej myśli tamtych czasów stał się Rzym. Idea państwa rządzonego według prawa i poprzez prawa upadła wraz ze zmianą ustroju republikańskiego w cesarstwo, czyli w taki ustrój, w którym państwo jest rządzane i podporządkowane jedynie woli panującego cesarza. To wola cesarza stała się źródłem każdego z praw.

Zasady panujące w rzymskim cesarstwie *princeps legibus solutus* (osoba monarchy jest nietykalna i nie podlega prawom) oraz *quod principi*

*placuit legis habet vigorem* (to, co podoba się władcy, ma moc prawa) przeniknęły do średniowiecza, ale uległy reorganizacji pod wpływem myśli chrześcijańskiej i prawa kanonicznego: „Kościół bowiem usankcjonował germańską zasadę, że król ma rządzić w ramach prawa odziedziczonego po przodkach i jest zobowiązany do jego przestrzegania. Najwcześniejsze zbiory prawa kanonicznego wyrażały zatem myśl, że «władcy są związani swymi ustawami (...), które stanowią dla poddanych». Jej słuszność dowodzono w sposób racjonalny: prawo wtedy będzie przez wszystkich przestrzegane, jeśli sam władca będzie je respektował. Podstawą więc każdego sprawiedliwych rządów – według średniowiecznych kanonistów – było podporządkowanie się władcy ustanowionych przez siebie prawom” (Dziadzio 2012: 138). Przykładowo, Kościół odwołał się do idei rządów prawa w sporze pomiędzy cesarzem Henrykiem IV a papieżem Grzegorzem VII o inwestyturę<sup>7</sup>.

Średniowieczna idea rządów prawa uległa jednak osłabieniu u progu czasów nowożytnych. Złożyło się na to kilka zjawisk: „Państwa Europy zachodniej zmagaly się wówczas częstokroć z zagrożeniem zewnętrznym (np. wojna stuletnia) bądź targane były wojnami domowymi (np. wojna dwóch róż w Anglii). Niestabilność wewnętrzna, zagrożenie granic powodowały, że społeczeństwa większości krajów europejskich, tracąc poczucie bezpieczeństwa, rezygnowały ze swego udziału w rządzeniu na rzecz skupienia władzy w rękach monarchy” (ibidem: 139). Na tołożyło się również coraz większe zainteresowanie prawem rzymskim, które wykorzystywane przez monarchów uzasadniało prymat prawa stanowionego nad prawem zwyczajowym. Panujący rozpoczęli proces centralizacji władzy poprzez likwidację samorządów lokalnych i instytucji stanowych, na który składał się również proces wykształcenia aparatu urzędniczego na ich usługach. W efekcie pod koniec średniowiecza w wielu

---

<sup>7</sup> Spór dotyczył przede wszystkim odmiennych wizji przywództwa w chrześcijańskim świecie. Grzegorz VII optował za ideą uniwersalizmu papieskiego, która oznaczała zwierzchność papieża nad władzą cesarską – cesarz Henryk IV z kolei dążył do sprawowania zwierzchnictwa nad papiestwem i wpływu na proces wyboru papieża.



państwach Europy doszło do zmiany ustrojów w kierunku monarchii absolutnych.

Tylko jedno państwo oparło się zmianom zachodzącym w tamtym czasie. Było nim państwo polsko-litewskie. Specyficzna sytuacja tego kraju wynikała z uzyskanej ugody pomiędzy władzą stanu szlacheckiego a władzą królów z dynastii Jagiellonów. Demokracja szlachecka funkcjonowała od XV do XVI wieku i opierała się m.in. na tzw. przywilejach szlacheckich. W ramach przywilejów władza królewska została znacznie ograniczona, m.in. królowi nie było wolno nakładać na szlachtę kar ani konfiskować ich dóbr (przywilej czerwński z roku 1422, przywilej jednolicko-krakowski z 1430 i 1433 oraz przywilej cerekwicko-nieszawski z roku 1454). Szlachta uzyskała również pełnię praw do uczestniczenia w życiu państwa, a tym samym uzyskała wpływ na jego losy. Zgodnie z przywilejem cerekwicko-nieszawskim z roku 1454 król nie mógł bez zgody szlachty nakładać nowych podatków ani ustanawiać nowych praw.

Potwierdzeniem tego ostatniego uprawnienia była konstytucja sejmowa z roku 1505 określana jako *Nihil novi*, która w wyraźny sposób osłabiła władzę monarchy w I Rzeczypospolitej. W Polsce tamtego okresu nie było sprzyjających warunków do zwiększenia władzy monarszej, jak to miało miejsce w innych krajach Europy: „Społeczeństwo szlacheckie, korzystające już wtedy z pełni praw obywatelskich, w polityce wzmocnienia pozycji tronu dostrzegło wyłącznie zamach na swe wolności. (...) Za groźną dla polskiego systemu ustrojowego uznano zwłaszcza powszechną na Zachodzie admirację dla rzymskiej zasady, że władca nie jest związany z prawem. Oznaczała ona bowiem zgodę na polityczne i prawne podporządkowanie społeczeństwa woli władcy” (ibidem: 141).

Szczególny przypadek, obok Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego tamtego okresu, stanowiła również Anglia, w której już w roku 1215 przyjęto *Magna Charta Libertatum* (Wielką Kartę Swobód), uznawaną dziś za źródło brytyjskiego *rule of law* i za fundament porządku konstytucyjnego oraz gwarancji obywatelskich wolności. Wielka Karta Swobód ograniczyła znacząco władzę monarszą. Szczególne znaczenie miało

wprowadzenie zakazu uwięzienia wolnego obywatela bez wyroku sądowego, zakazu odmawiania obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zakazu nakładania podatków bez zgody rady królestwa. Wiele z zasad ustanowionych w Wielkiej Karcie Swobód było łamanych i następnie potwierdzanych przez Radę Regencyjną.

W rezultacie w XVII wieku doszło do uchwalenia kolejnego ważnego dla brytyjskiego *rule of law* dokumentu zwanego Petycją o prawo (*Petition of Right*). Potwierdzono w nim, powołując się m.in. na Wielką Kartę Swobód, wiele postulatów, które przyjęły charakter konstytucyjny. Podobnie jak w Wielkiej Karcie Swobód, tak i w tym przypadku szczególne znaczenie zyskało uchwalenie zakazu nakładania nowych podatków bez zgody parlamentu oraz zakaz więzienia obywateli bez odwoływania się do przepisów prawa. Zakaz więzienia obywateli bez wyroku sądowego został ponownie potwierdzony w ustawie *Habeus Corpus Act* uchwalonej w roku 1679. Zwieńczeniem ustaw ograniczających władzę monarchów była Karta praw (*Bill of Rights*), która w trzynastu punktach przedstawiała różne nadużycia władzy dynastii Stuartów wraz z nowymi prawami, odnoszącymi się do prerogatyw władzy monarszej.

Wszystkie te akty oraz wchodzące w ich skład prawa i ograniczenia władzy weszły do tzw. porządku konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Kraj ten do dziś nie posiada, jak wiadomo, spisanej konstytucji określającej strukturę państwa i jego ustrój.

W XVII i XVIII wieku w europejskich monarchiach absolutystycznych zaczęły rodzić się jednak prądy i koncepcje przeciwne systemom absolutystycznym: „Już od schyłku średniowiecza nabierający rozpędu rozwój gospodarki kapitalistycznej, bankowości, wzrost znaczenia samorządnych miast, postęp techniki, reformacja i związany z nią – jak pisał Max Weber – «duch kapitalizmu» stopniowo rozsadzały feudalny porządek polityczno-prawny. Świat monarchów *Dei Gratia* [Z łaski bożej – przyp. autora], sprawujących nieograniczoną władzę nad życiem i sumieniami poddanych, stawał się coraz mniej przystającym do nowych czasów anachronizmem. Zmieniające się warunki gospodarcze, społeczne i religijne przyniosły także nowe idee filozoficzne. Na gruzach

odchodzącego w przeszłość średniowiecznego obrazu świata europejska myśl polityczno-prawna doby nowożytnej poszukiwać musiała innych podstaw legitymizacji władzy i zasad organizujących państwo” (Pietrzykowski 2014: 81). Jednym z takich prądów była idea kontraktualizmu, czyli umowa społeczna jako zasada stabilizująca ład społeczny i porządek w państwie. Głównymi przedstawicielami idei kontraktualizmu byli Thomas Hobbes, John Locke i Jean-Jacques Rousseau.

Thomasowi Hobbesowi (1588-1679), autorowi *Lewiatana*, zawdzięczamy słynne określenie pierwotnego stanu natury, w jakim znaleźć się może ludzkość bez autorytarnej władzy, która spaja ze sobą indywidualne dążenia jednostek: *Bellum omnium contra omnes* („wojna wszystkich przeciw wszystkim”). Dla Hobbesa stan natury społeczeństwa, stan w którym jednostki nie są związane prawami i umowami, jest stanem chaosu. Dopiero w wyniku zrzeczenia się jednostek swoich osobistych praw na rzecz suwerena, zyskują one ochronę i stan względnej równowagi społecznej: „Ostateczną przyczyną, celem czy zamiarem ludzi (którzy z natury rzeczy miłują wolność i władzę nad innymi), gdy nakładają na siebie ograniczenia (którym, jak widzimy, podlegają w państwie), są widoki na zachowanie własnej osoby i na bardziej szczęśliwe dzięki temu życie. To znaczy: widoki na to, że wydobędą się z nędznego stanu wojny, który jest nieuniknioną konsekwencją przyrodzonych uczuć i namiętności ludzi tam, gdzie nie ma widzialnej mocy, która by ich trzymała w strachu i obawą kary zmuszała do dopełniania zawartych uгод” (Hobbes 1954: 147).

Zdaniem Hobbesa konflikty w stanie natury powodowane są ciągłą rywalizacją jednostek, brakiem poczucia ich bezpieczeństwa oraz potrzebą sławy i chwały. W hipotetycznym stanie natury trwa nieustanny konflikt, wszyscy sobie nawzajem zagrażają. Rozumny kontrakt pozwala wyjść z tego destruktywnego stanu natury.

Nieco odmienną wizję umowy społecznej zaproponował John Locke (1632-1704). W dziele *Dwa traktaty o rządzie* rozwinął on znacząco myśl Hobbesa, z którym zgadzał się jedynie w tym, że ludzie, podejmując decyzje, są egoistami działającymi zgodnie z własnymi interesami.

Stan natury u Locke’a nie oznaczał jednoznacznie stanu wojny wszystkich ze wszystkimi. Zdaniem autora „(...) mamy wyraźną różnicę między stanem natury a stanem wojny, które jakkolwiek mogą być przez niektórych ludzi utożsamiane, różnią się jeden od drugiego tak dalece, jak daleki jest stan pokoju, dobrej woli, wzajemnej pomocy i zachowania, od stanu wzajemnej wrogości, niechęci, gwałtu i zagłady” (Locke 1992: 175).

W stanie natury ludzie mogli ze sobą współpracować w celu realizacji wspólnych interesów. W opinii Locke’a dopóki ludzie byli równi, nie istniały konflikty pomiędzy nimi. Dopiero kiedy oparte na równości relacje pomiędzy ludźmi przestały być możliwe, konieczne stało się powołanie instytucji rozsądzających antagonizmy i niwelujące możliwość pojawienia się agresji: „By uniknąć tych niedogodności, jakie zagrażają ich własności w stanie natury, ludzie jednoczą się w społeczeństwach, w których mogą tak połączyć swe siły, aby całe społeczeństwo zabezpieczało i chroniło ich własność, ustanawiało określające ją obowiązujące prawa, by każdy mógł wiedzieć, co do niego należy. W tym celu ludzie oddają całą swą naturalną władzę, wstępując do społeczeństwa, społeczność zaś składa władzę ustawodawczą w ręce osób, które uznała za odpowiednie i którym zaufała, że będą rządzić na mocy ogłaszanych praw. Inaczej bowiem jej spokój, pokój i własność będą tak samo niepewne, jak były w stanie natury” (ibidem: 260).

Pojęcie „umowy społecznej” spopularyzował Jan Jakub Rousseau (1712-1778). Celem jego *Umowy społecznej* napisanej w roku 1762 było ukazanie takiej formy zrzeszenia jednostek ludzkich, „(...) która by broniła i chroniła całą siłą wspólną osobę i dobra każdego członka, i przy której każdy, łącząc się ze wszystkimi, słuchałby jednak tylko siebie i pozostał również wolnym jak poprzednio” (Rousseau 2009: 19). Poprzez akt umowy społecznej „(...) traci człowiek swoją wolność przyrodzoną i nieograniczone prawo do wszystkiego, co go nęci i co może osiągnąć; zyskuje natomiast wolność społeczną i własność nad wszystkim, co posiada” (ibidem: 23).

W tak zorganizowanym społeczeństwie to nie stan naturalny jest zagrożeniem dla jego funkcjonowania, ale stan nieodpowiedniej organizacji

społeczeństwa. W społeczeństwie dobrze zorganizowanym ludzie podlegają bezosobowemu prawu, co w efekcie upodabnia tę społeczność do stanu naturalnego. Podobnie jak w stanie natury ludzie nie zależą sami od siebie, ale tylko dlatego, że podlegają nadrzędnemu prawu, którego źródłem jest wola powszechna. Samo pojęcie woli powszechnej nie może być jednak rozumiane jako suma pojedynczych woli jednostek, lecz jako uogólniona potrzeba członków danego społeczeństwa.

Według Rousseau „Upowszechnia wolę nie liczba głosów, ale interes wspólny, który je łączy, bo przy tej organizacji każdy poddaje się z konieczności warunkom, które nakłada na innych. Przedziwna harmonia interesu i sprawiedliwości nadaje obradom wspólnym słuszość, która znika w rozprawach nad każdą sprawą prywatną, gdyż brakuje tu interesu wspólnego, który by łączył i utożsamiał regułę dla sędziego z regułą dla strony” (ibidem: 31).

Upraszczając bardzo złożone poglądy przywołanych wyżej myślicieli, można przyjąć, że ich idea umowy społecznej zakłada, że władza w państwie (władza polityczna) oparta jest na normach prawnych lub inaczej na kontrakcie. Źródłem tych praw nie są sami rządzący, ale podwładni, którzy w ramach umowy uzgadniają, jakie zadania realizować ma władza i w ręce której oddają kierowanie państwem i swoim losem. Źródłem władzy są więc prawa i to one ostatecznie ograniczają władzę rządzących i jednocześnie umożliwiają im rządzenie.

Kolejną ważną ideą dla zrozumienia roli sądownictwa i sędziów jest podział władz. Sama idea sięga jeszcze myśli starożytnej<sup>8</sup>, jednakże dopiero myśl oświeceniowa nadała jej formę znaną do dzisiaj. Znaczący wkład w koncepcję podziału władz miał John Locke. Z jego teorii umowy społecznej wynika, że ludzie powinni przede wszystkim podlegać

---

<sup>8</sup> Na przykład Arystoteles wyróżnił trzy części składowe ustrojów: „Wszystkie ustroje mają trzy części składowe, toteż mądry prawodawca musi się nad tym zastanowić, co jest dla każdej z nich pożyteczne; jeśli się one przedstawiają dobrze, to i ustrój musi być dobry, a różnice między nimi stanowią także o różnicy ustrojów. Jedną z tych trzech części jest czynnik obradujący nad sprawami państwowymi, drugą czynnik rządzący (bierze się przy tym pod uwagę, jakie winny być urzędy, jaki ich zakres władzy i jaki sposób ich wyboru), trzeci zaś czynnik sądzący” (Arystoteles 2012: 126).

władzy prawa, a to może zagwarantować im wyłącznie taka sytuacja, w której organ realizujący zadania z zakresu wykonywania ustaw nie będzie miał wpływu na ich zmianę.

Locke dzielił władzę – odpowiednio do podstawowych sfer działania państwa – na prawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Zadaniem pierwszej z nich jest „wydawanie stabilnych ustaw, ustanawianie kar za ich naruszenia, stosowanie siły w ich obronie, nadzorowanie władzy wykonawczej, ustanawianie sądów i określanie zakresu prerogatyw” (Małajny 2003: 188). Władza wykonawcza realizuje swoje zadania poprzez trzymanie pieczy nad prawidłową realizacją ustanowionych praw. Do jej zadań należą również kwestie związane z realizacją wyroków sądów oraz karanie przestępców. Do trzeciej sfery działania państwa należy prawo wypowiedzania wojny oraz dokonywania wszelkich transakcji z osobami i społecznościami spoza państwa. Propozycja Locke’a jest *de facto* nie trójpodziałem władzy odpowiadającej wyżej wymienionym sferom, ale dwupodziałem. Jego zdaniem legislatywie przysługuje przede wszystkim pierwsza sfera, a egzekutywie dwie pozostałe.

Idea trójpodziału władz, jaką znamy i która jest powszechnie stosowana we współczesnych państwach demokratycznych, wywodzi się przede wszystkim od Monteskiusza, który sformułował swoje poglądy w dziele *O duchu praw* (1748). Zdaniem Monteskiusza władza w państwie powinna być rozdzielona względem trzech obszarów (sfer działania państw), które przynależą trzem odrębnym organom państwowym. Sfera prawodawcza należeć powinna do legislatywy, sfera wykonawcza – do egzekutywy, a sądownicza – judykatywy. Propozycję takiego rozdzielenia i konstrukcji ustrojowej państwa Monteskiusz uzasadnia w następujący sposób: „Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało magnatów, albo szlachty, albo ludu, sprawowało owe trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądenie zbrodni lub sporów między obywatelami” (Monteskiusz b.d.: akapit 821). Według Monteskiusza wolność obywateli mogłaby być zagrożona, gdyby władza sądownicza była połączona

z władzą prawodawczą, ponieważ „władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolna”, a „gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemieżyciela” (ibidem).

Niebezpieczeństwo dojścia do władzy tyrana, gromadzącego w swoich rękach całą władzę w państwie, ma zdaniem Monteskiusza ograniczyć mechanizm powściągnięcia władz (hamulców ustrojowych), wpisany w zasadę trójpodziału władzy: „Trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę” (ibidem: akapit 812).

Władza w jego opinii zawsze dąży do nadużyć, bez norm i zasad, które tę władzę ograniczą, każdy ustrój narażony jest na monowładzę. Z powyższej zasady skorzystali m.in. amerykańscy ojcowie założyciele w dyskusji toczącej się w ramach tworzenia ustroju Stanów Zjednoczonych i do dziś stanowi ona istotny element konstytucji tego kraju (Małajny 1985).

Obok idei kontraktualizmu i idei podziału władz należy uwzględnić również ideę konstytucjonalizmu, której początków można szukać w dwóch rewolucjach: francuskiej i amerykańskiej. Szczególne znaczenie miała uchwalona w roku 1776 Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych. Jej autorami byli wspomniani wyżej ojcowie założyciele: Thomas Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin, Robert Livingston i Roger Sherman. Po uchwaleniu deklaracji nastąpiło przyjęcie szeregu konstytucji stanowych. Zwieńczeniem tego procesu było uchwalenie państwowej (federalnej) Konstytucji Stanów Zjednoczonych w roku 1787, uzupełnionej później o *Bill of Rights*.

Już w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych zawarto słowa, które oznaczały, że istotą rządów jest ochrona niezbywalnych praw obywateli: „Uważamy następujące prawdy za oczywiste, że wszyscy ludzie stworzeni są równymi, że Stwórca obdarzył ich pewnymi nienaruszalnymi prawami, że w skład tych praw wyłonione zostały wśród ludzi rządy, których sprawiedliwa władza wywodzi się ze zgody rządzonych, że jeżeli kiedykolwiek jakakolwiek forma rządu uniemożliwiłaby osiągnięcie tych celów, to naród ma prawo taki rząd zmienić lub obalić i powołać nowy, którego podwalinami będą takie zasady i taka organizacja władzy, jakie

wydadzą się narodowi najbardziej sprzyjające dla szczęścia i bezpieczeństwa” (za: Bartnicki, Michałek, Rusinowa 1992: 67).

Idea rządów prawa została również bezpośrednio wyrażona przez Johna Adamsa w konstytucji stanu Massachusetts z roku 1780. Artykuł XXX tego dokumentu bezpośrednio zwraca uwagę na rozdzielenie władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowej i zakończony jest słynnym już sformułowaniem: „to the end it may be a government of laws, and not of men” [Przed wszystkim rządy prawa, a nie ludzi – P.M.] (Constitution of Massachusetts 1780).

Wraz z pojawieniem się konstytucji powstał również problem kontroli konstytucyjności prawa. W samej Konstytucji USA nie znajdziemy informacji o tym, kto może kontrolować decyzje podejmowane przez instytucje publiczne. Jednakże w sprawie *Marbury vs. Madison* z roku 1803 w wyniku decyzji sędziego Johna Marshalla Sąd Najwyższy orzekł, że Akt Sędziowski z roku 1789 nie był zgodny z prawem amerykańskiej konstytucji. Od tego momentu to Sąd Najwyższy przejął funkcje sądowej kontroli konstytucyjności prawa (tzw. *judicial review*).

Jak zauważył Paweł Laidler, na mocy decyzji sędziego Marshalla „amerykańscy sędziowie mogą interpretować konstytucję w procesie ustalania zgodności z nią aktów prawnych niższego rzędu, co w praktyce najczęściej oznacza federalne i stanowe ustawodawstwo. Należy jednak zauważyć, że zdolność do interpretacji konstytucji jest niejako wypadkową działań prawotwórczych, które Sąd teoretycznie dzierżył od początku swego istnienia. Fakty są takie, że ze skromnej instytucji, której ojcowie założyciele poświęcili niewiele czasu podczas konwencji konstytucyjnej i niewiele miejsca w samej ustawie zasadniczej i która w założeniu miała być «trzecią» władzą, Sąd Najwyższy ewoluował, stając się jednym z najważniejszych elementów amerykańskiego systemu politycznego, wpływając współcześnie na niemal każdą sferę życia obywateli” (Laidler 2011: 11).

Konstytucja USA stała się w późniejszym czasie wzorem do naśladowania w innych krajach wchodzących na ścieżkę konstytucjonalizmu. W Europie prawdziwy rozkwit konstytucjonalizmu przypadł dopiero na



wiek XIX. Konstytucje tamtego okresu tworzone były już w oparciu o zasady normujące funkcjonowanie podstawowych instytucji państwa oraz określające relacje pomiędzy nimi a obywatelami. U podstaw funkcjonowania tych konstytucji leżała idea, według której zasady ustalone w ustawie zasadniczej wiążą zarówno rządzących, jak i rządzonych. To w tym okresie ukształtowało się współczesne rozumienie idei rządów prawa (*Rechtsstaat*) w niemieckiej myśli prawniczej i *rule of law* w myśli anglosaskiej.

Aby przybliżyć istotę i specyfikę idei rządów prawa w myśli anglosaskiej, posłużę się – podobnie jak w swojej książce zrobił Tomasz Pietrzykowski (2014: 91-93) – wykładem prawa konstytucyjnego z roku 1885 autorstwa brytyjskiego prawnika, Alberta Venn Diceya. Jego praca miała bardzo duże znaczenie dla późniejszego rozumienia konstytucji i jej interpretacji. W swoim wykładzie *Introduction to the Study of Law the Constitution* Dicey zwrócił uwagę na trzy zbieżne zasady, które warunkują angielski ustrój prawny: „Kiedy mówimy, że zwierzchnictwo lub rządy prawa są cechą angielskiej konstytucji, na ogół mamy na myśli trzy różne, choć pokrewne koncepcje. W pierwszej kolejności chodzi o to, że żaden człowiek nie może być ukarany lub nie może doznawać cierpienia bez wyraźnego naruszenia prawa ustawionego przez sądy [tłum. P.M.]” (Dicey 1982: 110).

Powyższa zasada oznacza, że żaden obywatel nie może podlegać arbitralności władzy, czyli nie może być karany za czyny, które nie są uznane przez sądy za karalne. Rządy prawa zdaniem Diceya są więc rządami, które nie mogą w dowolny sposób ingerować w życie obywateli. Obywatele podlegają przede wszystkim stanowionemu prawu, a nie władzy.

Drugą istotną zasadą rządów prawa według Diceya jest to, że „Nikt nie jest ponad prawem, ale (co już jest inną kwestią) każdy człowiek, niezależnie od jego pozycji lub stanu, podlega powszechnemu prawu królestwa i jurysdykcji powszechnych sądów [tłum. P.M.]” (ibidem: 114).

Zasada ta więc odnosi się do równości wszystkich obywateli wobec prawa. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z przeciwnym

obywatelem, bezdomnym, milionerem, członkiem rządu, premierem lub prezydentem, każdy z nich podlega prawu na tych samych zasadach. Jeśli popełni wykroczenie lub przestępstwo, każdy z nich powinien odpowiadać za nie w ten sam sposób. Oczywiście mogą istnieć prawa, które są skierowane wobec pewnych kategorii obywateli, ale ideą tej zasady jest to, aby to osoby będące u władzy nie były ponad prawem, a podlegały tym samym normom co inni obywatele.

Trzecia zasada odnosi się do specyfiki ustroju prawnego Anglii i „może być opisana jako szczególny atrybut instytucji angielskich. Możemy powiedzieć, że konstytucja jest przesiąknięta ideą rządów prawa u podstaw, tak że ogólne zasady konstytucji (na przykład prawo do wolności osobistej lub prawo do zgromadzeń publicznych) są rezultatem orzeczeń sądowych określających prawa osób prywatnych w konkretnych sprawach wnoszonych do sądów. Natomiast bezpieczeństwo praw indywidualnych osób zapewniane przez obce konstytucje wynika lub wydaje się wynikać, z ogólnych zasad konstytucji” [tłum. P.M.] (ibidem: 115).

Dicey ma tutaj na myśli przede wszystkim różnicę pomiędzy anglosaskim *common law* a prawem kontynentalnym funkcjonującym w większości krajów europejskich (w tym w Polsce). W ramach *common law* reguły określające między innymi pozycje obywatela w państwie i jego swobody nie są przedmiotem odgórnych zasad (jak to ma miejsce w ramach prawa kontynentalnego), ale kształtują się w ramach wielowiekowej praktyki sądów, które, orzekając w konkretnych sprawach, same określiły zakres swobód obywateli względem władzy państwowej.

Obok tradycji *rule of law* istnieje druga, nieco bliższa warunkom Polski, idea państwa prawa, określona jako *Rechtsstaat*. Problematyka państwa prawa w niemieckiej myśli prawniczej była przedmiotem dyskusji takich jej przedstawicieli jak: Robert von Mohl, Friedrich Julius Stahl, Rudolf von Gneist oraz Otto Bähr. Przywołując zasady *Reschtsstaat*, posłużę się przede wszystkim propozycjami tego pierwszego, Roberta von Mohla (1799-1875).

W Polsce znana i przetłumaczona w roku 1864 została jedynie jego dwutomowa *Encyklopedia umiejętności politycznych*. W I tomie pojawia

się termin „państwo prawne”, ale pojęcie to było obecne w wielu innych dziełach tego autora. Jak pisze Adam Bosiacki: „W swym pisarstwie naukowym Robert von Mohl zrealizował wyznawane przez siebie trzy podstawowe cele: wierność koncepcji państwa prawnego, opowiadanie się za zjednoczeniem kraju, idea silnej władzy, ale także umiłowanie podstawowych zasad politycznej wolności” (Bosiacki 2003: 325).

Dla Roberta von Mohla państwem prawnym mogły być różne formy ustrojowe państw: np. demokracja, monarchia, ale już nie despocja, pisał on bowiem, że „z samego celu państwa prawnego nie wypływa jeszcze koniecznie pewna jakaś forma rządu”, ale z kolei „panowanie na przymusie oparte (...), w którym cała władza państwowa złożona jest w ręku jednej osoby, nie mającej innego zadania oprócz zadośćuczynienia własnej woli. Jest to więc państwo, którego zwierzchnik [rządzący – P.M.] ma tylko prawa, a żadnych obowiązków, lub zaś tylko obowiązki, a żadnych praw” (ibidem: 325).

Państwo prawa powstaje na drodze umowy społecznej pomiędzy członkami danego społeczeństwa. Zdaniem Mohla można wyobrazić sobie taką sytuację, w której państwo prawa powstaje jako efekt pewnej ewolucji państwowości albo jest ustanawiane *ad hoc*. Autor wyróżniał przy tym kilka warunków, w których państwo prawne może istnieć:

1. Wszyscy obywatele muszą mieć jednakowe obowiązki wobec państwa, co odnosi się bezpośrednio do zasady równości wobec prawa wszystkich jego członków.
2. Państwo ma „prawo użycia w s z e l k i c h ś r o d k ó w [podkreślenie Roberta von Mohla] wymaganych przez cel państwa” (ibidem: 325). Takie środki mogą być przez rząd wykorzystywane tylko w sytuacjach, w których należy zaradzić wyjątkowym zagrożeniom.
3. Państwo praw powinno opierać się na prawach jednostek, ale z uwzględnieniem dobra całego społeczeństwa: „Bez wątpienia każdy w państwie prawnym może się domagać, aby jego osobiste zadania znajdowały poparcie ze strony państwa. Równie

jednak nie ulega wątpliwości, iż możliwość tej pomocy ograniczona jest zasobem środków, jakimi państwo rozporządza. Sam rozsądek wskazuje zaś, iż w razie kolizji przełożyć należy pożytek ogólniejszy nad indywidualny” (ibidem: 325).

4. Warunkiem istnienia państwa prawa są również odpowiednie uprawnienia władzy publicznej. Na to uprawnienie składają się m.in. dochody z podatków, wydawane na ściśle określone cele całego społeczeństwa.
5. W państwie prawnym zawsze istnieje tzw. zwierzchnik państwa bez rozsądzania tego, czy jest nim prezydent, premier czy też monarcha. Nie istnieje państwo prawa, w którym członkiem rządu jest każdy obywatel.

Robert Mohl wyróżnił również osiem zasad, które musi posiadać państwo prawne, aby w ogóle funkcjonować. Jego zdaniem brak chociaż jednego z wymienionych praw powoduje, że państwo prawa nie może istnieć. Są one następujące:

1. Prawo do życia.
2. Prawo do czynienia wszystkiego, co nie jest zabronione.
3. Prawo obywateli do udziału w sprawach publicznych.
4. Wolność osobista.
5. Wolność słowa.
6. Wolność religijna.
7. Prawo do przenoszenia się z miejsca na miejsce.
8. Wolność stowarzyszania się i tworzenia organizacji, których cele są dozwolone i zgodne z obowiązującym prawem.

Warto zauważyć, że zasady państwa prawnego wyróżnione przez Mohla pokrywają się w znaczącej części z propozycją teoretyków elit. Ta zbieżność pokazuje, że elity demokratyczne nie tylko nie mogą funkcjonować bez demokracji, ale nie mogą również istnieć bez rządów prawa.

Kontraktualizm, konstytucjonalizm, podział władzy i rządy prawa miały niebagatelny wpływ na wykształcenie się niezależnego sądownictwa i niezależnych sędziów. Idee te funkcjonują w szczególnej symbiozie

z demokracją sensu minimum<sup>9</sup>, jak i demokracją liberalną. Z jednej strony dla demokracji istotnymi elementami systemu jest instytucja wyborów i reprezentacji, z drugiej dla rządów prawa znaczenie ma niezależny system sądownictwa i wydzielenie się wymiaru sprawiedliwości.

Demokracja i rządy prawa wpływają wzajemnie na siebie, bowiem prawo uchwalane przez większość wybraną w powszechnych wyborach funkcjonuje w ramach systemu prawa, na które składają się pewne normy, w szczególności te nadrzędne, wyrażone w konstytucji. Prowadzi to do naturalnych napięć pomiędzy demokracją a prawem „tam, gdzie instytucje prawne z powodzeniem roszczą sobie prawo do regulowania i organizowania interakcji społecznych, rządy demokracji wydają się w pewnym stopniu ograniczone. Jednak prawdziwa zdaje się być też sytuacja odwrotna: tam, gdzie parlament rości sobie prawo do suwerennej władzy stanowienia dowolnego prawa, jakiego tylko zechce, status instytucji sądowiczych staje się drugorzędny – sędziowie stają się w najlepszym razie agentami władzy ustawodawczej i interpretatorami jej nakazów” (Ferejohn, Pasquale 2010: 236).

Zarówno rządy prawa, jak i demokrację potraktować można jako dwa krańce osi, opisującej zakres władzy i podporządkowania w państwie. Jeśli uznamy, że suwerenność wybieranej, rządzącej mniejszości jest ważniejsza niż działanie zgodne z prawem, mamy do czynienia z przesunięciem władzy w kierunku instytucji politycznych. W takiej sytuacji należy uznać prymat elit politycznych nad innymi elitami państwowymi, w tym sądownictwa.

System polityczny może jednak – poprzez praktykę lub instytucje formalne – preferować rozwiązanie, w ramach którego władza w państwie i jego legitymizacja opiera się przede wszystkim na zasadach rządów prawa. Wtedy władza elit politycznych wybranych w demokratycznych wyborach jest ograniczana nie tyle przez obecność ogólnych reguł, ale

---

<sup>9</sup> Przez demokrację sensu minimum rozumiem tutaj system, w którym rządzi mniejszość wybrana przez uprawnioną do tego większość.

przez obecność elit sądownictwa, które stoją na straży ich interpretowania i przestrzegania.

Oczywiście sytuacji drugiej, czyli zwiększeniu władzy elit sądownictwa, sprzyja jednak demokracja liberalna, której wolności mają być chronione przez sędziów<sup>10</sup>.

Jeśli chodzi o relację demokracji i rządów prawa można wyróżnić dwa stanowiska, uzupełniające zarysowaną powyżej oś. Pierwsze opiera się na rozumieniu demokracji w sensie minimalistycznym i oddziela od demokracji kwestię rządów prawa. Rządy prawa mogą więc istnieć również w systemach niedemokratycznych, w których rządzący nie są wybierani w ramach regularnie odbywających się wyborów. Jak pisze Andrzej Antoszewski, „przyjęcie takiego stanowiska może wiązać się z uznaniem przez elity polityczne wszystkich podejmowanych przez nie działań za dostatecznie uprawomocnione samym tylko faktem zwycięstwa w wyborach” (Antoszewski 2016: 127).

W imię zasady „zwycięzca bierze wszystko” elity polityczne wybrane w wolnych wyborach mogą preferować strategię działania zgodną nie z rządami prawa (*rule of law*), ale zgodną z rządzeniem poprzez prawo (*rule by the law*), tym samym obniżając pozycję innych elit państwowych, nieposiadających społecznej legitymizacji wyrażonej w trakcie wyborów. Rządzenie zaś poprzez prawo może być w zaprezentowanym podejściu domeną nie tylko demokracji, ale również systemów jawnie antydemokratycznych.

Zgodnie z drugim stanowiskiem rządy prawa traktuje się jako niezbędną część systemu demokratycznego, w szczególności zaś systemu demokratycznego o charakterze liberalnym. Na przykład Fareed Zakaria (1997) definiuje demokrację typu liberalnego, odwołując się nie tylko do podstawowej zasady, jaką są wolne i regularne wybory, ale podkreśla

---

<sup>10</sup> Tak zdefiniował demokrację liberalną Larry Diamond (1999: 11-13), który zwrócił uwagę, że oprócz rywalizacyjnych wyborów i politycznego pluralizmu istotnym elementem demokracji liberalnej są również m.in. rządy prawa, wolności polityczne i obywatelskie oraz niezależność sądownictwa.

także istotną rolę rządów prawa, podziału władz oraz wolności obywatelskich. Tak przyjęte stanowisko wzmacnia rolę niezależnej władzy sądowniczej, w szczególności zaś podnosi znaczenie sądów konstytucyjnych.

Należy przy tej okazji wspomnieć, że rola sądów konstytucyjnych opiera się na idei Hansa Kelsena, zgodnie z którą orzecznictwo konstytucyjne (badanie zgodności aktów niższego rzędu z konstytucją) pełni funkcję raczej legislacyjną niż sądowniczą. Zbliża to w tym aspekcie władzę sędziów konstytucyjnych (czy nadal sędziów?) do władzy politycznej (Ferejohn, Pasquale 2010: 243-244).

Jak pokazuje analiza dwóch wyodrębnionych stanowisk, ewentualna aplikacja teorii elit demokratycznych do analizy rzeczywistych zjawisk możliwa jest wyłącznie wtedy, kiedy rządy prawa współistnieją z demokracją liberalną, a wahadło władzy przesuwa się raczej w kierunku prawa i jego instytucji niż w kierunku instytucji przedstawicielskich.

Sędziowie najważniejszych instytucji sądownictwa, w szczególności zaś takich instytucji, które umożliwiają badanie zgodności stanowionego prawa z konstytucją, są zdolni do stworzenia niezależnej elity. Podstawą wykształcenia się zasobów elit sądownictwa jest pewna umowa (może być nią konstytucja), wedle której przedstawiciele suwerennych instytucji przedstawicielskich zgadzają się na skrepowanie części swojej władzy na rzecz innych reprezentantów elit państwowych, w tym elit sądownictwa.

## 1.2. Władza sądownicza i jej funkcje w państwie

Za jedną z kluczowych zasad funkcjonowania elit sądownictwa w państwie należy uznać zasadę utrwalającą trójpodział władzy (obok koncepcji rządów prawa, kontraktualizmu i konstytucjonalizmu). W badaniach politologicznych władza sądownicza ujmowana jest często ze względu na jej położenie systemowe, relacje z innymi instytucjami i aktorami państwa, legitymizację oraz funkcje, jakie pełni w państwach o różnych ustrojach politycznych.

Koncepcja elit demokratycznych umożliwia inne spojrzenie na to, czym jest władza sądownicza w systemie demokracji. To w ramach tej perspektywy mieści się pytanie o jej apolityczność. O ile problem polityczności jest istotną kwestią, gdy dyskutuje się na temat niezawisłości sędziów i niezależności władzy sądowniczej od innych władz, o tyle problem autonomii elit sądownictwa we współczesnych demokracjach zwraca uwagę na to, w jaki sposób te uprzywilejowane grupy dążą do zdobycia i zachowania kontroli nad zasobami, które konstytuują ich odrębność. W tym zakresie działanie może być i polityczne, i apolityczne, tj. takie, które odnosi się na przykład tylko do orzekania i interpretowania prawa.

Na czym polega autonomia elit sądownictwa względem innych elit i czym są rzadkie zasoby, na które są zorientowani jej członkowie? Na to pytanie można odpowiedzieć, korzystając z propozycji innych badaczy wymiaru sprawiedliwości, którzy zwracali uwagę na jego specyficzne funkcje i zadania oraz ich odmiennność od zadań i funkcji innych władz w państwie.

W literaturze podkreśla się wiele różnych funkcji wymiaru sprawiedliwości. Analizując władzę sądowniczą z punktu widzenia teorii wyboru publicznego, Katarzyna Metelska-Szaniawska wskazała następujące jej zadania:

1. orzekanie w sprawach z zakresu dziedziny prawa cywilnego i karnego;
2. kontrola konstytucyjna oraz kontrola działania zgodności z prawem organów państwowych;
3. kontrola zgodności ustaw i innych aktów wydawanych przez władze państwowe z konstytucją;
4. tworzenie prawa (charakterystyczne dla systemów prawa typu *common law*) (Metelska-Szaniawska 2005: 126-127).

Podobne funkcje władzy sądowniczej wymieniane są również przez Martina Shapiro. Zwrócił on uwagę na trzy podstawowe funkcje sądownictwa jak: kontrola społeczna, rozstrzyganie konfliktów oraz tworzenie



prawa (Shapiro 1989: 16). Dick Howard natomiast uwypuklił następujące zadania judykatury: rola neutralnego arbitra w celu zapewnienia indywidualnych praw i interesów; kontrola legislatury i egzekutywy; ochrona praw mniejszości; działania promujące na rzecz rządów prawa i wpływające na kulturę prawną państwa (Howard 2001: 90-91).

Dariusz Skrzypiński, analizując władzę sądowniczą w procesie transformacji ustrojowej, zwrócił uwagę na jej cztery funkcje:

1. Regulacyjna – ze względu na wielowymiarowy charakter transformacji ustrojowej, w ramach której tworzy się wiele konfliktów, potrzebne jest istnienie instytucji sądowniczych, które w skuteczny sposób będą je rozstrzygać.
2. Orzekanie o konstytucyjności prawa – w perspektywie transformacji ustrojowej funkcja ta ma istotne znaczenie ze względu na ciągłe zmiany w prawie. Brak konsensusu co do podstawowych wartości oraz regulacja nowych obszarów aktywności społecznej wymaga zwiększenia znaczenia orzeczeń dotyczących konstytucyjności prawa.
3. Orzekanie o odpowiedzialności polityków – bez efektywnego mechanizmu ponoszenia odpowiedzialności przez elity polityczne za naruszenia prawa systemy nie mogą efektywnie funkcjonować, co zdaniem autora było jedną z przyczyn załamania systemu realnego socjalizmu.
4. Kontrola przebiegu procesu wyborczego – zadaniem sądów jest sprawowanie pieczy nad zgodnym z prawem przebiegiem wyborów, co ma istotne znaczenie dla zagwarantowania równych szans kandydatom startującym w wyborach i nefaworyzowaniu konkretnych opcji politycznych.
5. Rozliczanie przeszłości – sądy powinny oceniać działalność osób, które pełniły funkcje w poprzednim systemie oraz dążyć – poprzez swoją działalność – do naprawy poczynionych przez nie krzywd. Efekt tego działania może mieć nawet znaczenie symboliczne, ale jednym z jego celów jest odróżnienie aktualnego systemu od poprzedniego (Skrzypiński 2009: 53-54).

Na tle wybranych i zaprezentowanych tutaj funkcji nieco inaczej przedstawia się perspektywa badania elit z perspektywy teorii elit demokratycznych. W tym nurcie władza elity sądownictwa nie tyle opiera się na wymienionych wyżej funkcjach, co na możliwości stosowania, interpretacji i, do pewnego stopnia, kształtowania prawa, co ma istotne znaczenie w alokacji różnych zasobów. Ta elitarna grupa ma do spełnienia istotną misję, która opiera się na niezależności od elity politycznej. Dzięki niezależności elity sądownictwa są lepiej niż inne elity przygotowane do wywierania wpływu na alokację zasobów w taki sposób, że stanowią przeciwwagę dla władzy pozostałych elit. Oczywiście funkcje te są istotne w systemach demokratycznych, gdzie władza sądownicza nie podlega formalnie władzy politycznej.

Granice autonomii elit sądownictwa można opisywać z dwóch wspomnianych powyżej perspektyw: upolitycznienia sędziów w różnych wymiarach (osobistym i instytucjonalnym) oraz formalnej niezawisłości, która jest podstawą funkcjonowania władzy sędziowskiej niezależnej od wpływów innych. Niezależność i polityczność władzy sądowniczej traktują tutaj jednak jednakowo: jako czynniki wyznaczające autonomię elit sądownictwa.

Badacze zauważają, że niezawisłość (niezależność) sędziowska nigdy nie jest absolutna: „Sędzia zawsze działa w określonych uwarunkowaniach prawnych, ale także politycznych, wyznaczanych przez granice «wykonalności polityki», zdanie opinii publicznej itp.” (ibidem: 43-45). „Sędziowie mogą być upolitycznieni w dwojakim sensie: mogą znajdować się pod wpływem zewnętrznych lub wewnętrznych nacisków. Naciski zewnętrzne pochodzą z wpływu, jaki gremia polityczne takie jak partie polityczne, zgromadzenie narodowe czy rząd są w stanie wywrzeć na sądownictwo. Wpływy wewnętrzne to nic innego, jak uprzedzenia lub sympatie samych sędziów, zwłaszcza tych, którzy mają wpływ na proces podejmowania decyzji sądowych” (Heywood 2006: 378). Z drugiej strony, zgodnie z perspektywą prawniczą nie istnieje zależność polityczna władzy sądowniczej, a brak tej zależności jest gwarantowany przez zasadę sędziowskiej niezawisłości (Morawski 2006).

W literaturze politologicznej istnieje szereg prac i analiz przemawiających za tezą o polityczności władzy sądowniczej. Zebrał je Dariusz Skrzypiński we wspomnianym wcześniej studium. Warto przytoczyć najważniejsze wnioski autora, służące uzasadnieniu postawionej tezy:

- polityczność władzy sądowniczej można analizować poprzez orzeczenia, które są efektem procesów podejmowania decyzji przez sędziów, w tym aspekcie polityczność orzeczeń wynika z tego, że: dotyczą ogółu obywateli, związane są z realizacją funkcji jednej z gałęzi władz publicznych oraz wymagają określonej polityki, to znaczy podjęcia decyzji o wydaniu publicznych pieniędzy czy uchwalenia określonych ustaw (za: Peyrefitte 1987);
- na władzę sądowniczą i jej polityczność można patrzeć z perspektywy ich roli jako aktywnych graczy (tzw. *veto players*) (za: Tsebelis 2002), którzy „muszą wyrażać zgodę niezbędną dla dokonania określonych zmian w polityce państwa” (Volcansek 2021: 347). Władza sądownicza jako aktywny gracz może wpływać zarówno na utrwalenie zastanego systemu politycznego, jak i jego zmianę, a co za tym idzie – zmianę wpływów i autonomii poszczególnych władz;
- władza sądownicza jest polityczna, ponieważ tworzy politykę poprzez dokonanie wyboru interpretacji przepisów prawa stanowionego (za: Budge et al. 2001: 414);
- decyzje sądów są polityczne, ponieważ odnoszą się do prawnych regulacji trzech sfer działalności politycznej: działalność sądów zmierzająca do uzyskania, utrzymania i pozbawienia aktorów władzy lub inaczej mówiąc, działania mające na celu zmianę reguł gry o władzę; możliwość określania przez sądy zakresu kompetencji podmiotów, których zadaniem jest sprawowanie władzy; działalność sądów w zakresie ustanawiania praw i obowiązków obywateli w relacji do instytucji władzy (za: Pałeczki 2003: 194);

- władza sądownicza jest polityczna, ponieważ traktowana jest przez aktorów politycznych jako narzędzie do realizacji swoich interesów (np. wykorzystywanie wyroków sądowych przeciwko politycznym oponentom);
- polityczność władzy sądowniczej związana jest szerzej z postępującym procesem judykalizacji polityki i polityzacji sądownictwa, które opierają się na: postępującym zwiększaniu się sądowej kontroli prawa w Europie kontynentalnej; zwiększaniu się zakresu kontroli sądów nad działaniami administracji; wzroście zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej polityków; zwiększaniu się znaczenia międzynarodowych instytucji sądownictwa (za: Koopmans 2003: 269);
- polityczność władzy sądowniczej uzależniona jest od systemu politycznego, w którym ona funkcjonuje. Najlepszym tego przykładem jest rola Sądu Najwyższego w Stanach Zjednoczonych, który istotną rolę polityczną odegrał w zakresie zniesienia segregacji rasowej, ograniczenia wpływu na politykę prezydenta USA, kontroli procesu wyborczego i ograniczenia w stosowaniu tzw. gerrymanderingu (za: Roskin, Jankowska 2001: 428).

Przywołane wnioski badaczy wymiaru sprawiedliwości wskazują na podobieństwo oraz bliskość władzy sądowniczej i władzy politycznej. Dla pełnego ujęcia władzy sądowniczej należy podkreślić również te jej cechy, które są dla niej swoiste, co dotyczy również polskiej władzy sądowniczej.

Po pierwsze, władza sądownicza i efekty jej działań nie podlegają naciskom mas (przynajmniej w takim stopniu, jak podlegają im elity polityczne). O ile establishment polityczny musi monitorować nastroje społeczne, od których zależy w pewnej mierze wynik wyborów (czyli skład elit politycznych), to władza sądownicza wydaje się wolna od tego typu ograniczeń. Orzeczenia sądowe, interpretacja prawa, kontrola prawna instytucji, skład instytucji wymiaru sprawiedliwości nie powinny być co

do zasady zależne od opinii publicznej, gdyż mogłoby to wpływać na sprawiedliwość decyzji sędziowskich<sup>11</sup>.

Po drugie, władza sądownicza – inaczej niż władza polityczna – nie jest poddana formalnie procesom lobbingowym, czyli zinstytucjonalizowanym (lub nie) działaniom interesariuszy na polityczny proces decyzyjny. Trudno też w państwie o ustroju demokratycznym wyobrazić sobie sytuację, w której organizacje mogłyby mieć wpływ na wyroki sądowe lub na to, jak należy rozumieć dane prawo.

Po trzecie, władza sądownicza nie odwołuje się w swoich działaniach do programów politycznych, ale do prawa (niezależnie od tego jak ogólnie to brzmi). Jest więc teoretycznie władzą neutralną odwołującą się do pewnych ustalonych zasad lub, inaczej mówiąc, pozostaje graczem, który jest poza tzw. rynkiem politycznym (Antoszewski 2006: 235).

Po czwarte, władza sądownicza działa na zasadzie reakcji i nie podejmuje sama działań. Jest tym samym mniej elastyczna w swoich decyzjach niż władza polityczna. Po piąte, władza sądownicza formalnie jest niezawisła w swoim działaniu od zewnętrznych nacisków.

Co oznacza jednak niezawisłość i niezależność władzy sędziowskiej<sup>12</sup>? Od kogo i od czego jest to niezależność? Z punktu widzenia nauk prawnych zainteresowanie niezawisłością sędziowską ogranicza się wyłącznie do analizy zasad (np. konstytucyjnych) gwarantujących niezależność sędziów od innych instytucji i podmiotów. Najtrafniej w tym aspekcie

---

<sup>11</sup> Od tej zasady istnieją oczywiście pewne odstępstwa. Egzemplifikacją zjawiska, w którym nacisk opinii publicznej może mieć pewien wpływ na władzę sądowniczą, niech będzie dymisja niektórych sędziów wchodzących w skład Państwowej Komisji Wyborczej w wyniku nieprawidłowości w systemie liczącym głosy podczas wyborów samorządowych w 2014 roku. Inną kwestią pozostaje to, czy PKW jest instytucją wchodzącą w skład wymiaru sprawiedliwości – pozostawiając to pytanie bez odpowiedzi, należy jednak podkreślić, że w jej skład wchodzi wyłącznie sędziowie SN, TK oraz NSA.

<sup>12</sup> Pisząc o niezawisłości sędziowskiej i niezależności władzy sądowniczej, abstrahuję od dyskusji na temat rozróżnienia tych dwóch pojęć i traktuję je spójnie, tj. jako brak wpływu elit państwowych i innych elit niepaństwowych na elity sądownicze (niezależnie na co skierowany jest ten wpływ: orzeczenia sądowe, procesy selekcji sędziów, działania związane z interpretacją prawa). Prawnicy zazwyczaj rozróżniają niezależność sądów od innych władz i niezawisłość sędziowską w zakresie orzekania (brak wpływu innych podmiotów na treść orzeczenia) lub interpretują je łącznie jako terminy współzależne (por. Rzepliński 1990: 9; Murzynowski, Zieliński 1992: 4; Jankowski 1987: 4-5).

zdefiniował niezależność sędziowską były pierwszy prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski mówiąc, że „Niezawisłość sędziego oznacza przede wszystkim jego wolność od wpływów zewnętrznych – od wpływów przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, ale także władzy sądowniczej i wszystkich osób postronnych, w tym polityków i dziennikarzy” (Dąbrowski 2014: 27).

Na podobny zakres instytucji i podmiotów, od których niezależni są sędziowie, wskazuje Kazimierz Piasecki. Jego zdaniem władza sądownicza i sędziowie są niezawiśli od: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, formalnych grup społecznych, środków masowego przekazu, administracji sądowej, uczestników procesu sądowego (Piasecki 2005). Niezawisłość sędziowską można dzielić na zewnętrzną, która dotyczy niezależności sądownictwa od innych instytucji państwa i organizacji, oraz na wewnętrzną, która odnosi się do niezależności sędziów od współpracowników, przełożonych, personelu i własnych przekonań (Luu 2003: 11).

Niezawisłość sędziowska i niezależność władzy sądowniczej są zwykle ujmowane przez przedstawicieli nauk prawnych jako niewzruszone dogmaty, zasady istotne dla funkcjonowania demokracji opartej na monteskiuszowskim trójpodziale władz (Wędrychowska, Wędrychowski 1997: 252). W kontekście badanej autonomii elity sędziowskiej chodzi nie tyle o niezależność sędziowską jako zasadę doktrynalną, lecz o niezależność realną, ujętą z dwóch perspektyw: działającego aktora zbiorowego (elity) oraz z perspektywy jednostkowej sędziów. Istotne są wtedy rzeczywiste mechanizmy wyboru sędziów oraz ich doświadczenia i relacje z innymi elitami (Foglesong, Russell 2001: 69).

Niektórzy z badaczy wskazują, że pełna niezależność władzy sądowniczej od innych władz, podobnie jak pełna zależność, nie są stanem pożądanym. Z jednej strony, całkowita niezależność może prowadzić do korporatyzmu lub oligarchizacji władzy sądowniczej i naruszenia zasad trójpodziału władzy, z drugiej zbyt mała niezależność jest zaprzeczeniem podstaw demokracji liberalnej i może przyczynić się do powstania systemu,

w którym rządy splata się z funkcjami sądów<sup>13</sup>. Jak słusznie zauważył Dariusz Skrzypiński (2009: 40-41): „Żaden rozsądny polityk, a nawet rozsądnie myślący obywatel nie jest zainteresowany powołaniem sądów zupełnie niezależnych (od wszystkich i wszystkiego)”.

### 1.3. Władza sądowa we współczesnej Polsce

Elita sądownictwa w Polsce należy do szerszej kategorii elit państwa, chociaż jej funkcje i w szczególności tryb powołania jest inny niż elit rządowych czy parlamentarnych. Władza sądowa mieszcząca się w szerszej kategorii, jaką jest wymiar sprawiedliwości, jest usankcjonowaną władzą, legitymizowaną poprzez przepisy prawa stanowionego, w szczególności zaś poprzez zasady określone w Konstytucji III RP.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w rozdziale VIII Konstytucji z roku 1997, w skład wymiaru sprawiedliwości wchodzi sądy i trybunały, które „są władzą odrębną i niezależną od innych władz” i „wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej... 1997: art. 173). W Konstytucji znajduje się bezpośredni zapis odnoszący się do podziału władz, który jest zasadą mającą kluczowe znaczenie dla wykształcenia się elit państwowych: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej” (ibidem: art. 10, ustęp 1).

Pomiędzy koncepcją elit demokratycznych a koncepcją konstytucyjnego podziału władz w państwach demokratycznych, takich jak Polska, zachodzi szczególna relacja. Faktem jest, iż zasada podziału władz jest pewnym minimum, które musi zostać spełnione, aby w ogóle wykształciły się ich elity sądowe. Nie jest jednak prawdą to, że wszystkie władze są odrębne i całkowicie niezależne od siebie. Władza sądowa jest powiązana z innymi organami władzy poprzez niektóre zasoby,

---

<sup>13</sup> Czego najlepszy przykład mieliśmy w Polsce w czasach realnego socjalizmu.

których jej elity nie kontrolują samodzielnie, ale wspólnie z innymi grupami uprzywilejowanymi.

Na tym zresztą polega paradoks zawarty w teorii elit demokratycznych: zasada podziału władz jest kluczowa, jeżeli chcemy w ogóle mówić o spełnieniu standardów państwa demokratycznego, ale z drugiej strony dzięki tej zasadzie formują się wyodrębnione elity państwowe o względnej tylko autonomii, połączone sieciami relacji.

Inną kwestią pozostaje, na ile polskie elity sądownictwa czy też szerzej, wymiaru sprawiedliwości, kontrolują i kontrolowały nienaruszalność swoich granic i czy nie próbowały ich przesunąć, zmieniając przez to wypracowaną w transformacji równowagę władz w III RP. Po części odpowiedź na to pytanie uzyskamy dalej, analizując zjawiska, zachodzące na poziomie działających aktorów społecznych.

Wrócić należy jednak do kwestii położenia elit wymiaru sprawiedliwości i ich relacji z innymi elitami. W Polsce najwyższymi (formalnie) instytucjami władzy sądowniczej są: Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Do najwyższych organów wymiaru sprawiedliwości zalicza się również inne instytucje, takie jak Trybunał Stanu (TS) oraz Krajową Radę Sądownictwa.

Zakres funkcji tych instytucji określa położenie ich elit. Część z tych organów odpowiada bezpośrednio za dostęp do rzadkich zasobów, które wyróżniają elity sądownictwa. Inne zaś są organami z pogranicza elit ustawodawczych i sądowniczych lub instytucjami, w których przebiega granica relacji pomiędzy elitami sądowniczymi a innymi elitami państwowymi. Aby zrozumieć rolę niektórych z tych instytucji oraz ich odrębność od innych, należy je wszystkie krótko scharakteryzować. Dopiero uwzględnienie funkcji, jakie wypełniają one w polskim systemie demokratycznym, pozwoli zrozumieć faktyczną pozycję i rolę, jaką pełnią reprezentując ją notable.

Opis poszczególnych instytucji warto rozpocząć od przedstawienia funkcji i zadań Sądu Najwyższego. Organ ten wydaje się „czystą” instytucją wymiaru sprawiedliwości – to jest taką, której funkcje nie są związane



z szeroko rozumianą polityką, a decyzje osób stojących na jej czele są ograniczone do realizacji pewnych celów politycznych.

Sąd Najwyższy działa w granicach Ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym<sup>14</sup>. Zgodnie z jej zapisem zadaniem SN jest:

- 1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez:
  - a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych,
  - b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,
  - c) rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach;
- 2) rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego;
  - a) rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
- 3) opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe;
- 4) wykonywanie innych czynności określonych w ustawach (Ustawa... 2002a: art. 1).

Podstawowym zasobem sędziów Sądu Najwyższego jest możliwość rozpatrywania sporów w końcowej, to jest najwyższej instancji władzy sądowniczej. Jest to związane z instancyjnością postępowań sądowych, opierającej się na możliwości odwołania się od wyroku sądu niższej instancji do sądu wyższej instancji. Ponadto, a co wydaje się kluczowe, do zadań Sądu Najwyższego należy „rozwiązywanie wątpliwości” w kwestii stosowania prawa, jego interpretacji oraz wykładni, co w rezultacie

---

<sup>14</sup> Omawiane tu rozwiązania formalno-prawne odnoszą się do stanu prawnego w roku 2016.

wpływa na rozumienie prawa stosowanego przez sądy niższej instancji w rozpatrywaniu sporów.

Warto również zauważyć, że Sąd Najwyższy poprzez swoje działania może wpływać na strukturę elit państwowych oraz na ich działanie za pomocą kontroli przebiegu procesu wyborczego, orzekając na przykład o jego nieważności. Specyficzną i cenną kompetencją, która z kolei może wpływać na efekt procesu decyzyjnego, jest opiniowanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Stawia to SN na równi z innymi podmiotami, które mogą uczestniczyć w procesie konsultacji projektów ustaw lub stanowić sformalizowany lobbying grup interesu.

Nie jest więc tak, że Sąd Najwyższy stanowi „czystą” postać organizacji instytucji sądownictwa, ograniczającą się tylko do stosowania prawa i jego interpretacji – jest czymś więcej. Zasoby, które kontrolują jego sędziowie, są bardzo rozległe: obejmują władzę nadawania znaczeń przepisom prawa i wpływania tym samym na zorganizowane podmioty, które podlegają tym przepisom. SN jest też gwarantem rzetelności procesu wyborczego, który z kolei wpływa na skład elit państwowych oraz w pewnym zakresie wpływa również na kształt wielu decyzji politycznych.

Autonomia Sądu Najwyższego nie jest jednak absolutna. Jej ograniczenia są dwójakiego rodzaju, a ich źródłem są instytucje i elity polityczne. Po pierwsze, elity polityczne mają możliwość wpływania w drodze decyzji politycznych na zmianę przepisów normujących funkcje i zadania SN. Po drugie, widoczny jest wpływ elit politycznych na procesy selekcji sędziów, który opisany został w art. 21. ustawy o Sądzie Najwyższym: „Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Teoretycznie więc dostęp do elit sądownictwa w Polsce współdeterminowany jest przez polityków, chociaż kluczowe znaczenie ma i tak tutaj skład organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Omawiając kolejne instytucje władzy sądowniczej w Polsce, nie raz wspomnę o roli prezydenta jako ostatecznego decydenta w procesie wyboru sędziów na wysokie stanowiska.

W tym miejscu należy poświęcić uwagę również barierom formalnym, ograniczającym dostęp do elity sądownictwa. Zgodnie ze wspomnianą ustawą o Sądzie Najwyższym zasady dostępu do wysokiego stanowiska sędziego SN są wysoce sformalizowane. Według art. 22 tej ustawy, powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być osoba, która:

1. posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych,
2. posiada nieskazitelný charakter,
3. ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
4. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej,
5. ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, przy czym zasada ta nie dotyczy osób, które pracowały w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień doktora habilitowanego prawa.

Formalnie istnieją zatem dwa główne kanały rekrutacji na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Jest to ścieżka naukowa (poprzez instytucje naukowe i badawcze) oraz ścieżka profesjonalna (poprzez zawody prawnicze). Obydwie łączy jednak wymóg dotyczący wykształcenia, które musi być związane z dziedziną prawa.

Kolejną istotną instytucją polskiego wymiaru sprawiedliwości jest Naczelny Sąd Administracyjny, który zgodnie z Konstytucją RP (art. 184) „sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej”. Jest to instytucja w pewnym zakresie podobna do instytucji Sądu Najwyższego –

---

Warto jednak podkreślić, że z prawniczego punktu widzenia prezydent nie ma takiej kompetencji, posiada natomiast przywilej polegający na mobilizacji odpowiednich zasobów w celu zablokowania powołania danego sędziego. Zdarzyło się, że prezydent RP odmawiał przyjęcia przyrzeczenia od sędziów TK.

NSA sprawuje kontrolę głównie nad zasobami, które możemy określić jako wywieranie wpływu na strony postępowania sądowego (poprzez orzeczenia sądowe) oraz kontrolę interpretacji prawa.

Formalne bariery selekcji na wysokie stanowiska sędziowskie, czy to w wojewódzkich sądach administracyjnych, czy też w NSA, są bardzo podobne. Jednakże zakres problemów prawnych, w których Naczelny Sąd Administracyjny jest decydującym, ograniczony jest tylko do problematyki administracyjnej, co ma istotne konsekwencje przede wszystkim dla autonomii elit politycznych i biurokratycznych. Zgodnie z Ustawą z 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – do zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego należy:

1. sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów administracyjnych;
2. rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądów administracyjnych;
3. podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne (Ustawa... 2002b).

Warto zauważyć, że chociaż formalnie NSA nie przysługuje możliwość opiniowania aktów prawnych i tym samym wpływania poprzez konsultacje społeczne na ich ostateczny kształt, to takie działania są podejmowane i dotyczą wyłącznie decyzji, w których przedmiot stanowią sprawy istotne dla funkcjonowania administracji publicznej<sup>16</sup>.

Pewne różnice pomiędzy Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym widać również w aspekcie formalnych barier selekcji, chociaż w tym przypadku podobieństw jest więcej niż różnic. Rola prezydenta Rzeczypospolitej jest tu podobna jak w przypadku powoływania sędziów Sądu Najwyższego – zgodnie z art. 5 § 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych – „Sędziów sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.

---

<sup>16</sup> O działaniach NSA w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych można przeczytać w corocznych sprawozdaniach z funkcjonowania tego organu państwowego.

Z tego zapisu formalnego wynikają istotne wnioski. Po pierwsze, podobnie jak w oficjalnych kryteriach dostępu na stanowisko sędziego SN, tak i tutaj wyróżnić możemy głównie dwie ścieżki rekrutacji: poprzez zawody prawnicze (ścieżka profesjonalna) oraz poprzez instytucje naukowe. Po drugie, NSA jest również zależny od instytucji i elit politycznych, tj. formalnie powołanie na stanowisko sędziego leży w gestii prezydenta RP, chociaż odbywa się to na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – ujawnia się tu pierwsza sfera powiązań z elitami państwowymi (w tym przypadku tylko politycznymi). Drugi obszar relacji zależny jest od przedmiotowego zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego, czyli wpływania poprzez orzeczenia oraz interpretacje prawa na działanie elit biurokracji i elit politycznych. Te dwie sfery dotyczą funkcjonowania w dwóch różnych zakresach. Elita NSA poprzez swoje orzeczenia wpływa na elity biurokracji i polityków, a elity polityczne (choć tylko poprzez instytucje prezydenta RP) mogą wpływać na skład kadr NSA.

Trzecią instytucją, którą należy rozpatrzyć jako ten typ organizacji, w której kumulowane są zasoby elit sądownictwa, jest Trybunał Konstytucyjny. Należy on do tego typu organów państwowych, które we współczesnych demokracjach stoją na straży zgodności ustaw i aktów niższego rzędu z konstytucją, czyli najwyższym w państwie aktem prawa stanowionego.

Powodu, dla którego w systemach demokratycznych pojawiły się instytucje sądów konstytucyjnych, należy szukać w niebezpieczeństwie związanym z parlamentarną większością, która w imię partykularnych grupowych interesów może być gotowa do stosowania prawa w sposób instrumentalny. Sądy konstytucyjne w intencji pomysłodawców miały stać na straży pewnych niekwestionowanych zasad wyrażonych w konstytucji (np. wolności obywatelskich) i przeciwdziałać nieograniczonej woli politycznej (Rousseau 1999).

W terminach teorii elit demokratycznych określilibyśmy takie działania jako wyznaczanie granic autonomii elity. W literaturze politologicznej podkreśla się różne cechy i założenia modelu sądu konstytucyjnego,

a przede wszystkim: wyłączność sądu konstytucyjnego w zakresie orzekania zgodności ustawy i innych aktów normatywnych z konstytucją; nierozpatrywanie innych spraw, które nie mają związku z konstytucją; podkreślanie odrębności sądów konstytucyjnych od władzy ustawodawczej przy jednoczesnym podkreślaniu ich odrębności od sądownictwa powszechnego (Sweet 2002: 80).

W kwestii odrębności sądów konstytucyjnych od sądów powszechnych zarysowały się dwa stanowiska. Jedni podkreślają podobieństwa sądownictwa powszechnego i konstytucyjnego, które opiera się na podobnej organizacji i filozofii działania, np. działanie tylko na wniosek i brak inicjatywy własnej czy wydawanie orzeczeń na podstawie i w granicach obowiązującego prawa<sup>17</sup> (Böckenförde 2000: 63). Inni sądownictwo powszechne postrzegają raczej jako podległe władzy ustawodawczej, czyli spełniające rolę „strażnika ustaw”. Sądownictwo konstytucyjne zaś pełni rolę „strażnika konstytucji”, co plasuje je w hierarchii na równi z innymi władzami (Rousseau 1999: 33).

Sądy konstytucyjne mają szczególną rolę, bo o ile orzeczenia sądów powszechnych skierowane są do ludu, to decyzje sądów konstytucyjnych kierowane są również do władzy politycznej, co w rezultacie wpływa na jej ograniczenie.

Posługując się ponownie terminologią teorii elit demokratycznych, warto zwrócić uwagę na specyficzny wpływ władzy sądów konstytucyjnych na autonomię pozostałych elit politycznych, w szczególności zaś elity parlamentarnej. Możliwość wprowadzenia w życie decyzji mającej charakter legislacji określanej często jako negatywnej stawia sąd konstytucyjny niejako na równi wobec władzy legislacyjnej, czyli politycznej. Na polityczny charakter instytucji władzy sądów konstytucyjnych wpływa nie tylko ich szczególna funkcja, ale także tryb powołania, inny niż pozostałych wysokich instytucji władzy sądowniczej. W tym aspekcie

---

<sup>17</sup> W tym aspekcie warto zwrócić uwagę na różnice w położeniu konstytucyjnej judykatury w państwach o niespisanej konstytucji i w państwach, w których istnieje najwyższy akt normatywny w postaci konstytucji.

warto jednak powrócić do przykładu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, aby uwidocznić jego charakter polityczny.

Strukturę i funkcję polskiego sądu konstytucyjnego, jakim jest TK, normuje ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Zgodnie z art. 1.1. ustawy z 1 sierpnia 1997<sup>18</sup> Trybunał Konstytucyjny został powołany „do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji” (Ustawa... 1997). Do jego zadań ma należeć orzekanie w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi; zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi; zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych; skargi konstytucyjnej<sup>19</sup>.

Do powyższej listy należy również dopisać istotny punkt, który nie znalazł się bezpośrednio w Konstytucji, ale został dodany w ustawie, czyli orzekanie w sprawie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa.

Wpływ elit politycznych na Trybunał Konstytucyjny wyraża się w procesie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego tej instytucji. Zgodnie z art. 5.1. już nieobowiązującej ustawy kandydaci na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybierani byli przez Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Kandydatury na sędziego Trybunału Konstytucyjnego przedstawiało zaś co najmniej 50 posłów lub prezydium Sejmu (ibidem).

Zgodnie z późniejszą Ustawą z 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zasady wyboru powinny być określone w regulaminie Sejmu (Ustawa... 2016b: art. 2.2.). Aktualna wersja regulaminu Sejmu, po zmianach z 2 grudnia 2016 roku w rozdziale dotyczącym

---

<sup>18</sup> W momencie pisania tego rozdziału funkcjonowała Ustawa... 2016a, w której nie zawarto cytowanego dalej przepisu.

<sup>19</sup> Por. art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

wyboru i odwoływania organów państwowych, mówi, że wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego następuje bezwzględną większością głosów, pomijając wcześniejszy wymóg obecności połowy ogólnej liczby posłów. Formalną barierę selekcji na stanowisko sędziego tworzy przepis, zgodnie z którym osoba kandydująca musi posiadać kwalifikacje wymagane na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W powyżej wskazanych przepisach uwidacznia się pewna niespójność, która związana jest z naruszeniem zasady podziału władzy w państwie demokratycznym. Z jednej strony kandydaci wybierani są przez elity polityczne co wpływa na upolitycznienie tej instytucji, ale formalne bariery, specjalizacja w kierunku zawodów prawniczych kształtuje z kolei instytucję Trybunału Konstytucyjnego jako typowo sądowniczą.

W praktyce, jak zostanie przedstawione w części empirycznej książki, bardzo często dochodzi do sytuacji, w której kandydatami na sędziów Trybunału Konstytucyjnego są członkowie elity politycznej, co może mieć swoje konsekwencje dla rozstrzygnięć i orzeczeń TK. Jak słusznie zauważa Piotr Radziewicz, „w potocznym przeświadczeniu niełatwo jest zaakceptować myśl, że osoba silnie związana z określonym ugrupowaniem politycznym (np. poseł lub senator) może – z dnia na dzień – przekształcić się w apolitycznego sędziego sądu konstytucyjnego” (Radziewicz 2010).

Przedostatnią wyróżnioną tutaj instytucją sądownictwa jest Trybunał Stanu, którego zadaniem zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku oraz z Ustawą z 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej polityków zajmujących wysokie stanowiska w instytucjach władzy. Przed Trybunałem Stanu w stan oskarżenia może zostać postawiony: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, prezes Narodowego Banku Polskiego, prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym prezes Rady Ministrów powierzył kierowaniem ministerstwem, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz posłowie i senatorowie.



Zgodnie ze wskazaną powyżej ustawą prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności nie tylko za naruszenie konstytucji lub ustawy, ale również za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Trybunał Stanu, podobnie jak inne organy najwyższego sądownictwa, działa tylko na wniosek. W tym przypadku musi być to wniosek Zgromadzenia Narodowego (w przypadku postawienia prezydenta w stan oskarżenia) lub sejmu (odnośnie do pozostałych stanowisk państwowych). TS ma 19 członków: przewodniczącego (jest nim pierwszy prezes Sądu Najwyższego), dwóch zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów. Istotną zasadą jest to, że zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu musi mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Skład Trybunału ustalany jest na czas jednej kadencji sejmu.

Zapisy ustawy o Trybunale i Konstytucji wskazują, że Trybunał Stanu, podobnie jak pozostałe wysokie instytucje wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jest silnie sprofesjonalizowany. Większość członków TS to osoby o kwalifikacjach wymaganych na stanowisko sędziego. Chociaż jego członkowie nie mogą być członkami legislatury, to wpływ elit politycznych na obsadę stanowisk jest bardzo duży. Autonomia Trybunału Stanu polega na tym, że jest on formalnie niezależny od innych władz – określa to w sposób dosłowny art. 199 Konstytucji RP, który mówi, że „Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

Inny rodzaj autonomii, związany z zasobami administracyjno-organizacyjnymi oraz finansowymi, wyraża się w tym, że formalnie za finansowanie i obsługę organizacyjną Trybunału Stanu odpowiada Sąd Najwyższy<sup>20</sup>. Faktycznie autonomia sędziów jest ograniczona, co wynika

---

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 20e.1. i 2 ustawy o Trybunale Stanu (1982): „Działalność Trybunału Stanu finansowana jest ze środków budżetowych Sądu Najwyższego” oraz „Sąd Najwyższy zapewnia obsługę kancelaryjną oraz czynności sekretariatu Trybunału Stanu”.

z procedury selekcji sędziów Trybunału Stanu, który uzależniony jest od składu parlamentarnych elit politycznych<sup>21</sup>.

Ostatnią opisywaną instytucją sądowniczą jest Krajowa Rada Sądownictwa. To instytucja specyficzna, ponieważ leży ona na pograniczu trzech władz, z czym wiąże się wiele problemów definicyjnych – w tym najbardziej istotny, czy zaliczać tę instytucję do zbioru instytucji sądownictwa.

W literaturze prawniczej podkreśla się problem ustalenia charakteru Krajowej Rady Sądownictwa i jej pozycji ustrojowej. Andrzej Bałaban w swoim tekście na temat regulacji systemowej i roli w systemie władzy sądowniczej Krajowej Rady Sądownictwa przywołuje, za innymi autorami, następujące cechy i definicje tej instytucji: „Zdaniem J. Sobczaka skład Rady jest «trójdzielny», «administracyjno-samorządowo-polityczny». Według B. Nalezińskiego trzeba «uznać KRS za organ *sui generis* działający w sferze szeroko rozumianej administracji publicznej». L. Garlicki uważa, że Rada «jest organem kolegiальnym o szczególnych charakterze uplasowanym, rzecz można, pomiędzy władzami». B. Banaszak uważa, że «obecne uregulowania konstytucyjne umieszczają regulacje odnoszące się do KRS w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej wyraźnie wskazują na intencje ustrojodawcy zaliczenia Rady do niezależnych, pozajudykacyjnych organów tej władzy»” (Bałaban 2005: 79).

Problemy w położeniu systemowym KRS-u mają istotne znaczenie dla względnej autonomii elit sądownictwa od innych aktorów życia społeczno-

---

<sup>21</sup> Chociaż opis najwyższych polskich instytucji sądowniczych ograniczony jest w tym rozdziale do ich prawnych unormowań w relacji do pozostałych instytucji państwa, to warto na marginesie zauważyć, że aktywność TS była do tej pory jednak na dość niskim poziomie. Może to być efektem dwóch czynników. Po pierwsze, działalność elit politycznych odbywała się w granicach prawa – nie było powodów, aby wnioskować do TS o zajęcie się sprawami, w których przedstawiciele najwyższych instytucji władzy w Polsce łamałoby przepisy konstytucji i ustaw. Po drugie, działalność Trybunału odbywa się na wniosek członków elit politycznych. Elity polityczne nie są na ogół skłonne do oskarżeń swoich własnych członków ze względu na ich spójność. Jednak powszechnie wiadomo, że wewnątrz niej można wyróżnić m.in. elity większościowe, jak i opozycyjne – elity w demokracjach nigdy nie są jednolite. TS mógłby być narzędziem walki o poszerzenie autonomii wewnątrz elit politycznych, co jednak się nie dzieje.

-politycznego. Zanim jednak rozwinę to zagadnienie, przedstawię kompetencje oraz strukturę Krajowej Rady Sądownictwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z roku 1997 poświęca niewiele miejsca Krajowej Radzie Sądownictwa, delegując jej ściśle unormowanie ustawie. Zgodnie z artykułem 186 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, a do jej kompetencji dodatkowo należy występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, które dotyczą kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Nieco bardziej szczegółowe informacje dotyczące zasad funkcjonowania KRS-u możemy odnaleźć w Ustawie z 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa. W artykule 3 tej ustawy został wyszczególniony szereg funkcji, jakie sprawuje Rada. Są one następujące:

1. rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych;
2. przedstawianie prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych;
3. uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem;
4. wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej;
5. wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów wniesionych pod jej obrady przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego;
6. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawienie wniosków w tym zakresie;

7. opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji ogólnej i aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację ogólną oraz egzaminów sędziowskich;
8. opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów (Ustawa... 2011)<sup>22</sup>.

Konstytucja dodatkowo określa skład Krajowej Rady Sądownictwa, którą tworzą: pierwszy prezes Sądu Najwyższego, minister sprawiedliwości, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Członkowie KRS-u wybierają spośród swoich członków przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Kadencja osób wchodzących w skład Rady trwa cztery lata.

Pomiędzy wymienionymi powyżej członkami elity sądownictwa (reprezentującymi różne instytucje sądownictwa) widoczna jest nierównowaga – tak w procedurze powołania, jak i w liczebności przedstawicieli danej elity<sup>23</sup>. Pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Sądu Administracyjnego oraz minister sprawiedliwości są członkami Rady, przez okres w którym pełnią tę funkcję<sup>24</sup>. Jeżeli chodzi o osobę powoływaną przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, to pełni ona swoją funkcję bezterminowo, ale może zostać odwołana przez prezydenta w każdym momencie. Członkowie z ramienia sejmu i senatu (czterech posłów i dwóch senatorów) są wybierani na okres czterech lat, to jest tyle ile trwa maksymalnie kadencja parlamentu. Sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego

---

<sup>22</sup> Opis KRS-u dotyczy sytuacji tej instytucji przed wyborami parlamentarnymi w Polsce w roku 2015.

<sup>23</sup> Opisany tu stan kadrowy KRS-u i sposób wyboru jej członków odnosi się do roku 2016. Rok później wprowadzono nową ustawę o KRS-ie, która w istotny sposób zmieniła procedurę wyboru jej członków.

<sup>24</sup> Kadencja prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego trwa 6 lat.

Sądu Administracyjnego oraz sądów apelacyjnych wybierają po dwóch przedstawicieli ze swojego środowiska (w ramach zgromadzeń ogólnych sędziów poszczególnych typów sądów). Sędziowie reprezentujący sądy okręgowe wybierają z kolei 8 członków, a sądy wojskowe jednego członka. Szczegółowy podział stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa został przedstawiony w tabeli 1.

**Tabela 1.** Szczegółowy podział stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa (stan zgodny z przepisami obowiązującymi do roku 2017)

| <b>Instytucja / podmiot</b>                                                            | <b>Liczba członków</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Pierwszy prezes Sądu Najwyższego                                                       | 1                      |
| Pierwszy prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego                                      | 1                      |
| Reprezentanci Sądu Najwyższego                                                         | 2                      |
| Reprezentanci Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych | 2                      |
| Reprezentanci sądów apelacyjnych                                                       | 2                      |
| Reprezentanci sędziów okręgowych i rejonowych                                          | 8                      |
| Reprezentant sędziów sądów wojskowych                                                  | 1                      |
| Minister sprawiedliwości                                                               | 1                      |
| Przedstawiciel prezydenta RP                                                           | 1                      |
| Przedstawiciele sejmu                                                                  | 4                      |
| Przedstawiciele senatu                                                                 | 2                      |

Jak widać, większość członków Krajowej Rady Sądownictwa pochodzi ze środowiska sądowniczego, co ma w efekcie zapewnić, że zachowa ona kontrolę nad procesami selekcji sędziów na stanowiska w instytucjach sądownictwa. Jednakże, aby zagwarantować jakikolwiek wpływ elit politycznych na procedurę wyboru, zapewniono im 8 miejsc z 25 – biorąc pod uwagę fakt, że uchwały Rady zapadają bezwzględną większością głosów w obecności wszystkich członków, wpływ elit politycznych na formalne procesy selekcji jest nieznaczący.

Analizując instytucję Krajowej Rady Sądownictwa z punktu widzenia autonomii elit sądownictwa, należy uwzględnić jej dość szczególne znaczenie.

Po pierwsze, formalne funkcje KRS-u pozycjonowały tę instytucję jako głównego aktora w procesie doboru kadr (nie tylko najwyższych) sądownictwa.

Po drugie, formalny skład, proporcje elit sądownictwa i elit politycznych oraz procedura wyboru (bezwzględna większość) skłaniały do wniosku, że o objęciu stanowisk sędziowskich rozstrzygnęli przede wszystkim sami sędziowie. Udział elity politycznej był ważny, ale jednocześnie bez realnego wpływu – przynajmniej w aspekcie formalnym. Należy jednak podkreślić, że w rezultacie o finalnym powołaniu danego sędziego decydował prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Po trzecie, oprócz roli selekcjonera, KRS mogła wpływać na decyzje elit politycznych w zakresie granic autonomii władzy sędziowskiej (tj. niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej). Miało to swój wyraz w możliwości kierowania do instytucji, jaką jest Trybunał Konstytucyjny, żądań zbadania zgodności tych aktów normatywnych, które odnoszą się do autonomii elit sądownictwa. Ponadto jedną z prerogatyw KRS-u było wyrażanie stanowisk do projektów ustaw odnoszących się do spraw sądownictwa, a które wnoszone były pod jej obrady przez inne organy sędziowskie lub elity polityczne.

Powyższe uwarunkowania instytucji władzy sądowniczej w Polsce wskazują, że była ona w znacznej mierze formalnie niezależna od władzy politycznej, aczkolwiek niezależność ta posiadała znamiona niejednoznaczności.

Z jednej strony, możliwość interpretowania prawa uchwalanego przez suwerenny parlament pochodzący z wyborów, wpływ na proces wyborczy, orzekanie o konstytucyjności prawa i monopol na selekcję sędziów skłaniają do konstatacji, że władza elit sądownictwa była bardzo rozległa.

Z drugiej strony jednak, elity polityczne mogły wykorzystywać różne elementy formalnego nacisku na elity sądownicze. W sposób minimalny wyrażało się to przez wpływ – chociaż niewielki – na procesy selekcji

sędziów. W sposób maksymalny elity polityczne, poprzez instytucję zaprzysiężenia sędziów, miały ostateczny głos w kwestii tego, kto do elity sądownictwa może przynależeć.

W tej perspektywie można przyjąć, że polskie potransformacyjne rozwiązania instytucjonalne mieściły się w ramach założeń demokratycznego państwa prawa i podziału władz oraz koncepcji elit demokratycznych, która zostanie omówiona w następnym rozdziale.

## Rozdział 2

### Elity w państwie

#### 2.1. Teoretyczne ujęcie elit politycznych

„Dylemat teorii elityzmu to... brak teorii elit” – pisał ponad 30 lat temu Jacek Wasilewski, zwracając jednocześnie uwagę, że poprawniej jest posługiwać się raczej określeniem „podejście elitystyczne” czy też „koncepcja elit” (Wasilewski 1990: 86). Słusznie też zauważył, że głównymi rywalami, wobec których nieścista teoria elit musi się określić, są teorie klas i stratyfikacji społecznej, które lepiej tłumaczą różnice w nierównym rozkładzie władzy w społeczeństwie.

W niniejszej książce przyjmuję założenie, że perspektywa elit jest uzasadnionym i użytecznym sposobem opisu i wyjaśniania zjawisk politycznych w potransformacyjnej Polsce. W szczególności zaś koncepcja elit demokratycznych, odnosząca się do równowagi stosunków władzy pomiędzy elitami w państwie. Niniejszy rozdział ma za zadanie przedstawić krótką drogę, jaką przebyły różne koncepcje elitystyczne od ujęć prekursorskich do współczesnych. Na początku zamierzam wskazać, że myślenie w kategoriach paradygmatu elitystycznego nie jest produktem nauk społecznych i pojawiało się znacznie wcześniej. Dalej zaś prezentuję myśl twórców teorii elit, aby móc lepiej scharakteryzować podejścia takich współczesnych autorów, jak Charles Wright Mills czy Robert Dahl.

Szczególny nacisk położę na nowoczesne ujmowanie elit państwa w kontekście systemów demokracji, których liczba, jak powszechnie wiadomo, znacznie wzrosła w czasie tzw. trzeciej fali demokratyzacji (Huntington 2009). Równocześnie mamy do czynienia z dążeniami coraz liczniejszych grup ludzi do tego, aby ich głos w państwie był dobrze słyszalny. Chcą oni wpływać na rzeczywistość społeczno-polityczną i zależy im na



realizacji własnych interesów, nierzadko kosztem innych grup lub zbiorowości społecznych. Aby trafnie zastosować koncepcję elit demokratycznych do ukazania potransformacyjnej elity sądownictwa we współczesnej Polsce, należy sięgnąć również do klasycznych sposobów ujmowania elit. Należy tu podkreślić, że dokonany przeze mnie wybór dzieł autorów, których teoretyczne rozważania i empiryczne badania najsilniej określiły współczesne ujęcia i miały największy wpływ na zastosowane w niniejszej analizie podejście, z pewnością nie jest wyczerpujący.

Pierwszych przykładów pogłębionej refleksji na temat elit można poszukiwać w czasach starożytnej Grecji, a istotne znaczenie dla ewolucji myśli greckiej miały koncepcje Platona. Znamienna dla jego koncepcji państwa była niechęć wobec demokracji. Występował przeciwko wolności, gdyż prowadzi ona do chaosu oraz jest skierowana przeciwko równości, która z kolei przeczy naturalnym nierównościom społecznym. Stąd wniosek, że „koncepcja Platona jest głęboko antydemokratyczna (żeby nie powiedzieć elitarystyczna)” (Żyromski 2007: 63).

W swoich pracach, przede wszystkim w dialogach *Państwo* i *Prawa*, Platon nie tylko przedstawił krytyczną analizę ustrojów starożytnej Grecji, ale też zaproponował nową konstrukcję idealnego państwa. Ujmował jego społeczność hierarchicznie, co w jego odczuciu było zgodne z naturą człowieka i jego naturalnym zróżnicowaniem: „Ja sędzę, że sama natura objawia, że jest sprawiedliwie, by lepszy miał więcej niż gorszy, i silniejszy więcej niż słabszy” (Platon 1991: 483d).

Platon, zgodnie z poszczególnymi składowymi duszy, wyróżniał trzy warstwy społeczne: filozofów (odpowiednik rozumu), wojowników (odpowiednik odwagi) oraz lud (odpowiednik zaspokojenia potrzeb naturalnych). Władza w platońskim systemie politycznym oddana powinna być filozofom, miłośnikom mądrości. Pozostałe człony społeczeństwa są funkcjonalnym uzupełnieniem działalności elit rządzących. Wojownicy mają strzec bezpieczeństwa obywateli oraz bronić ustroju, cała reszta społeczeństwa zaś powinna była utrzymywać przedstawicieli wyższych warstw. W rzeczywistości – jak zaobserwował Karl Popper (1993: 69) – podział ten był nieco węższy, odpowiadający bardziej teorii Gaetano

Moski, gdzie społeczeństwo podzielone było na warstwę rządzącą, tę bardziej wykształconą i uzbrojoną, oraz warstwę rządzoną, czyli niewykształcony i nieuzbrojony lud.

Autor *Państwa* poświęcił wiele uwagi sprawom rządzącej elity. W szczególności, analizując różne ustroje Grecji, zaobserwował, że to rządzący przede wszystkim tworzą prawa, które utrzymują system w stabilnej formie i zarazem utrzymują ich przy władzy. System polityczny, niezależnie od tego jaką formułę przyjmuje, służy nie dobru obywateli, ale przede wszystkim dobru tej wąskiej grupy, którą można określić mianem elity: „Rządzeni robią to, co leży w interesie rządzącego, bo on jest mocniejszy, słuchając go przyczyniają się do jego szczęścia, a do własnego ani odrobiny” (Platon 2003: 343c).

Propozycja Arystotelesa dotycząca systemów politycznych i struktury społecznej została przedstawiona w jego najważniejszym dziele pod tytułem *Polityka*. Chociaż w analizie uwarstwienia społeczeństwa Arystoteles szczególną uwagę zwracał na dychotomiczny podział społeczeństwa, sam był zwolennikiem tak zwanego stanu średniego, co odpowiadało koncepcji złotego środka, zarysowanej w jego wcześniejszej *Etyce nikomachejskiej*. Stan średni był według niego fundamentem stabilnego systemu, który promuje unikanie niebezpiecznych skrajności i jednocześnie zapewnia równowagę społeczną.

Niektóre z propozycji Arystotelesa związane z jego wizją dobrze ułożonego ustroju można zaliczyć jako prekursorskie wobec późniejszych koncepcji elit. Podobnie do Platona, Arystoteles uważał, że państwem powinny rządzić osoby do tego najlepiej przygotowane: „Skoro przyjmujemy trzy właściwe ustroje, to najlepszy z nich musi być ten, przy którym najlepsi włodarza” (Arystoteles 2012: 106). Pisząc o właściwych ustrojach, Arystoteles miał na myśli królestwo, arystokrację i *politeię*. Istotne, że demokracja dla autora *Polityki* była wyłącznie zwyrodnieniem stojącej wyżej w hierarchii *politei*. W odczuciu Arystotelesa demokracja służy zawsze gorszej części społeczeństwa.

Uznawał ponadto, że sprawowanie rządów powinno być zaszczytem, a tym samym nie powinny się z nim wiązać żadne gratyfikacje finansowe<sup>25</sup>. Służba państwu winna opierać się na realizacji pewnych standardów etycznych: „Ci, którzy mają piastować najwyższe urzędy, powinni posiadać trzy właściwości: najpierw miłość do istniejącego ustroju, następnie jak największe uzdolnienie do zajęć związanych z urzędem, po trzecie cnotę i sprawiedliwość dostosowaną w każdym ustroju do tegoż” (ibidem: 153).

Arystoteles, podobnie jak Platon, zwrócił uwagę na uniwersalny podział społeczeństw na rządzących i rządzonych, ale inaczej niż on podkreślił, że rządzący nie powinni działać tylko we własnym interesie, ale również w interesie ogółu obywateli: „Te ustroje, które mają na celu dobro ogólne, są wedle zasady bezwzględnej sprawiedliwości właściwe, te zaś, które mają na celu jedynie dobro rządzących są błędne i przedstawiają wszystkie zwyrodnienia właściwych, są bowiem despotyczne, a przecież państwo jest społecznością ludzi wolnych” (ibidem: 85).

Według Małgorzaty Stefaniuk, Arystoteles dokonał rozróżnienia na elity rządzące w wąskim i szerokim znaczeniu. Elita rozumiana szeroko odpowiada dwoistej strukturze antycznej społeczności, w tym ujęciu za elitę przyjmuje się wszystkich wolnych ludzi, którzy stoją ponad ludźmi niewolnymi, nieposiadającymi pełni praw. W ujęciu wąskim elita rozumiana jest jako ta część społeczeństwa, która staje się elitarna dzięki swojej inteligencji i możliwości bezpośredniego udziału w rządzeniu państwem (Stefaniuk 2001: 56).

Za bliższego nam prekursora teorii elit należy uznać z pewnością Niccolo Machiavellego (1469-1527), autora słynnego traktatu *Książę*. Można go odczytać jako pewien zestaw rad dla władców, mających zapewnić im skuteczną władzę. Machiavelli (2011) sugerował, że władza skuteczna to władza łącząca w sobie zarówno spryt lisa, jak i siłę wilka. Należy tu

---

<sup>25</sup> Warto tu wspomnieć o bardzo interesującej kwestii w kontekście debaty publicznej, która przetacza się co jakiś czas w Polsce, a dotyczy źródeł finansowania partii politycznych.

podkreślić, że nie interesował się on społeczeństwem samym w sobie, zajmowało go przede wszystkim samo sprawowanie władzy, a społeczeństwo wspominał jedynie ze względu na realizację rządzenia. Dlatego też uważany jest również po części za prekursora rozróżnienia rządzącej mniejszości i rządzonej większości.

Powyższy podział zrewidował Jan Jakub Rousseau (1712-1778), który zwrócił uwagę na nierówności – naturalne i społeczne – rządzące społeczeństwami. Z jednej strony są więc nierówności przyrodzone, jak na przykład wiek czy zdrowie, z drugiej zaś nierówności społeczne wynikające z powszechnej umowy i zgody pomiędzy jednostkami. Są to dysproporcje związane z przywilejami, zaszczytami i bogactwem (Rousseau 1956).

Filozof dostrzegł również pewnie niedostatki związane z funkcjonowaniem czystej demokracji, w której rządzi lud. Jego zdaniem „prawdziwa demokracja nigdy nie istniała i nie będzie nigdy istnieć. Sprzeciwia się to porządkowi naturalnemu, ażeby wielka liczba rządziła, a mała była rządzona. Nie można sobie wyobrazić, aby lud był ustawicznie zgromadzony dla załatwiania spraw publicznych, a łatwo zrozumieć, że nie może ustanawiać w tym celu komisji bez zmiany formy rządów” (idem 2009: 56). Należy również dodać, że Rousseau był zwolennikiem merytokracji, czyli rządów jednostek posiadających najwyższe kompetencje.

Jednak to dopiero Gaetano Mosca, obok drugiego wybitnego teoretyka elit Vilfreda Pareto, uznawany jest za jednego z ojców założycieli współczesnego podejścia elitystycznego. Chociaż jego koncepcja określana jest jako elitystyczna, to w pracach tego myśliciela<sup>26</sup> widać ewolucję myślenia, biegnącą od krytyki systemu demokracji parlamentarnej i ekskluzywności klasy rządzącej do rozszerzania dostępności do udziału w sprawowaniu władzy dla coraz szerszych kategorii społecznych. Ten sposób myślenia oraz jego ewolucja nie pozostały bez znaczenia dla koncepcji

---

<sup>26</sup> Mowa tutaj o: *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: Studi storici e sociali* (1884); *Elementi di scienza politica* (1896; drugie wydanie – w wersji uzupełnionej o nowe wątki – 1923) oraz *Historii instytucji i doktryn politycznych* (1932).

elit demokratycznych, w których zwyczajny podział na rządzonych i rządzących nie jest wystarczający do opisu złożoności współczesnych społeczeństw.

Gaetano Mosca zaproponował podstawy teorii społeczeństwa. Punktem wyjścia była obserwacja, że „We wszystkich społeczeństwach – poczynając od bardzo słabo rozwiniętych, które osiągnęły zaledwie pierwsze szczeble cywilizacji, a kończąc na najbardziej rozwiniętych i potężnych – pojawiają się dwie klasy ludzi: klasa tych, którzy rządzą, i tych, którzy są rządzeni. Pierwsza klasa, zazwyczaj mniejsza liczebnie, pełni wszystkie polityczne funkcje, monopolizuje władzę i ciągnie korzyści, które władza daje, podczas gdy druga klasa, bardziej liczebna, jest kierowana i kontrolowana przez pierwszą w sposób mniej lub bardziej legalny, mniej lub bardziej arbitralny i gwałtowny (...). W życiu praktycznym wszyscy uznaliśmy istnienie klasy rządzącej (lub klasy politycznej, jak ją gdzie indziej nazwałem)” (Mosca 1939: 50).

Zdaniem myśliciela hierarchia rządzenia jest naturalnym elementem funkcjonowania każdego społeczeństwa i każdego państwa, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z monarchią, czy państwem autorytarnym. Dla Moski system demokratyczny stanowił również system zhierarchizowany, jednocześnie nie zgadzał się z tym, że w demokracji rządy w państwie sprawuje lud. Twierdził, że funkcjonalnie takie sprawowanie władzy jest niemożliwe. Nawet jeśli wiele osób wybiera niewielu nimi rządzących, to nadal jest to mniejszość. Co więcej, to raczej nie wyborcy dokonują wyboru polityków, ale politycy pozwalają się wybrać wyborcom na przykład poprzez układanie miejsc na listach wyborczych. Warto nadmienić, że dla Moski demokracja nie była niczym innym jak tylko formułą polityczną, czyli pewnego rodzaju narracją, maskującą i legitymizującą nieograniczoną władzę klasy rządzącej.

Warto przypomnieć, w jaki sposób filozof definiował elitę. Dla niego była to klasa polityczna, „zorganizowana mniejszość rządzących, która zawsze istniała i zawsze narzucała swą wolę niezorganizowanej większości rządzonych” (Albertoni 1985: 16). Mosca celowo nie używał pojęcia „elita”, ponieważ uważał je za jednoznacznie pozytywnie wartościujące.

W jego rozumieniu elita to pochwała rządzącej klasy, na którą ona nie zasługuje.

Wspomniane wyżej zorganizowanie klasy politycznej czy też klasy rządzącej jest tym elementem, który odróżnia i umożliwia jej sprawowanie rządów, w odróżnieniu od niezorganizowanych mas społecznych. Mosca nie wyjaśnił dokładnie pojęcia „zorganizowanie”. Z jego wywodów można jednak wysnuć wniosek, że jest ono rozumiane dość szeroko: „Jest nim pozostanie w kontaktach osobistych ludzi z wyższych warstw i wytwarzanie się w ich kręgach pewnej wspólnoty poglądów i podobnego kierunku działania politycznego” (Wesołowski 1985: 592).

W swoich pierwszych opracowaniach Mosca zaliczał do elity przede wszystkim władze polityczne, pisząc, że tworzą ją „ludzie «pełniący funkcje» i sprawujący «kierownictwo spraw publicznych»” (ibidem). Ta myśl jednak uległa rozwinięciu, bowiem włoski myśliciel zaczął w późniejszym czasie kwalifikować do elit wszystkie kategorie osób, które pełnią ogólną kontrolę polityczną w społeczeństwie, a co za tym idzie kontrolę m.in. administracyjną, wojskową, moralną, intelektualną czy też religijną: „W ujęciu tym elita to już nie tylko wąska grupa rządzących, lecz także szersze grono osób przewodzących danemu społeczeństwu w różnych dziedzinach działalności” (Żyromski 1996: 96).

Zdaniem Moski elity dość często tworzą się w sferze gospodarki, co związane jest z pomnażaniem majątku i kumulowaniem go przez wąskie grono osób. W kolejnym – drugim – wydaniu *Elementi di scienza politica* filozof poszedł o krok dalej i zaproponował podział klasy rządzącej na dwie warstwy: warstwę wyższą, która monopolizuje funkcje decyzyjne, i klasę niższą, która je wykonuje. Cechą charakterystyczną klasy niższej jest to, że to właśnie z nią stykają się masy. Tym samym pomyślność klasy wyższej uzależniona jest od funkcjonowania klasy niższej.

Jeszcze jeden element teorii Gaetano Moski trzeba przywołać dla uzupełnienia jego perspektywy elitystycznej. Jest nią – wspomniana już wcześniej – formuła polityczna. Autor definiuje ją w następujący sposób: „W rozwiniętych licznie społeczeństwach, które osiągnęły pewien szczebel cywilizacji, klasy rządzące nie usprawiedliwiają swej władzy

prostym faktem posiadania jej, lecz próbują znaleźć moralną i prawną tego podstawę, przedstawiając swą władzę jako logiczną i konieczną konsekwencję doktryn i przekonań, które są powszechnie uznawane i akceptowane (...). Tę legalną i moralną podstawę, na której opiera się władza klasy politycznej, będziemy nazywali formułą polityczną” (Mosca 1939: 70).

Formuła polityczna jest więc narracją, ideologią, która uzasadnia władzę klasy rządzącej nad nieorganizowanymi masami. Repertuar środków, za pomocą których klasa rządząca może uzasadniać swoją władzę, jest dość obszerny. Na przykład sprawujący władzę mogą uzasadniać, że uzyskali władzę od Boga, z nadania suwerena, ze względu na swoją wyższość rasową lub ze względu na interes narodowy. Oprócz ważnej funkcji legitymizującej formuła polityczna pełni również funkcję psychologiczną. Pozwala ona wytworzyć więź pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. Formuła polityczna jest więc narzędziem w rękach klasy rządzącej, ale jej charakter nie jest zależny wyłącznie od niej. Formuła polityczna oprócz tego, że musi legitymizować władzę klasy rządzącej, powinna również odpowiadać potrzebom mas (a tym samym być dostosowana do jej poziomu intelektualnego) – jest to więc zależność dwustronna.

Drugim z przywołanych, najważniejszych teoretyków elit, był włoski ekonomista i socjolog Vilfredo Pareto. Propozycja Pareto w kontekście badania elit sądownictwa wydaje się mieć mniejszą użyteczność dlatego, że dotyczy przede wszystkim procesów zmiany społecznej, ujmowanej z perspektywy wymiany elit rządzących. Jakkolwiek w ujęciu tego socjologa można doszukać się śladu myślenia o sądownictwie, gdy mówi on o jednostkach charakteryzujących się wysoką biegłością w prawie i sądownictwie, to jego teoria dotyczy przede wszystkim elit politycznych.

Aby właściwie zrozumieć myśl Pareto, należy najpierw przedstawić choćby w zarysie jego koncepcję dotyczącą motywów i celowości działania społecznego. Zdaniem socjologa motywów ludzkich działań są czysto irracjonalne i nie poddają się łatwo zmianie, ponieważ rządzi nimi prawo trwałości. Dla uzasadnienia nielogicznych działań jednostki ludzkie

tworzą jednak racjonalne wyjaśnienia. Aleksander Hertz wyjaśnia to w następujący sposób: „W nielogicznych więc działaniach ludzkich różniamy nielogiczne residuum – odpowiednik różnorodnych uczuć, skłonności i instynktów naszych – oraz wtórną logiczną lub raczej pseudologiczną derywację, powstałą jako umotywowanie samego residuum” (Hertz 1992: 74).

Derywacje dla Pareto odgrywają ważną rolę w legitymizacji władzy elity rządzącej. Tym samym są one podobne do formuły politycznej zaproponowanej przez Moscę, ponieważ maskują prawdziwe intencje i działania elity. „Wyobraźmy sobie, że nowa elita jasno i bez ogródek ogłosiłaby, że zamierza zająć miejsce poprzedniej elity. W tej sytuacji nikt nie przyszedłby jej z pomocą i zostałaby pokonana jeszcze przed wypowiedzeniem walki. Postępuje ona jednak inaczej. Zamiast prosić, udaje, że niczego dla siebie nie żąda, pewna, że zwycięstwo przyniesie jej wszystko, czego będzie pragnęła” (Pareto 1994: 84).

Dla Vilfredo Pareto – podobnie jak dla Gaetano Moski – elita ma charakter uniwersalny. Niezależnie od systemu politycznego elity występują praktycznie we wszystkich społeczeństwach. „Elita taka istnieje i rządzi w każdym społeczeństwie, nawet w pozornie najbardziej demokratycznym” (ibidem: 83). Istotne jest to, że wyróżnić elity można praktycznie w każdej grupie społecznej, bowiem dla Pareto do kategorii tej należą osoby najlepsze w swojej dziedzinie. W tym ujęciu możemy mówić o elicie nie tylko politycznej, ale i o elicie wybitnych muzyków, artystów, czy też złodziei. W celu wyodrębnienia jednostek stanowiących elitę Pareto proponuje system ocen od 0 do 10. Na przykład znanemu i cenionemu wirtuozowi i kompozytorowi muzyki powinniśmy nadać ocenę najwyższą, czyli najbliższą liczbie 10. Osobie, która jednak jest odtwórcą muzyki i sprzedaje swoje usługi grając, przykładowo, na przyjęciach, nadamy już ocenę zdecydowanie niższą, na przykład 3 (0 powinniśmy zarezerwować dla wybitnego beztalentia).

Podobnie w przypadku interesujących nas tutaj sędziów. Najwyższą ocenę uzyskaliby ci spośród nich, którzy wyróżniają się wysoką wiedzą prawniczą i potrafią sprawiedliwie osądzić spory oraz poprawnie



zinterpretować stanowione prawo. To oni – stosownie do myśli Pareto – stanowiliby elitę tego zawodu.

Z oczywistych powodów taki sposób kwalifikacji jest problematyczny, ponieważ sposób oceny tego, kto należy do elity, jest bardzo subiektywny. Dlatego dla celów badań naukowych Pareto proponuje prostszy podział na „elitę rządzącą, obejmującą ludzi, którzy bezpośrednio lub pośrednio odgrywają znaczącą rolę w rządzie oraz elitę nierządzącą, obejmującą resztę” (Żyromski 1996: 107).

W rezultacie myśliciel ten dokonuje podziału społeczeństwa na następujące warstwy:

1. Masy – bezpośrednio niezaangażowane w rządzenie, ale które mają znaczenie w aspekcie zmiany elit.
2. Elita ogólna:
  - rządząca,
  - nierządząca.

Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania przydatność tej teorii elit jest niewielka. Jednak niektóre propozycje Pareto mogą być przydatne do badania pozycji elit sądownictwa w Polsce, np. pojęcie derywatów. Elity sędziowskie, jak i inne uprzywilejowane grupy w społeczeństwie, odwołują się do zewnętrznych zasad, które uzasadniają ich silną pozycję w państwie. Dla elit sądownictwa może być to oczywiście zasada rządów prawa, trójpodziału władzy czy też zasada konstytucjonalizmu. Każdy rząd (elita rządząca) musi działać w granicach prawa i być kontrolowana przez władzę sądowniczą, aby nie stać się tyranią – jest to derywacja lub formuła polityczna legitymizująca władzę sędziów.

Trzecim z klasyków elityzmu był Robert Michels, który tworzył w tym samym czasie co Mosca i Pareto. Najwybitniejszą pracą Michelsa była książka *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, wydana po raz pierwszy w roku 1911. To w tym studium autor przedstawił swoje żelazne prawo oligarchii.

W refleksji nad oligarchizacją władzy socjolog ten oparł się na własnych doświadczeniach związanych z działalnością w partiach socjaldemokratycznych (niemieckiej i włoskiej). Jego uczestnictwo w strukturach

partii, tworzonej początkowo w sposób oddolny i w pełni demokratyczny, oraz obserwacja jej ewolucji skłoniły go do konstatacji, że organizacje naturalnie dążą do zarządzania w sposób oligarchiczny. W partiach, ale też szerzej w całym systemie politycznym niezależnie od jego kształtu i ustroju, tworzy się wąska grupa osób, do której należą faktyczne rządy. Michels zaobserwował pewien paradoks we współczesnych mu ugrupowaniach politycznych, które w walce z antydemokratycznym absolutyzmem, czy też antydemokratycznym autorytaryzmem, posługują się hasłami demokracji, same stając się w rezultacie oligarchiami.

Żelazne prawo oligarchii nie działa w próżni i muszą zaistnieć pewne czynniki, które te prawo pozwolą wprowadzić w życie. Pierwszym z nich – wydaje się, że najważniejszym – jest wymóg formalnej organizacji. Zdaniem Michelsa organizacja pojawia się tam, gdzie należy skoordynować działania zbiorowe i ująć je w jakąś formę. Podobnie jak partie potrzebują organizacji, tak i sama „demokracja jest nie do pomyślenia bez organizacji (...), organizacja jawi się jako jedyny środek na stworzenie woli zbiorowej” (Michels 1958: 25). Wraz ze wzrostem organizacji, tworzy się również odpowiednia maszyna biurokracji, która steruje jej poszczególnymi elementami.

Drugim czynnikiem jest masowość organizacji i podatność jej członków na manipulację ze strony populistów i demagogów. Nie istnieje możliwość, aby organizacja była zarządzana jednocześnie przez wielu jej członków. Aby zapewnić jej funkcjonowanie, potrzeba wyboru przedstawicieli, a jest to tylko krok od utworzenia wąskiej grupy, która faktycznie zarządza organizacją.

Trzeci czynnik to specjalizacja kierownictwa. Rozrastająca się organizacja wymaga profesjonalnego zarządzania przez wykształconych liderów. Ci jednak nie czują się związani kontrolą przez masy, tworzą zaś wąską grupę osób, która faktycznie kieruje organizacją.

Organizacja, masowość, tworzenie się przedstawicielstwa i profesjonalnego przywództwa nasila tendencję do oligarchii. Nawet najbardziej demokratyczna u podstaw organizacja masowa jest skazana, zdaniem Michelsa, na antydemokratyczne zarządzanie.

Kolejną ważną dla dalszych rozważań postacią nurtu elitystycznego był Charles Wright Mills, autor książki *Elita władzy*, wydanej w roku 1956 (w Polsce w 1961) i artykułu *The american power elite: A collective portrait*<sup>27</sup>.

Jednym z kluczowych kryteriów, według którego kwalifikujemy jednostki do elity, była zdaniem tego badacza przynależność do instytucji. „Gdybyśmy usunęli tę setkę ludzi [należących do elity władzy – P.M.], która posiada największą władzę w Ameryce, setkę najbogatszych i setkę najślawniejszych z ich eksponowanych stanowisk w instytucjach, gdybyśmy oderwali ich od zasobów sił ludzkich i od pieniędzy, gdybyśmy usunęli ich z pola widzenia masowych środków informacji i propagandy, które oświetlają ich teraz swoim reflektorem – byłiby oni wówczas bezsilni, biedni i wyzbyci sławy. Albowiem władza nie tkwi w samym człowieku, bogactwo zaś – w osobie bogacza, sława nie jest rzeczą wrodzoną dla żadnej osobowości jako takiej. Aby być sławnym, bogatym i mieć władzę – trzeba mieć dostęp do głównych instytucji, gdyż od stanowisk, jakie się w nich zajmuje, w znacznej mierze zależą szanse posiadania i utrzymania tych cennych atrybutów” (Mills 1961: 12).

Drugim kryterium był dla Millsa udział jednostek w podejmowaniu doniosłych społecznie decyzji. Obydwa kryteria są ze sobą zresztą powiązane – możliwość podejmowania ważnych ogólnopaństwowych decyzji odbywa się w instytucjach formalnych. Z pozycyjnym charakterem elity związane jest również pojęcie władzy, czyli wywierania wpływu na innych uczestników życia społecznego. Zdaniem badacza posiadający władzę to ci, „którzy potrafią zrealizować swoją wolę, nawet jeśli inni się temu opierają. Wynika stąd, że nie może naprawdę posiadać władzy ten, który nie ma dostępu do stanowisk kierowniczych w głównych instytucjach” (ibidem: 10).

---

<sup>27</sup> Swoje badania Mills oparł na analizie biografii osób wchodzących w skład amerykańskiej elity, wykorzystując do tego materiał źródłowy w postaci wydawnictwa typu *Who is Who*. Analizując szeroki materiał badawczy, Mills w pewien sposób obnażył amerykański mit „od pucybuta do milionera”, udowadniając, że tylko 10% osób występujących w bazie *Who is Who* uzyskało wysoką pozycję w sposób samodzielny, a nie dziedziczny.

W propozycji Millsa widoczny jest kierunek definiowania elit, który został wykorzystany później przez zwolenników koncepcji elit demokratycznych. Zakładał on bowiem, że to w instytucjach gromadzona jest największa władza, i jednocześnie dostrzegał inne zasoby związane z piastowaniem urzędów, jak zasoby finansowe (bogactwo) czy też symboliczne (prestż).

Kolejną innowacją w analizie elity zaproponowaną przez Millsa był podział elit w amerykańskim społeczeństwie. Jego zdaniem „głównym ośrodkiem władzy w skali ogólnokrajowej jest obecnie sfera instytucji ekonomicznej, politycznej i wojskowej” (ibidem: 5) – elitę tę nazwał on zaś „Wielką Trójką” (*the Big Three*). Reprezentanci trzech sektorów – wojska, polityki i gospodarki – nie stanowią oddzielnych autonomicznych elit: „Potentaci wojskowi, dyrektorzy korporacji i kierownictwo polityczne – zbliżają się coraz bardziej do siebie i tworzą elitę władzy w Stanach Zjednoczonych” (ibidem: 9).

Działalność reprezentantów tych sfer rozszerza się i zazębia, przez co tworzą wspólnotę interesów i wartości: „Decyzje garstki korporacji wpływają na rozwój wydarzeń nie tylko ekonomicznych, lecz również wojskowych i politycznych na całym świecie. Decyzje podejmowane przez instytucje wojskowe oddziałują poważnie na życie polityczne oraz na poziom aktywności gospodarczej. Decyzje podejmowane w sferze politycznej określają aktywność gospodarczą i programy wojskowe” (ibidem: 7).

Mills też w pewnym momencie nazwał ich wspólną sytuację mianem klasy społecznej – jednostki wchodzące w skład elity mają bowiem wspólną świadomość uczestniczenia we władzy państwowej. Innym elementem uspoijniającym elitę jest również przechodzenie członków jednego sektora do drugiego, co przez autora zostało zaobserwowane szczególnie w transferze z kręgów militarnych do polityki<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Mills był tego bezpośrednim świadkiem, żył bowiem w czasach prezydentury Dwighta Davida Eisenhowera, generała armii Stanów Zjednoczonych, a później prezydenta (lata 1953-1961).

Odpowiedzią na pracę Millsa i jego elitystyczną wizję społeczeństwa były badania zrealizowane przez Roberta Dahla. W roku 1958 opublikował on artykuł *A Critique of the Ruling Elite Model*, w którym oprócz krytyki dotychczasowego modelu myślenia elitystycznego zaproponował również swój sposób badania i określania elit. Dahl wskazał w nim nową definicję systemu politycznego, w którym wyłania się elita władzy. W systemie tym występować powinny co najmniej dwie grupy o różnych przeciwstawnych preferencjach, w tym koniecznie jedna narzucająca swoje preferencje pozostałym grupom (m.in. społeczeństwu), a ponadto stanowiąca mniejszość (w sensie liczebności), która nie została wyłonią przy pomocy mechanizmów demokratycznych. Spełnienie tych czterech przesłanek decyduje o istnieniu elity władzy w rozumieniu klasycznym, jak to zaproponował Mills.

Możliwość rozpoznania takiej grupy rządzącej wiązał Dahl z badaniami wielu ważnych decyzji politycznych. Albowiem właśnie analiza decyzji i określenie dominujących preferencji przy ich podejmowaniu pozwoli określić, czy mamy do czynienia z jedną grupą rządzącą – czyli elitą władzy – czy też z władzą rozproszoną. Można powiedzieć, że w ten sposób Dahl sprowadził elitystyczną wizję Millsa do konkretnego empirycznego działania politycznego. Dalej zauważył, że błędnym sposobem ujęcia elity jest definiowanie jej poprzez grupy posiadające wysoki potencjał wpływu, co nie jest równoważne z faktycznym wpływem. Idąc dalej za tokiem rozumowania badacza, można stwierdzić, że samo uczestnictwo w najważniejszych instytucjach państwowych nie oznacza jednocześnie uczestnictwa w podejmowaniu ważnych decyzji, ale z pewnością daje taką możliwość.

W roku 1960 Robert Dahl wydał swoją najważniejszą książkę *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, która jest empiryczną weryfikacją tez omawianych powyżej. Swoje wnioski zawarte w książce oparł na badaniach zrealizowanych w miasteczku New Haven w amerykańskim stanie Connecticut. W latach 1957-1958 przeprowadził on rozmowy z niemal pięćdziesięcioma osobami, które uczestniczyły w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z rozwojem miasta,

publiczną edukacją oraz nominacjami do lokalnych urzędów. Oprócz wywiadów zastosował również metodę analizy dokumentów. Kluczowe pytanie brzmiało: „W systemie politycznym, gdzie niemal każdy dorosły może głosować, ale gdzie wiedza, zdrowie, pozycja społeczna, dostęp do urzędów i inne zasoby są rozłożone nierówno, kto aktualnie sprawuje rządy?” (Dahl 1961: 1).

Badacz skupiał zatem swoją uwagę na sprzeczności, w której każdy z obywateli ma równe prawo wyborcze, lecz mimo to jednocześnie istnieje w niej nierówność względem rozdzielenia zasobów mogących stanowić źródło władzy. Istotną kwestią było również ustalenie, czy zasoby te mają charakter kumulatywny, np. bogacenie się oznacza jednocześnie wyższe wykształcenie, czy też niekumulatywny określany często jako brak spójności czynników statusu społecznego.

Dahl udowodnił, że w trakcie krótkiej historii amerykańskiego miasteczka charakter dóbr zmienił się z akumulowanych do rozproszonych: „W ciągu ostatnich dwóch stuleci New Haven stopniowo przeszło drogę od oligarchii do pluralizmu” (ibidem: 11). Początkowo, w drugiej połowie XVIII i na początku XIX wieku zasoby stanowiące źródła wpływu politycznego występowały razem. Na przykład bogactwo, wysoka pozycja społeczna oraz wykształcenie były cechami niewielkiej liczby rodzin patrycjuszowskich, do których jednocześnie należała władza polityczna.

New Haven jednak ewoluowało w kierunku rozłączenia poszczególnych atrybutów będących źródłem władzy. Od wysokiej pozycji społecznej odłączyło się najpierw bogactwo. Pojawili się przedsiębiorcy i tak zwani *self-made mani* w biznesie, którzy chociaż nie przynależeli do rodzin patrycjuszowskich, to dysponowali wysokimi zasobami finansowymi. Następnie zaczęły dominować osoby pochodzące z rodzin robotniczych – byli plebejusze.

Popularność, czyli kolejny zasób, oddzielił się od bogactwa. O głosy osób pochodzących z rodzin robotniczych zaczęły zabiegać współzawodniczące ze sobą partie, które apelowały do różnych grup obywateli.

Na ewolucję rozdziału różnych źródeł władzy politycznej nakładają się jednocześnie typy politycznych przywódców. Dahl analizował skład

społeczny burmistrzów New Haven i doszedł do wniosku, że wyróżnić można trzy kategorie przywództwa: „notable społeczni”, „ekonomiczni notable” oraz „eksplebejusze”. W ostatniej kategorii popularność jest odłączona od pozycji społecznej i zasobów finansowych. To dzięki popularności eksplebejusze mieli możliwość objęcia najwyższego urzędu w New Haven.

Jak już wspomniano wcześniej, Robert Dahl starał się zrozumieć powstawanie elit politycznych dzięki badaniom decyzji. Istotnym pytaniem, na które szukał odpowiedzi, było to, czy można wyróżnić jednolity krąg osób podejmujący wszystkie decyzje w różnych kwestiach istotnych dla miasta. Analiza dokumentów oraz wywiady przeprowadzone przez naukowca każą odpowiedzieć na to pytanie przecząco. W New Haven nie było żadnej spójnej elity władzy – w rozumieniu klasycznym – podejmującej wszystkie decyzje. Istniały jednostki posiadające wysoki wpływ w jednym sektorze spraw publicznych, ale mniej wpływowe (lub w ogóle bez możliwości wpływu) w innym.

Okazało się bowiem, że różne segmenty społeczeństwa mają odmienne źródła politycznego wpływu. Dla pewnej grupy obywateli jest to bogactwo, a dla innych liczba głosów wyborczych. Dahl ze swoją propozycją rozproszonej elity politycznej przeciwstawił się wizji, w której elita stanowi jednolitą warstwę, świadomą swojej odrębności i celów działania. Nie był on jednak pierwszy. Do podobnie myślących współczesnych teoretyków wielości elit zaliczyć należy również Czesława Znamierowskiego, Karla Mannheim'a oraz Suzanne Keller.

Czesław Znamierowski zajął się teoretycznie problematyką elit i ich funkcjonowania w systemie demokratycznym. W swojej niewielkiej książce *Elita i demokracja* zdefiniował elitę jako „zbiór [bez przesadzania o istnieniu między nimi więzi – P.M.] ludzi, wybrany w pewien określony sposób z większej grupy” (Znamierowski 1928: 5). Badacz wyróżnił wiele różnych elit funkcjonujących w społeczeństwie, np.: elitę godności (elita ogólna), elitę rodową, funkcji czy też zasług. Podstawowymi elitami funkcjonującymi w społeczeństwie są według niego elity majątkowa i rodowa, ponieważ cechuje je szczególna trwałość.

Znamierowski, podobnie jak Mosca czy Pareto, twierdził, że występowanie elit w społeczeństwach jest zjawiskiem powszechnym i naturalnym. „Zdaniem Cz. Znamierowskiego, w każdej społeczności państwowej musi istnieć elita faktycznie sprawująca władzę. Jest ona nieodłącznym, a nawet niezbędnym elementem demokracji” (Stefaniuk 2001: 191). Problemem, z którym chciał się jednak zmierzyć, było pogodzenie elityzmu z systemem demokratycznym. Jego zdaniem, aby było to w ogóle możliwe, elita w państwie musi opierać się na walorach i zasługach oraz stale zapewniać dopływ do niej nowych elementów. Widoczne jest tu nawiązanie do problematyki reprodukcji elit, którą zajmował się Pareto. Aby elita trwała, musi być względnie otwarta, zapewniając miejsce w swoim składzie jednostkom, które do tej pory nie miały do niej dostępu. W rezultacie ma to zapewnić stabilność nie tylko samej grupie, ale i całemu systemowi.

Na wielość elit w państwie zwrócił także uwagę w swoich teoretycznych rozważaniach Karl Mannheim. Jego myśl dotycząca teorii elit została szerzej zaprezentowana w książce *Man and society in an age of reconstruction. Studies in modern social structure* wydanej po raz pierwszy w roku 1940. Autor twierdził w niej, że w otaczającym go świecie mamy do czynienia ze wzrostem liczby grup, które określić możemy jako elity.

Wyróżnił on kilka głównych typów elit: polityczne, intelektualne, organizatorskie, artystyczne, religijne i moralne. Główną rolę odgrywają przede wszystkim elity organizatorskie i intelektualne. Każda z tych uprzywilejowanych grup pełni ważną funkcję w społeczeństwie: „Podczas gdy celem elit politycznych i organizatorskich jest integrowanie wielkiej liczby dążeń indywidualnych, rola elit intelektualnych, artystycznych i moralno-religijnych polega na sublimowaniu energii psychicznej, której społeczeństwo nie zdołało wyczerpać w pełni w codziennej walce o byt” (Mannheim 1974: 120).

Proces zwiększenia liczby elit dla Mannheim'a był jednym z wielu zjawisk, które analizował. Przyglądał się też kurczeniu się władzy elit na skutek wzrostu ich liczby; zmniejszeniu się ich ekskluzywności;



przekształceniu zasad kierujących selekcją elit czy rekonstrukcją wewnętrznego ich składu.

Proces zmniejszenia się władzy jest naturalnym efektem zwiększenia się liczby grup, które posiadają władzę. Zdaniem Mannheima „proces ten spowodował płodną różnorodność elit, zważywszy sztywność i ekskluzywność oraz dość ograniczoną liczbę tych grup w okresie poprzednim. (...) Po przekroczeniu pewnego punktu, różnorodność ta prowadzi jednak do stanu rozproszenia” (ibidem: 125).

Podobnie badacz ten ocenił kwestie zmniejszenia się ekskluzywności elit i nowych zasad regulujących ich selekcję: „Zmiany, jakie nastąpiły ostatnio w mechanizmie selekcji elit, spotęgowały również zjawisko negatywnej demokratyzacji. Na to, aby tworzyć kulturę, elity muszą być, z jednej strony, dość ekskluzywne, ale z drugiej strony – i jest to nie mniej ważne – ich dobór społeczny powinien odbywać się w pewien określony sposób. (...) Jeśli więc kultura ma się rozwijać, grupy elitarne powinny być równocześnie – do pewnego rozsądnego stopnia ekskluzywne i dostępne. Każda jednostka, która wchodzi do elity z jakiegoś innego kręgu społecznego, przynosi z sobą nowe zainteresowania i nowy punkt widzenia na rzeczywistość” (ibidem: 127-128).

Mannheim zauważył również daleko idące zmiany w składzie elit. Na przykładzie elit inteligencji wskazał, że uległy zmianie proporcje między „elementami napływowymi i autochtonicznymi” (ibidem: 133).

Jak pokazuje historia, selekcji elit dokonuje się na podstawie trzech głównych kryteriów: krwi, własności i osiągnięć. Badacz zauważył jednocześnie, że kryteria te zmieniały się na różnych etapach historii społeczeństw. Początkowo dominowało kryterium krwi, charakterystyczne dla społeczeństw arystokratycznych. Wraz z nadejściem społeczeństwa burżuazyjnego wzrosło znaczenie warunku własności. Zdaniem Mannheima kryterium osiągnięć jest tym, które dominowało w jego czasach.

Suzanne Keller także zaobserwowała zwiększenie się liczebności elit we współczesnych społeczeństwach. Zdaniem autorki książki *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society* elity można zaobserwować niemal w każdej dziedzinie życia, ale tylko niektóre z nich

odgrywają najważniejszą rolę w społeczeństwie – zostały one określone przez autorkę jako strategiczne. Keller nazywa w ten sposób elity, których „oceny, decyzje i działania mają istotne i możliwe do określenia konsekwencje dla wielu członków społeczeństwa. (...) Elity to skuteczne i odpowiedzialne mniejszości – skuteczne, jeżeli chodzi o wykonywanie działań, dotyczących tych, przed którymi te elity są odpowiedzialne. Społecznie znaczące elity są w ostatecznym rachunku odpowiedzialne za realizację najważniejszych celów społecznych” (za: Żyromski 1996: 230). Suzanne Keller podzieliła elity na cztery podstawowe kategorie:

- polityczne;
- ekonomiczne, wojskowe, dyplomatyczne i naukowe;
- sprawujące przewodnictwo moralne;
- spajające społeczeństwo (artyści, pisarze i aktorzy).

Zauważenie i opisanie różnicowania się elit w nowoczesnych społeczeństwach doprowadziło do prób pogodzenia klasycznych podejść elitystycznych. Jedną z takich prób jest propozycja Evy Etzioni-Halevy, która opracowała teorię elit demokratycznych<sup>29</sup>. Choć problem wielości elit oraz ich funkcjonowania w demokratycznej rzeczywistości był też przedmiotem namysłu innych badaczy<sup>30</sup>, ale to właśnie ta autorka jako jedna z pierwszych zaproponowała nawiązujące do nich wprowadzenie, ale nieco odmienne, użyteczne podejście do roli elit i ich wzajemnych relacji w ramach systemu demokratycznego.

Teoria elit demokratycznych pokazuje, w jaki sposób współczesne elity państw demokratycznych z jednej strony podtrzymują zrównoważone funkcjonowanie tego systemu, a z drugiej – jak system demokratyczny, ze swymi podstawowymi regułami, o których będzie mowa dalej, wykształca warunki dla funkcjonowania różnych elit włączonych w sieci współzależności.

---

<sup>29</sup> Niniejsza praca odwołuje się do: Etzioni-Halevy 1985; idem 1989 oraz idem 1993.

<sup>30</sup> Teoria elit demokratycznych jest koncepcją rozwijaną nie tylko przez Evę Etzioni-Halevy, ale również przez innych badaczy. Podsumowanie głównych założeń dotyczących teorii elit demokratycznych w: Best, Higley 2010.

Zdaniem Etzioni-Halevy kluczowe znaczenie dla rozwoju teorii demokratycznej miały teoretyczne propozycje czterech autorów: Maxa Webera (2002; idem 2012 oraz Weber, Wright Mills, Gerth 2005), przywoływanego tu już Gaetano Moski (1939) oraz Josepha Schumpetera (1995) i Raymonda Arona (1950; idem 1968; Aron et al. 1984; Aron et al. 1985). Wszyscy oni niezależnie od siebie doszli w swoich pracach do następujących wniosków:

- elity są wszechobecne, a ich powszechność nie jest uzależniona od rodzaju systemu, z jakim mamy do czynienia;
- elity kontrolujące państwo (najczęściej elity polityczne) są elitami o olbrzymiej, jeśli nie największej w nim władzy;
- reguły demokracji przedstawicielskiej (np. wolne wybory) doprowadziły do wykształcenia się specyficznych relacji zarówno pomiędzy elitami, jak i między elitami a społeczeństwem, które nie są spotykane w innych systemach;
- elity nie są spójną i jednolitą klasą rządzącą, a ich relacje są bardzo złożone;
- relacje te zaś nie są oparte na konkurencji i rywalizacji pomiędzy wieloma ośrodkami władzy (jak sugerowałoby to pluraliści), ale na rywalizacji i niedoskonałej równowadze pomiędzy niewieloma głównymi elitami.

U Maxa Webera przejawy różnorodności i autonomii elit zawarte są w studiach dotyczących niezależności władzy biurokratycznej. Zwrócił on uwagę na niezależność władzy biurokratycznej (administracyjnej) i państwowej w stosunku do władzy ekonomicznej. Autor ten przestrzegał, że postępująca racjonalizacja doprowadzić może do zdominowania państwa przez władzę biurokratyczną, a w rezultacie do sprawowania przez nią powszechnej władzy nad masami. Chociaż reguły demokracji, jak twierdził, dają niewielkie możliwości kontrolowania polityków wybieranych przez elektorat, to jednocześnie sądził, że instytucje demokracji przedstawicielskiej służą sprawowaniu kontroli nad coraz potężniejszymi biurokracjami.

Odnosząc się do koncepcji Moski, Etzioni-Halevy zauważyła, że jego propozycje są istotne dla teorii elit demokratycznych. Mosca, podobnie jak Weber, wskazywał na niebezpieczeństwo ze strony nieograniczonej władzy biurokracji, ale też zwracał uwagę na to, że brak ograniczeń elity politycznej może prowadzić do absolutyzmu. Niebezpieczeństwo wiązał z tym, że politycy są skłonni do nadużywania swojej władzy i podatni na zjawisko korupcji politycznej. Mosca postrzegał biurokrację jako ten element państwa, który może ograniczać władzę skorumpowanych polityków.

Schumpeter – podobnie jak Mosca – podkreślał, że demokracja jest systemem, w którym to nie lud dzierży władzę, ale należy ona do elity. Demokratyzm polega nie na tym, że lud kontroluje wybranych przez siebie przedstawicieli, ale na tym, że wybrani przywódcy polityczni zmuszeni są w swoich działaniach do poszukiwania poparcia ze strony innych polityków, a to z kolei przekłada się na ograniczenie władzy przywódców politycznych. Zdaniem Schumpetera kluczowe dla funkcjonowania demokracji i jednocześnie ograniczania absolutnej władzy przywódców politycznych jest istnienie niezależnych podmiotów społecznych oraz ich elit. Przykładem takich organizacji są: administracja państwowa, bank centralny, niektóre publiczne agencje oraz właśnie władza sądownicza.

Raymond Aron, ostatni prekursor teorii elit demokratycznych, który został przywołany przez Evę Etzioni-Halevy, twierdził – podobnie jak pozostali trzej badacze – że istnienie elit jest nieuchronne i że w każdej społeczności to nieliczni rządzą licznymi. Demokracje nie są więc wolne od elit. Zdaniem Arona nowoczesne społeczeństwa charakteryzują się tym, że istnieje w nich pięć podstawowych elit: polityczni przywódcy, administracja państwowa, elita gospodarcza, elity związków zawodowych i elity wojskowe. Kluczowym kryterium odróżniającym system demokratyczny od innych systemów nie jest jednak to, że mamy w nim do czynienia z wieloma uprzywilejowanymi grupami, ale jasny podział na państwo i społeczeństwo. Demokracja jest systemem, w którym walka o władzę realizowana jest przez różne strony, które niejednolite wewnętrznie (jako elity) mają możliwość tworzenia własnych organizacji

i ochrony swoich organizacyjnych interesów. Aron, podobnie jak pozostali badacze, wskazał jakie znaczenie ma uniezależnienie elit niepolitycznych od elity politycznej, podlegającej wyborczym regułom.

Czym jest więc dla Etzioni-Halevy elita, lub inaczej – jakie elementy i cechy konstytuują elity we współczesnych demokracjach? Jak wspomniano wcześniej, elity można definiować za pomocą różnorodnych kryteriów, a podstawowymi sposobami wyodrębniania elitarnych grup jest metoda reputacyjna, decyzyjna oraz pozycyjna. Definicja Etzioni-Halevy odwołuje się do dwóch ostatnich. Zgodnie z nią za elitę należy uznać „grupę ludzi posiadających władzę i wpływy, którzy sprawują nieproporcjonalną kontrolę nad zasobami, w danym systemie społeczno-politycznym” (Etzioni-Halevy 1989: 25).

Jak sama autorka przyznaje, zdolność kontrolowania rzadkich zasobów zależna jest od pozycji, jakie jednostki osiągają w różnych instytucjach i organizacjach, a te z kolei umożliwiają im realną władzę, czyli realną kontrolę nad zasobami. Jest tu wyraźne odniesienie do koncepcji Charlesa Wrighta Millsa, który założył, że w społeczeństwie w ramach różnych organizacji i instytucji istnieją pozycje społeczne, poprzez zdobycie których można stać się członkiem elity. Etzioni-Halevy idzie jednak dalej, określając również mianem elit te grupy ludzi, które zdobywają władzę (kontrolę nad zasobami) nie w ramach formalnych stanowisk w instytucjach i organizacjach. Elity takie noszą jej zdaniem miano elit nieformalnych. Zasoby konstytuujące elity mogą powstawać poza organizacjami, chociaż jak pokazuje rzeczywistość, jest to zjawisko raczej marginalne.

Potencjały elity mogą mieć różny charakter – mogą wynikać z przymusu fizycznego, być materialne, administracyjno-organizacyjne, ekonomiczne, symboliczne (np. wiedza, informacja, manipulacja symbolami) oraz osobiste (charyzma, ambicje itp.). Wszystkie unaoczniają różnicę, jaka dzieli definicję elit Etzioni-Halevy od tego, w jaki sposób elitę panującą określali na przykład marksiści, którzy koncentrowali się głównie na zasobach ekonomicznych, kontrolowanych w większości przez elity ekonomiczne (kapitalistyczne). Autorka teorii elit demokratycznych uznała

to za zbyt duże uproszczenie, chociaż faktem pozostaje, że zasoby ekonomiczne są podobnie silnie elitotwórcze.

W tym kontekście interesująca jest refleksja na temat elit, które kontrolują zasoby ekonomiczne oraz elit państwowych, które kontrolują przede wszystkim środki przymusu, jak i również zasoby administracyjno-organizacyjne oraz symboliczne. Zdaniem autorki – inaczej więc niż twierdzą marksiści – to nie zasoby ekonomiczne różnicują faktyczną władzę w państwach. Rządzą przede wszystkim ci, którzy poprzez swoje zabiegi w ramach różnorodnych działań, polityk, decyzji mogą ograniczać i wpływać na zasoby elit ekonomicznych. Tak określiła tę sytuację: „Choć pieniądze w istocie przemawiają w polityce, sensowniejsze byłoby utrzymywanie, że karabiny mogą przemawiać głośniejsze niż pieniądze i że pieniądze mogą przemawiać jedynie wówczas, kiedy karabiny milczą...” (Etzioni-Halevy 2005: 126).

Oprócz elit politycznych i ekonomicznych można wyróżnić również m.in. elity mediów, intelektualne (naukowe), elity organizacji i ruchów społecznych oraz elity kościoła (przynajmniej w niektórych krajach demokratycznych). Wszystkie funkcjonują na zasadzie względnej równowagi i konkurencji o wartościowe zasoby, ale to elita polityczna odgrywa w państwie najważniejszą rolę. Elity, których władza jest wynikiem kontroli najważniejszych zasobów państwa, posiadają również – ale tylko w pewnym zakresie – władzę nad innymi grupami i to nie tylko tymi zaliczanymi do szerszej kategorii elit państwowych, jak np. biurokracja państwowa czy sądownictwo, ale również nad elitami związków zawodowych, czy też na przykład biznesu.

Zasoby są zatem kluczowym elementem teorii elit demokratycznych, to one je definiują, ale i również określają zakres ich władzy w systemie demokratycznym. Dzięki wielkości i wagi różnych zasobów, nad którymi sprawują kontrolę elity, można przedstawić strukturę demokratycznego państwa. Zdaniem Etzioni-Halevy, współczesne demokracje dzielą się na:

- elity, które posiadają największą kontrolę nad zasobami,
- subelity, które kontrolują niewielką ich liczbę oraz na

- lud, który znajduje się najniżej w hierarchii i nie kontroluje zasobów, a wręcz przeciwnie, uzależniony jest od zasobów kontrolowanych przez elity i w mniejszym stopniu przez subelity.

Od relacji tych trzech elementów zależy jakość demokracji oraz kierunek, jaki obierze państwo w swoim rozwoju. Z racji zajmowania najwyższej pozycji elity dysponują zasobami, które z jakichś powodów są w systemie rzadkie, a ta kontrola daje im władzę nad innymi, którzy uważają, że te zasoby są im potrzebne. Subelity kontrolują zasoby rzadkie i mniej cenione przez innych, a tym samym ich władza nad innymi jednostkami jest słabsza niż władza elit. Lud, jak się okazuje, nie jest jedynie jednoznacznie podporządkowaną kategorią. Ma on duże znaczenie w udzielaniu zasobu poparcia swoim przedstawicielom, uczestniczeniu w demonstracjach i wyborach, a tym samym może wpływać na elity i subelity oraz ich relacje.

Z pojęciem zasobów, które pomagają zdefiniować elity we współczesnych demokracjach, związane jest również samo pojęcie władzy. Autorka teorii elit demokratycznych wskazuje, że podstawą prezentowanego przez nią terminu 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” (ibidem: 115). Warto przypomnieć, że sam Weber nie wiązał władzy z kontrolą nieproporcjonalnie rozdzielonych zasobów, a utożsamiał ją z możliwością realizacji własnej woli, nawet wbrew oporowi osób, których ta wola dotyczy.

Kolejnym kluczowym pojęciem dla teorii elit demokratycznych 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 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” (ibidem: 118-119).

Definicja zaprezentowana przez autorkę teorii elit demokratycznych jest spójna ze szczególną właściwością elit we współczesnych demokracjach, a jest nią względna autonomia elit.

Autonomia elit w demokracji wiąże się z kontrolą różnych zasobów, to ona zapewnia elitom określoną władzę. Autonomia ta jest przy tym zawsze względna. Sieci zależności pomiędzy elitami są skomplikowane i pewne zasoby w ramach rywalizacji pomiędzy elitami mogą być kontrolowane wspólnie z innymi elitami, inne zaś niezależne od nich. Dzięki temu możliwa jest współpraca, a nie tylko rywalizacja elit. Względna autonomia jest nieodłączną cechą demokracji, bez której system nie mógłby istnieć lub pogrążyłby się w atrofii.

Paradoks tego zjawiska i szerzej – paradoks demokracji – polega też na tym, że demokracja jako system umożliwiający korzystanie przez społeczeństwo z procedury wolnych wyborów nie jest systemem, w którym to władza należy do ludu, ale systemem umożliwiającym właśnie względną autonomię elit. Granice niezależności elit politycznych w relacjach ze społeczeństwem wspiera możliwość zastąpienia elity wyłonionej w jednych wyborach nową uprzywilejowaną grupą wybraną w kolejnych.

Autonomia elit jest względna również ze względu na pozostałe zasady demokratyczne. Prawidła wolności informacji i słowa ograniczają możliwość zatajenia przez elitę rządzącą działań, które mogłyby w oczach opinii publicznej uchodzić za niekorzystne (np. korupcja). Wolność in-



formacji i słowa pozwala również zaistnieć elicie medialnej, której kontrola nad zasobami informacji ma szczególne znaczenie dla kontroli elit politycznych. Z zasady wolności informacji i słowa korzysta również polityczna opozycja w celu ograniczenia decyzyjnej swobody rządzących.

Zasada organizowania się również jest kluczowa dla formułowania się nowych elit państwowych (np. partie) i niepaństwowych (ruchy społeczne, organizacje pozarządowe), 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 elity wskazana również jest zasada podziału władzy, która z punktu widzenia niniejszych badań ma znaczenie kluczowe. To ona głównie 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 największa kontrola nad zasobami charakteryzuje elitę rządową, to rozdzielenie władzy wykonawczej, rządowej i sędziowskiej tworzy *de facto* różne rodzaje elit. Konsekwencje tej reguły są jeszcze większe, bo dzięki niej nie tylko mamy do czynienia z trzema oddzielnymi autonomicznymi elitami, ale nawet w ramach tych „czystych” typów władz odnaleźć można przecież inne autonomiczne grupy, np. elitę opozycji w ciele ustawodawczym czy też elitę biurokratyczną we władzy wykonawczej.

## 2.2. Sędzia jako zawód i profesja

Zawód sędziego nie jest zwykłym zawodem, dlatego elity sędziowskie należy również rozważyć z perspektywy profesji, czyli takiego zawodu, który wymaga szczególnego przygotowania i do którego dostęp jest obwarowany wieloma wymaganiami.

Według Talcotta Parsonsa, aby uznać dany zawód za profesję istotne jest instytucjonalne uprawomocnienie wiedzy i umiejętności jednostki oraz instytucjonalna kontrola osób wykonujących dany zawód (Parsons

1968: 536-547). Osoby w ramach swoich profesji dysponują rzadką wiedzą fachową, specjalistyczną, wyróżniającą je z tego powodu na tle reszty społeczeństwa.

Zgodnie z podejściem funkcjonalnym o profesji możemy mówić wtedy, „gdy istnieje pewien kanon postępowania w sytuacjach związanych z daną działalnością, gdy członkiem profesji zostaje się dzięki kwalifikacjom, a nie relacjom osobistym” oraz wtedy „gdy zbiorowość ma własne standardy etyczne – nacisk położony jest więc przede wszystkim na przewagę kompetencyjną nad klientem i standard wykonywania pracy” (Jemielniak 2005). Profesja w tym rozumieniu ma służyć przede wszystkim celom społecznym, być elementem, który wypełnia istotne z punktu widzenia systemu społecznego funkcje.

Odmienne stanowisko na temat znaczenia profesji przedstawił Terence Johnson. Jego podejście można określić jako monopolistyczne (Johnson 1972). Według tego socjologa profesje nie pełnią istotnych społecznie funkcji, ale są raczej próbą pozyskania władzy. Jednostki wykonujące konkretne profesje wykorzystują swoją przewagę ekspercką nad klientami, narzucają im potrzeby i organizują sposoby ich zaspokajania. Kontrolują nie tylko relacje ze swoimi klientami, ale również dążą do władzy w organizacjach. W tym celu starają się budować swoją profesję, wzmacniając jednocześnie prestiż wykonywanego zawodu w oczach całego społeczeństwa.

W tym znaczeniu profesjonalizm staje się kontrolą nad pracą wykonywaną w ramach własnej grupy zawodowej. Członkowie danej profesji starają się dążyć do samokontroli własnej pracy, tworząc na przykład standardy jej wykonywania lub roszcząc sobie prawo do kontroli i korygowania błędów, popełnianych przez jednostki wykonujące ich zawód. Zawód sędziego spełnia wymogi przynależności do elit sądownictwa, które dysponując kontrolą nad zasobami, monopolizują je w celu zachowania niezależności i władzy.

Biorąc pod uwagę obydwie perspektywy, można ujmować rolę i pozycję zawodu sędziego w Polsce w kategoriach profesji, a sędziów traktować jako jej przedstawicieli. Z pewnością profesja ta pełni niezwykle

ważną funkcję z punktu widzenia systemu społecznego. Rola sędziego polega, jak pisałem wcześniej, przede wszystkim na rozsądzaniu sporów, a tym samym sędziowie pełnią ważną funkcję w podtrzymywaniu ładu społecznego i równowagi społecznej.

Wykonywanie zawodu sędziego wymaga szczególnych, wysokich kwalifikacji, stanowiących standardy profesjonalizmu w tym zawodzie. Aby zostać sędzią zawodowym sądów powszechnych w Polsce, należy m.in. posiadać wyższe wykształcenie prawnicze, ukończyć odpowiednie szkolenie, zdać wymagane egzaminy.

Dostęp do najwyższych stanowisk sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym czy też Trybunale Konstytucyjnym jest z reguły jeszcze ściślej kontrolowany, ponieważ na tak wysokie stanowiska sędziowskie mogą aplikować wyłącznie osoby dysponujące długim stażem pracy w zawodach prawniczych (nie tylko sędziowskich) oraz takie, które wyróżniają się bardzo wysokim poziomem wiedzy i doświadczeniem. Wymagania formalne powodują więc, że mamy do czynienia z zawodem ekskluzywnym, który jest dostępny tylko dla ograniczonej liczby wyróżniających się jednostek<sup>31</sup>.

Na rzecz tezy o profesjonalizacji zawodu sędziego w Polsce świadczą również inne argumenty. Jednym z jej symptomów jest tworzenie stowarzyszeń zawodowych, które weryfikują i potwierdzają kompetencje osób włączonych w daną profesję. W przypadku zawodu sędziego w naszym kraju sytuacja ta – na tle innych profesji – jest jednak dość specyficzna. Nie istnieje tu bowiem samorząd zawodowy sędziów, na przykład na kształt samorządu zawodowego lekarzy, zrzeszonych w ramach Naczelnej Izby Lekarskiej lub adwokatów zrzeszonych w Naczelnej Radzie Adwokackiej<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2015 w sądach powszechnych zatrudnionych było niemal 10 tys. sędziów, a w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wojewódzkich sądach administracyjnych oraz Trybunale Konstytucyjnym 723 sędziów (GUS 2016: 163).

<sup>32</sup> Kwestia samorządów zawodowych jest unormowana w Konstytucji RP: „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania

Do reprezentowania sędziów i kontroli dostępu do zawodu powołana jest Krajowa Rada Sądownictwa, ale inaczej niż w przypadku pozostałych samorządów, jest to instytucja konstytucyjna, chociaż jej funkcje szczegółowe określa akt niższego rzędu, jakim jest ustawa. To do jej kompetencji należy m.in. ocenianie kandydatów na stanowiska sędziowskie, kontrola awansów w hierarchii zawodów sędziowskich oraz dyscyplinowanie sędziów. KRS tworzy również odpowiednie standardy wykonywania zawodu sędziego co jest cechą profesjonalizacji zawodowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, z całą pewnością można określić go jako profesję. Co więcej, z punktu widzenia podejścia monopolistycznego do profesji, wykonywanie zawodu sędziego uprzywilejowuje sędziów w relacjach z ich klientami, którymi są najczęściej osoby uczestniczące w sporze sądowym. Władza sędziego w tym przypadku nie wynika jednak tylko z profesjonalnej wiedzy, niedostępnej przeciętnym jednostkom, ale też z regulacji formalnych, ponieważ to właśnie osoba wykonująca zawód sędziego, decyduje o losie jednostek na sali sądowej, wydając w ich sprawach wyroki. I tylko taka osoba może to robić.

W naukach społecznych pozycja zawodowa uważana jest za jeden z czynników stratyfikacyjnych społeczeństwa, tworzących hierarchie społeczne, nierówności i warunkujących mobilność jednostek. Jak pisze Henryk Domański: „Pozycja zawodowa rzutuje na osobowość i poczucie tożsamości jednostek, wypełnia im życie przez kształtowanie postaw, jest również czynnikiem formowania się trwałych podziałów i więzi, jeżeli wziąć pod uwagę, że na bazie interakcji zawodowych formują się bariery towarzyskie i homogamia środowiska w doborze małżonków. Wspólnota kręgów zawodowych przenika do wielu tych sfer naraz i mimo że nie obejmuje ich wszystkich, zawód pozostaje stosunkowo najlepszym sumarycznym wskaźnikiem statusu” (Domański 2007: 134).

---

publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (Konstytucja... 1997: art. 17).

Zarówno położenie grupy zawodowej, jak i jednostek wykonujących zawód sędziego można zatem oceniać jednocześnie na podstawie czynników tworzących społeczne hierarchie, takich jak władza, posiadane bogactwo czy też prestiż społeczny. Aby lepiej odczytać zasoby polskiej elity sędziowskiej, warto spojrzeć i z tej statusowej perspektywy na zawód sędziego w Polsce oraz zadać pytanie o zbieżność czynników statusu sędziów.

Władzę można definiować jako sytuację, w której „aktorzy starają się zmusić innych do zrobienia czegoś, czego w innych okolicznościach by nie zrobili, bądź sami opierają się próbom podejmowanym przez innych, mającym na celu nakłonienie ich do działań stojących w sprzeczności z ich własnymi preferencjami” (Scott 2006: 13-14).

Orzekając o podstawach prawomocności takiej władzy w przypadku sędziów, trzeba uznać, że mają one charakter przystający najlepiej do trzeciego z wymienianych przez Webera typów, który określany jest jako władza legalna, czyli uzależniona od porządku normatywnego, panującego w danym społeczeństwie<sup>33</sup>.

Władza elit sądownictwa jest w systemie politycznym zdecydowanie większa niż władza elit wielu innych grup zawodowych, a zwłaszcza poszczególnych obywateli. Sędziowie sądów powszechnych i najważniejszych instytucji sądownictwa w Polsce mają prawo orzekania w sprawach cywilnych, karnych, administracyjnych, dotyczących zagadnień prawnych, ale także wpływają na uznanie wyników wyborów – zdecydowanie więc mamy do czynienia z profesją, która może decydować o życiu obywateli w wielu aspektach, ale i również o losach członków instytucji publicznych, w tym również przedstawicieli władzy politycznej, tak egzekutywy, jak i legislatywy.

Sędziowie są zatem w hierarchii władzy społecznej usytuowani bardzo wysoko. Władza sędziów pochodzi, jak już pisałem, od formalnego uznania istotnej roli wymiaru sprawiedliwości w strukturach państwa.

---

<sup>33</sup> Dwa pozostałe rodzaje władzy, wymieniane przez Maxa Webera, to władza charyzmatyczna oraz tradycyjna.

Jego organy mają służyć zinstytucjonalizowanemu rozwiązywaniu sporów i konfliktów zbiorowych.

Inną miarą nierówności jest stan posiadanych dóbr materialnych i dochodów. Czy sędziowie w Polsce są grupą uprzywilejowaną ze względów ekonomicznych? Czy ich położenie względem innych zawodów w hierarchii bogactwa jest wyższe? Potoczna obserwacja sugeruje, że tak właśnie jest. Nie istnieją dane zastane, które pozwoliłyby w ten sposób pozycjonować sędziów wobec innych zawodów, ponieważ nie istnieją dane dotyczące ich całościowego bogactwa. Dostępne jednak są informacje o jednej ze składowych zamożności, jaką są zarobki. A także dane, mówiące o postrzeganiu poziomu tych zarobków w społeczeństwie.

We wrześniu 2013 roku Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) zrealizowało badanie dotyczące postrzegania przez Polaków zarobków różnych grup zawodowych. Zdaniem badanych sędziowie w Polsce zarabiają przeciętnie niemal 8000 zł, co czyni ich 8 grupą zawodową najlepiej zarabiającą ze wszystkich, które były oceniane (CBOS 2013a: 3)<sup>34</sup>. W porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku 2013, które wynosiło 3650 zł, mamy do czynienia z kwotą ponad dwukrotnie wyższą. W postrzeganiu społecznym jest to więc zawód, który pod względem wynagrodzenia należy z pewnością do bardziej uprzywilejowanych niż inne grupy zawodowe.

Ważniejsza jest jednak próba ustalenia stanu obiektywnego. Ten zaś uzależniony jest od norm prawa, bowiem zarobki sędziów w Polsce regulowane są ustawowo. Są one uzależnione od tzw. mnożników (będących załącznikiem do ustaw), które mnoży się przez przeciętne wynagrodzenie brutto w II kwartale poprzedniego roku. Mnożniki te są tym większe, im wyższa jest pozycja sędziego w hierarchii zawodu. Analizując pod tym względem dane za rok 2017, rozpiętość dochodów sędziów

---

<sup>34</sup> Warto nadmienić, że lepiej w opinii Polaków zarabiają: profesor uniwersytetu (8147,89 zł), burmistrz (9785,99 zł), poseł (12 273,40 zł), prywatny przedsiębiorca (12 824,74 zł), minister (15 599,02 zł), prezydent (20 395,04 zł) oraz dyrektor dużego przedsiębiorstwa (25 689,19 zł) (CBOS 2013a: 3).

w Polsce plasuje się pomiędzy 8239,11 zł brutto dla sędziów sądów rejonowych z najniższą stawką wynagrodzenia zasadniczego, a 16 598 zł brutto w przypadku sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>35</sup>.

Na tym tle wyróżniają się bardzo wysokie zarobki sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które oscylują w granicach 20 000 zł brutto. Ponadto z danych opublikowanych w *Roczniku Statystycznym 2016* przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że w roku 2015 sędziowie sądów powszechnych przeciętnie zarabiali miesięcznie ponad 14 tys. zł brutto (GUS 2016: 163). W porównaniu do średnich zarobków z roku 2015 jest to kwota niemal czterokrotnie większa.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, z całą pewnością można stwierdzić, że sędziowie w Polsce są grupą uprzywilejowaną pod względem wysokości zarobków. Ich dochody nie są wyłącznie wynikiem konkurencji i rynkowej gry, ale wynikają z ustaleń normatywnych, które gwarantują zwiększenie uposażenia sędziów względem średnich zarobków w państwie. Ma to swoje poważne uzasadnienie w dążeniu do zapewnienia sędziom niezależności – ich zarobki muszą być na tyle wysokie, aby sędziowie nie musieli ulegać finansowej pokusie i wykonywać innych prac.

Czynnikiem różnicującym społeczeństwo jest również prestiż społeczny. W odniesieniu do zawodów przejawia się on w swoistym ich wartościowaniu, dokonywanym przez członków danej społeczności. Przywoływany wcześniej Henryk Domański twierdzi, że „prestiż jest rozległą sferą ocen, nierzadko ukrywanych, czasami nie uświadamianych do końca – często takich, o których się nie mówi. Przypisuje się je innym ludziom za inteligencję, wiedzę, dobrą aparycję, za odgrywane role społeczne, zajmowane stanowiska i za sukcesy życiowe. (...) nazwy prestiż używa się do wyodrębnienia w znaczącą całość rozproszonych przejawów mieszaniny szacunku, respektu i godności” (Domański 2012: 13-14).

---

<sup>35</sup> Realnie zarobki sędziów mogą być zdecydowanie wyższe, ponieważ wskazany sposób obliczeń nie uwzględnia dodatków funkcyjnych.

W celu odpowiedzi na pytanie o to, czy i jak bardzo prestiżowy jest w Polsce zawód sędziego, możemy posłużyć się dwoma pytaniami, zadawanymi w badaniach realizowanych przez Centrum Badań Opinii Społecznej. Regularnie, co kilka lat, CBOS realizuje badania dotyczące prestiżu zawodów, pytając reprezentatywną próbę respondentów o to, czy dany zawód cieszy się w Polsce poważaniem. Z badania przeprowadzonego w listopadzie 2013 roku wyniknęło, że profesję sędziego uważa w dużym stopniu 60% Polaków, co plasuje ten zawód na miejscu 15 spośród 30 najlepiej ocenianych zawodów (CBOS 2013b: 2-3).

Innym wskaźnikiem mogącym również określać prestiż jest odpowiedź na pytanie o oceny uczciwości i rzetelności osób wykonujących różne zawody, które zadano w badaniu przeprowadzonym w marcu 2016 roku<sup>36</sup>. Bardzo wysoko i raczej wysoko zawód sędziego oceniło tylko 18% Polaków, a bardzo nisko i raczej nisko aż 27% (odpowiedzi udzielano na skali pięciostopniowej). Spośród 24 ocenianych pod względem uczciwości i rzetelności zawodów profesja sędziego uplasowała się dopiero na miejscu 16 (CBOS 2016: 6). Biorąc pod uwagę powyższe wyniki, trudno zaliczyć zawód sędziego do zawodów dających duży prestiż społeczny. Tak niskie oceny poważania zawodu sędziego związane są niewątpliwie z ocenami dotyczącymi funkcjonowania całego sądownictwa, które oceniane jest przez większość Polaków negatywnie.

Analizując zawód sędziego, można zaobserwować brak zbieżności czynników statusu. O ile prestiż społeczny tego zawodu nie jest wysoki, to jednak zyskiwane wraz z nim uprawnienia władcze czy dostęp do nagród finansowych mogą w znacznym stopniu rekompensować ten niedostatek. Zachęty, które popychają jednostki do zajmowania się tym zawodem, sprzyjać też muszą dążeniom do awansowania w hierarchii instytucji sądownictwa, stając się motorem rywalizacji i rozwarstwień w ramach profesji. W takich procesach wyłania się elita sędziowska.

---

<sup>36</sup> Pytanie brzmiało: „Co sądzi Pan(i) o uczciwości i rzetelności ludzi, którzy pracują lub działają w różnych dziedzinach, wykonują różne zawody. Jak by Pan(i) ocenił(a) uczciwość i rzetelność”.



Wejście zarówno do zawodu sędziowskiego, jak i do elity najwyższych instytucji władzy sądowniczej, oprócz wspomnianej formalnej struktury szans, zależy również od nieformalnie gromadzonych kapitałów. W tej kwestii nie bez znaczenia jest status rodziny, z której pochodzi jednostka, jej początkowy kapitał społeczny i kulturowy, a także zasoby, które wypracowuje sama w toku własnego życia, wraz z gromadzeniem doświadczeń zawodowych. Czy faktycznie sędziami w Polsce stają się osoby o wysokim statusie społecznym, pochodzące w dodatku z rodzin o prawniczych tradycjach? Czy nie jest tak, że do najwyższych instytucji sądownictwa awansują wyłącznie jednostki z bogatym kapitałem społecznym, a może nawet politycznym?

Niestety, brakuje odpowiednich empirycznych badań, które pozwoliłyby odpowiedzieć na te i inne pytania, związane z pozaprawnymi czynnikami awansu społecznego sędziów. W tym kontekście warto chociażby wspomnieć o poziomie feminizacji zawodów sędziowskich i o różnicach w proporcjach pomiędzy kobietami a mężczyznami na poszczególnych szczeblach: im wyższa instytucja sądownictwa, tym udział kobiet wśród sędziów jest coraz niższy. Elita sędziowska jest grupą silnie zmaskulinizowaną.

Wartym rozważenia czynnikiem, mogącym sprzyjać wchodzeniu do zawodu sędziowskiego i awansowaniu w toku jego wykonywania, może być wspomniany już kapitał polityczny i upolitycznienie sędziów<sup>37</sup>. Powszechnie przyjmuje się, że sędziowie są apolityczni. W Konstytucji RP z roku 1997 znajduje się również odpowiedni zapis mówiący, że „Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (Konstytucja... 1997: rozdział VIII, art. 178, pkt 3). Podobny przepis normuje status sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

---

<sup>37</sup> Problem kapitału politycznego i jego definicja będą podjęte również w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji.

Nie musi to jednak oznaczać, że sędziowie z polityką się nie stykają. Wśród sędziów okresu III RP można odnaleźć takich, którzy pełnili oficjalne publiczne funkcje z nadania politycznego lub w wyniku wyborów parlamentarnych. Chociaż w trakcie sprawowania funkcji politycznych osoby takie nie mogą wykonywać zawodu sędziego, to część sędziów je pełniących po ich zakończeniu wraca do pracy w sądach. Może to stawać pod znakiem zapytania ich niezależność względem pozostałych władz w państwie.

Empirycznych dowodów na upolitycznienie sędziów – na przykład sądów konstytucyjnych – dostarczają statystyczne analizy procesów podejmowania decyzji przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ich autorzy stwierdzili, że „zachowanie sędziów zależne jest od ideologii lub inaczej, że preferencje sędziów są zbieżne z interesami konkretnej partii albo że sędziowie są zachęceni do tego, aby wykazywać lojalność wobec partii” (Kantorowicz, Garoupa 2016: 89-90). Autorzy przeanalizowali 3595 indywidualnych decyzji sędziowskich co do konstytucyjności przepisów prawa (w 73 wyrokach i 344 decyzjach wydanych między lipcem 2003 a październikiem 2014 roku) i dowiedli statystycznie, że istnieje korelacja pomiędzy decyzją sędziego (o konstytucyjności przepisów) a środowiskiem, które występuje ze skargą konstytucyjną. Z analiz wynika m.in., że 66,7% głosów sędziów przeciwko konstytucyjności przepisów (głosy jawne) odnosi się do sytuacji, w której wnoszący skargę związany był z partią, która wybrała sędziego. Mówiąc inaczej, jeśli jakaś partia chciała podważyć konstytucyjność pewnych przepisów, to sędziowie wybrani głosami tej partii byli bardziej skłonni uznać jej próbę (ibidem: 81).

Sędziowie w Polsce są elementem ładu społecznego i wpływają na jego równowagę, a jednocześnie stanowią kategorię jednostek uprzywilejowanych w społeczeństwie z punktu widzenia różnych kapitałów. Teoria elit demokratycznych wskazuje, że czynnikiem hierarchizującym jednostki pod kątem władzy jest dostęp do rzadkich zasobów. W przypadku sędziów takim zasobem jest możliwość wywierania wpływu na

jednostki poprzez wyroki sądowe. We współczesnych państwach sędziowie stanowią więc, obok elit politycznych, istotny element władzy, która zmusza jednostki do podejmowania działań wbrew ich woli.

Oczywiście, pomiędzy sędziami a politykami, którzy także są przedstawicielami swojej profesji oraz zawodu, jest mnóstwo różnic, których teraz nie sposób omówić. Istnieje jednak trudna do zdefiniowania kwestia, którą sprowadzić można do krótkiego pytania: czy sędzia jest politykiem?

Zapewne większość prawników oraz osób zajmujących się nauką o prawie kategorycznie odpowiedziałaby na to pytanie stwierdzeniem, że taka możliwość nie istnieje. W ich rozumieniu przekroczenie granicy bycia sędzią – cokolwiek to znaczy – i wejście na grząski grunt polityki oznacza, że sędzia przestaje wypełniać swoją zawodową rolę.

Ale czy na pewno tak jest? Człowiek jest zwierzęciem politycznym (*zoon politikon*, o którym pisał Arystoteles), bo żyje w świecie wartości, a polityka w głównej mierze jest działaniem polegającym na stawianiu jednych wartości wyżej względem drugich, mniej istotnych. W tym rozumieniu wszyscy jesteśmy politykami. Sędzia, wydając wyrok w imieniu Rzeczypospolitej, nie jest sztuczną inteligencją czy też zaprogramowaną maszyną, która działa w oparciu o napisane algorytmy. Jest to człowiek zanurzony we własnym świecie wartości, podzielanych lub nie przez inne jednostki, będące częścią jego świata społecznego. Warto o tym pamiętać, analizując problematykę autonomii sędziów oraz wyniki badania jakościowego.

## Rozdział 3

### Elity sądownictwa jako przedmiot badań

#### 3.1. Elity w otoczeniu instytucjonalnym

W dotychczasowej literaturze naukowej brak jest szerszej refleksji na temat autonomii elit sądownictwa. Nie istnieją również twarde wskaźniki, mogące posłużyć za miernik autonomii elit sądownictwa i jej powiązań z procedurami selekcji na stanowiska sędziowskie.

Eva Etzioni-Halevy (2005: 131) zauważa, 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, marksistowska czy teoria elit”.

Ostrość tego stwierdzenia łagodzi inny pogląd tej samej badaczki orzekający, iż „prace [dotyczące elit biurokratycznych i medialnych – P.M.] wykazały, że między poszczególnymi krajami demokratycznymi występują w tych kwestiach [autonomii elit], znaczące różnice i że we wszystkich krajach elity (...) miały oczywisty interes w utrzymaniu systemu” (ibidem: 132).

Mimo powyższych zastrzeżeń autorki uważam, że jej teoria jest dobrym punktem wyjścia do oceny, jakie relacje łączą elity sądownictwa z innymi w państwie. Pozwala też określić, w jakim sensie można na tej podstawie mówić o niezależności władzy sądowniczej w Polsce. W tym celu posłużę się analizą percepcji głównych aktorów zaangażowanych w ochronę lub zmianę granic autonomii elity sędziowskiej.

Przypomnijmy, że poprzez autonomię rozumiem sprawowanie kontroli nad zasobami, które są rozłożone w społeczeństwie nierównomiernie

i których cechą jest to, że kumulowane są zwykle w ramach organizacji. Do zasobów elit sądownictwa zaliczamy:

1. Zasoby związane z wykonywaniem funkcji orzeczniczych i z instytucjonalizowanym rozwiązywaniem konfliktów.
2. Zasoby związane z interpretacją prawa.
3. Zasoby związane z kontrolą:
  - a) dostępu do wysokich stanowisk sędziowskich;
  - b) sądownictwa niższego szczebla;
  - c) procesu wyborczego.
4. Zasoby związane z wpływem na procesy decyzyjne z udziałem elit rządowych.

Granice autonomii jednych elit w pewnym sensie wytyczają i są wytyczane poprzez autonomię innych. Zakres wzajemnych ograniczeń jest różny – zależnie od rozwiązań formalnych i praktyk stosowanych w konkretnych systemach demokratycznych. Celem dalszej analizy jest diagnoza przebiegu granic poprzez wskazanie percepcji bezpośrednich praktyk i oddziaływań elit politycznych i organizacji społecznych na dysponowanie zasobami po stronie elit sądownictwa oraz elit sądownictwa na swobodę działań wymienionych aktorów społecznych.

Jako elitę sądownictwa rozumiem tutaj osoby sprawujące funkcje sędziów w najważniejszych instytucjach wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jak:

1. Trybunał Konstytucyjny,
2. Sąd Najwyższy,
3. Naczelny Sąd Administracyjny,
4. Krajowa Rada Sądownictwa.

Elita polityczna jest przeze mnie definiowana jako przedstawiciele egzekutywy i legislatywy, którzy z racji pełnionych funkcji szczególnie związani są z problematyką wymiaru sprawiedliwości. W przypadku egzekutywy badani będą w szczególności przedstawiciele resortu sprawiedliwości na szczeblu ministerialnym. Przedmiotem badania legislatywy będą posłowie i senatorowie zaangażowani merytorycznie w działalność wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez pracę w sejmowej

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz jako wybrani przedstawiciele legislatury w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Dość specyficzną elitę na tle pozostałych wyróżnionych tu elit politycznych i sądowniczych stanowią przedstawiciele i liderzy organizacji pozarządowych (NGO) o charakterze eksperckim, które w ramach swojej działalności zajmują się problematyką wymiaru sprawiedliwości. Zasoby, które kontrolują takie organizacje społeczne, są podobne do tych, nad którymi sprawują pieczę eksperci. W głównej mierze chodzi o zasoby wiedzy i informacji (Bealey 1996: 326).

Są to organizacje wolontarystyczne, którym zasada wolności organizowania umożliwia funkcjonowanie i formowanie się w ich ramach elit lub – jak to określają sami przedstawiciele organizacji pozarządowych – liderów społecznych. Instytucje tego typu są z zasady niezależne od elit państwowych i ich zasobów finansowych<sup>38</sup>, co czyni je istotnym aktorem decyzyjnym, nieutożsamianym przez opinię publiczną z grupą rządzącą.

Uwydatnia się to szczególnie w tych systemach decyzyjnych państw demokratycznych, w których organizacje pozarządowe są partnerem w konsultacjach społecznych podczas politycznych procesów decyzyjnych. Mogą zatem wywierać wpływ na efekty rozstrzygnięć politycznych, chociaż skala tych efektów jest też uzależniona od stosunku elit politycznych do organizacji społecznych.

W literaturze dotyczącej organizacji pozarządowych podkreśla się generalny problem z definicją i cechami dystynktywnymi organizacji pozarządowej od innych instytucji i podmiotów (Vakil 1997). Większość badaczy zwraca uwagę na jej podstawową cechę, jaką jest niezależność od bezpośredniej kontroli jakiegokolwiek rządu. Działania organizacji pozarządowej nie są nastawione na finansowy zysk, wiążą ją wspólne działania

---

<sup>38</sup> Od zasady niezależności finansowej od aparatu państwa istnieje oczywiście szereg odstępstw. Na przykład wiele z działań organizacji pozarządowych finansowanych jest w ramach programów publicznych.

jednostek do niej przynależących, które zmierzają dla jakiegoś bliżej określonego celu.

W ramach przeprowadzonego badania jakościowego skoncentrowałem się na takich specyficznych organizacjach pozarządowych, które określa się mianem think tanków. W literaturze przedmiotu podkreśla się różne cechy, które świadczą o ich specyfice na tle pozostałych organizacji trzeciego sektora.

Michał Mierzwa, powołując się na ustalenia innych autorów, definiuje think tanki jako „organizacje prowadzące badania, analizy i doradztwo na tematy 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 bieg wydarzeń społecznych i politycznych” (Mierzwa 2011; McGann 2015).

Piotr Zbieranek w swoim studium dotyczącym polskiego modelu organizacji typu think tank przedstawił cechy charakterystyczne dla tego typu organizacji, takie 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 do innowacyjności; niezależność od innych aktorów życia społecznego.

Ten ostatni punkt związany jest z ich względną autonomią wobec pozostałych elit państwa, która opiera się nie tylko na zasobach informacji. „Niezależność ta [think tanków od innych podmiotów – P.M.] 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” (Zbieranek 2011: 22).

Podsumowując, wybór badanych aktorów społecznych nakazuje przyjrzeć się ich położeniu i wzajemnym relacjom w polskim systemie politycznym. W centrum zainteresowania badawczego znajduje się elita sądownictwa zdefiniowana pozycyjnie – poprzez zajmowanie wysokich stanowisk w instytucjach najwyższego sądownictwa. Elita sądownictwa wchodzi w relacje z każdą z wymienionych tutaj elit, przy czym relacje te są różnorodne.

Największe znaczenie dla elity sądownictwa mają jej relacje z uprzywilejowaną grupą polityczną, ponieważ zgodnie z zasadą trójpodziału władzy elity te równoważyć mają swoją władzę i kontrolować wzajemnie swoje działania.

Chociaż wpływ najwyższych instytucji wymiaru sądownictwa na establishment polityczny został już opisany, to warto je tutaj krótko przypomnieć. Elity sądownictwa oddziałują na elity polityczne poprzez: kontrolę procesu wyborczego, kontrolę zgodności aktów normatywnych z konstytucją, orzekanie w sprawach istotnych dla elit politycznych, ukierunkowywanie interpretacji przepisów prawa odnoszących się do działalności elit politycznych oraz poprzez opiniowanie decyzji rządowych, przedmiotem których jest wymiar sprawiedliwości. Elity polityczne mogą wpływać na kształt wymiaru sprawiedliwości w państwie w toku podejmowania decyzji politycznych. Ich istotny wpływ zawiera się również w uprawnieniu do uczestniczenia w procesach selekcji członków elity sędziowskiej. Jest on jednakże ograniczony i różny w odniesieniu do poszczególnych instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Wpływ elity sądownictwa na elity organizacji pozarządowych jest niewielki. Elity sądownictwa są pewnego rodzaju gwarantem praw, które umożliwiają tym organizacjom funkcjonowanie. Chodzi tu oczywiście o wymieniane już wielokrotnie prawa do organizowania się i prawo do wolności słowa. W naturalny sposób, jak w przypadku innych aktorów społecznych czy też elit, elity sądownictwa mogą na nie wpływać poprzez wydawanie wyroków i orzeczeń. Elity pozarządowe również nie dysponują repertuarem formalnych prerogatyw, co jest naturalne w systemie, w którym władza oparta jest na trójpodziale. Jednak poprzez swoje



eksperckie działania również mogą wpływać na to, jak elity sądownictwa są postrzegane i oceniane. Think tanki związane z wymiarem sprawiedliwości kierują swoje raporty do elit politycznych, ale także grup piastujących najwyższe stanowiska w sądownictwie. Oczywiście z efektów ich pracy członkowie tych dwóch elit korzystać nie muszą, ale bywa, że się z nimi liczą, włączając ustalenia ekspertów w obszar swoich zainteresowań, działalności i decyzji.

### 3.2. Procesy selekcji sędziów i ich drogi do elity

Szczególnie ważnym założeniem, jakie przyjęto na początku niniejszej pracy, jest autonomia elit sądownictwa w dysponowaniu zasobami związanymi z procesami selekcji i rekrutacji do zawodu. Dotychczas uwaga polskich badaczy procesów rekrutacji i selekcji elit koncentrowała się na elitach politycznych – zarówno tych centralnych, jak i regionalnych, czy też lokalnych. Trzeba tu przywołać przede wszystkim pracę Jacka Wasilewskiego (1990) na temat rekrutacji regionalnej elity władzy, w której przeprowadził on analizę procesów rekrutacji na płaszczyźnie społecznej, tj. przy uwzględnieniu teorii mobilności społecznej.

Inne prace nadające ton badaniom polskich elit, to badanie karier działaczy lokalnych w ramach systemowych mechanizmów selekcji w latach 80. XX wieku (Bartkowski 1991), jakościowe badania karier członków elity rządowej (*Elity rządowe III RP 1997-2004: portret socjologiczny* 2006), badanie powiatowej elity politycznej (Wasilewski 2006), analizy rekrutacji do wielkomiejskiej elity politycznej (Betkiewicz, Jasiewicz-Betkiewicz 2012) oraz rozszerzenie analizy karier i rekrutacji na urzędników administracji publicznej (Betkiewicz 2014).

W bogatej literaturze nie znajdziemy jednak badań związanych z rekrutacją, selekcją czy karierami zawodowymi sędziów<sup>39</sup>. Poza nielicznymi wyjątkami polska socjologia cierpi również na brak analiz w zakresie karier

---

<sup>39</sup> Wyjątek stanowi analiza biografii polskich sędziów konstytucyjnych dokonana przez Hannę

zawodowych nie tylko sędziów, ale i innych zawodów wchodzących w skład wymiaru sprawiedliwości<sup>40</sup>.

Przedstawię tu trzy ujęcia rekrutacji, selekcji i szerzej – karier zawodowych – sędziów najwyższych instytucji władzy sądowniczej. Dwa pierwsze czerpią z badań socjologicznych i odnoszą się do metodologii oraz założeń badawczych, weryfikowanych na próbach polskich elit politycznych różnego szczebla. Trzecia propozycja wynika wprost z założeń teorii elit demokratycznych i wprowadza ujęcie procesów rekrutacji i selekcji jako wartościowego zasobu, który kontrolowany jest przez różne elity państwa.

Pierwsza perspektywa badań nad rekrutacją i selekcją elit odnosi się do wspomnianych wcześniej badań realizowanych przez Jacka Wasilewskiego. Autor w swoim opracowaniu dotyczącym rekrutacji regionalnych elit władzy wybrał i przedstawił kluczowe aspekty, stosowane w koncepcjach odnoszących się do rekrutacji elit politycznych (por. Czudnowski 1975; Seligman 1971; Giddens 1974).

Determinanty rekrutacji elit (politycznych) podzielił na trzy odrębne grupy, tj.: indywidualne, społeczne i organizacyjne (systemowe). Każda z nich odwołuje się do trzech różnych teorii: osobowości, stratyfikacji, mobilności oraz teorii organizacji. Wasilewski podkreśla, że rozpatrując rekrutację elit, należy mieć na uwadze fakt, iż jest to proces kontrolowany przez dwa rodzaje aktorów. Z jednej strony mamy do czynienia z wybieranymi, a z drugiej wybierającymi, czyli inaczej mówiąc – z selekcjonowanymi i selekcjonerami. Analizując rekrutację, można skupić swoje zainteresowania badawcze tylko na jednej z kategorii aktorów lub badać ich wspólne oddziaływanie na procesy rekrutacji. Na przykład działania selekcjonowanych niezgodne z ogólnie pojętymi interesami wybierających mogą powodować zamykanie dróg awansu na wyższe stanowiska<sup>41</sup>.

---

Dębską (2015). Autorka wyróżniła trzy typy karier (naukową, mieszaną i zawodową), po części pokrywające się z trzema typami karier elit sądownictwa, opisanymi dalej.

<sup>40</sup> Patrzą: Arczewska 2009; Łojko 2005; idem 2010; idem 2011.

<sup>41</sup> W zawodach sędziowskich przykładem tego jest zaobserwowana zależność pomiędzy nominacją sędziego na stanowisko Lorda Prawa a antyrządowymi orzeczeniami w sądach apelacyjnych w Wielkiej Brytanii (Cameron 2002: 38).

Istotnym elementem procesów rekrutacji elit jest ocena czynników, które określić możemy jako *pushing forces* i *pulling forces*, czyli siły popychające oraz siły wciągające na stanowiska elitarne. Do tych pierwszych zaliczyć możemy takie zmienne, jak ambicje polityczne czy status społeczny, do drugich zaś na przykład poparcie pewnych grup społecznych czy przedstawicieli instytucji kluczowych dla procesów rekrutacji.

W sytuacji stanowisk sędziowskich siłami popychającymi mogą być osobiste motywacje do zajmowania wysokich stanowisk, a co za tym idzie, przywiązanie do profesjonalizacji działań, jak również pochodzenie, w szczególności – w przypadku tej grupy – status przypisany, czyli np. urodzenie się w rodzinie o tradycjach prawniczych.

Siłami wciągającymi w przypadku karier zawodowych sędziów może być z pewnością opinia środowiska, która jest kluczowa w przypadku zajmowania wysokiego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. W przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego może to być rozkład sił politycznych i poparcia w sejmie.

Następny aspekt rekrutacji elit, na który zwrócił uwagę Jacek Wasilewski, to jego wielostopniowość. Badacz podkreślił znaczenie reguł formalnych jako podstawę rekrutacji, tj. wyznaczenie kategorii osób, które prawnie są dopuszczone do pełnienia ról politycznych. W przypadku karier zawodowych polskich sędziów są one dość precyzyjnie określone w konstytucji i w ustawach odnoszących się do najwyższych instytucji władzy sądowniczej w Polsce<sup>42</sup>.

Od formalnej struktury szans zajmowania wysokiej pozycji w elicie należy odróżnić faktyczną strukturę szans, która może mieć zarówno charakter indywidualny, społeczny, jak i organizacyjno-systemowy. W literaturze dotyczącej rekrutacji politycznej zwraca się uwagę, że oprócz zbiorowości składającej się na faktyczną strukturę szans politycznych istnieje jeszcze szczebel pośredni, który oddziela faktycznie uprawnionych (do elitarnych stanowisk) od elity. Analizując to z perspektywy

---

<sup>42</sup> Zostały dokładnie opisane w rozdziale dotyczącym władzy sądowniczej w Polsce.

karier sędziowskich, ustalenie takiej kategorii osób jest dosyć problematyczne. O ile dla rekrutacji elit politycznych mogą być nimi aktywiści polityczni, czyli osoby zaangażowane w działalność polityczną, to w przypadku sędziów taką kategorię mogą stanowić tzw. pierwszoliniowi sędziowie sądów rejonowych, którzy wykonują większość pracy w sądownictwie – towarzyszy temu jednak praca w gorszych warunkach (szczególnie finansowych)<sup>43</sup>.

Druga perspektywa przyjmowana w ramach dotychczasowych polskich badań rekrutacji, selekcji i karier na najwyższe stanowiska, najlepiej została zaprezentowana we wspomnianych już wcześniej badaniach prowadzonych przez zespół badawczy pod kierunkiem Jacka Raciborskiego na elitach rządowych III RP lat 1997-2004 (*Elity rządowe III RP 1997-2004: portret socjologiczny* 2006).

Punkt widzenia jest tu nieco inny od propozycji Jacka Wasilewskiego. Główna różnica polega na zastosowaniu dwóch odmiennych paradygmatów, których dualizm można oprzeć na klasycznym podziale badania rzeczywistości społecznej jako zewnętrznie danej, gdzie dominują badania ilościowe, oraz na badaniu rzeczywistości z perspektywy działających aktorów społecznych, w których – aby zrozumieć perspektywę badanego – stosuje się zwykle metody badań jakościowych. To drugie podejście Jacek Raciborski określa jako badanie dróg do elity z perspektywy „działających jednostek starających się odnaleźć optymalne kanały awansu prowadzące do najwyższych stanowisk rządowych” (Raciborski 2006: 73). Autor określa taki punkt widzenia jako socjologiczny, „gdyż chodzi przede wszystkim o społeczne uwarunkowania indywidualnych karier politycznych, i to tych najbardziej spektakularnych, ale jednocześnie nie jednostkowych” (ibidem: 73). W tekście znajduje się odwołanie do propozycji Pierre’a Bourdieu, zgodnie z którą autorzy analizujący drogi i kariery jednostek do elit rządowych poszukują *de facto* wiązek życiowych trajektorii prowadzących na wysokie stanowiska.

---

<sup>43</sup> Dziękuję dr. hab. Janowi Winczorkowi za zwrócenie uwagi na sędziów sądów rejonowych i na fakt, że sam prestiż zawodu, a tym samym jego elitarność, jest uzależniona od wielkości oraz typu miejscowości, w której pracuje dany sędzia.

Raciborski zauważył, że w badaniu dróg do elit zastosować można podejście dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, przy wykorzystaniu metod ilościowych można określić wszystkie zajmowane przez członka elity pozycję, statusy i członkostwa w organizacjach, które zajmował on przed wejściem do elity. Aby dokonać takiej rewizji biograficznej, najczęściej stosuje się sondażowe metody badań lub analizy danych biograficznych. Jest to podejście charakterystyczne dla badań ruchliwości społecznej – właśnie tego typu metodę zastosował przywoływany Jacek Wasilewski. Ma ona – oprócz wielu zalet – oczywiste wady, typowe dla metod opartych na analizach danych ilościowych. Wykorzystując jedynie takie badanie dróg do elity, badacz traci z pola widzenia kontekst społeczny i czynniki, które z punktu widzenia jednostek są kluczowe w ich życiu. Bez wnikięcia w społeczny kontekst i subiektywną perspektywę jednostki trudno zbadać, jak funkcjonują mechanizmy rekrutacji na najwyższe elitarnie stanowiska w Polsce.

W jakościowym badaniu sędziów, którego wyniki zostały przedstawione dalej, uwaga została skupiona przede wszystkim na różnych kapitałach (w szczególności na kapitale politycznym)<sup>44</sup>, których posiadanie umożliwia jednostce ruch na drabinie wiodącej do wysokich stanowisk w sądownictwie.

W literaturze zwykle podkreśla się istnienie trzech różnych kapitałów: materialnego, społecznego i kulturowego. Pierwszy z nich jest oczywisty i nie wymaga przybliżenia – nie leży on też w moim polu zainteresowania jako czynnik warunkujący drogi do elity. Kapitał kulturowy to nic innego jak doświadczenie, wiedza, umiejętności i kwalifikacje zawodowe. Jeżeli chodzi zaś o kapitał społeczny, to istnieje przynajmniej kilka jego definicji, znacznie różniących się w szczegółach.

James Coleman, jeden z pierwszych twórców analizowanego pojęcia, ujął pojęcie kapitału społecznego jako cechę przede wszystkim małych grup społecznych. Zdaniem tego autora jednostki łączą się w grupy dla realizacji własnych celów, ale kapitał społeczny jest tylko pewną dodatkową

---

<sup>44</sup> Jak wykazano w niniejszej pracy, kapitał polityczny może mieć szczególne znaczenie w procesach rekrutacji sędziów konstytucyjnych.

pochodną relacji, które możemy zaobserwować w takich grupach. Kapitał społeczny jest więc atrybutem struktury społecznej, a nie poszczególnych jednostek, chociaż jednostki mogą z niego korzystać (Coleman 1990).

Inną definicję, uznawaną dziś za jedną z podstawowych w naukach społecznych, zaproponował Robert Putnam (1995). W rozumieniu tego autora kapitał społeczny „to te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci (układy) jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnątrz dla całej wspólnoty” (Pogonowska 2004: 16). Istotnym elementem tak rozumianego kapitału społecznego jest wzajemne zaufanie i wspólne wartości przynależne członkom danej społeczności. Wielkość tego kapitału zależna jest od oddolnego samorganizowania się jednostek oraz obywatelskiego zaangażowania – kapitał społeczny powstaje więc jako efekt wzajemnych relacji jednostek o podobnych wartościach, z którego mogą korzystać wszyscy członkowie społeczeństwa.

Francis Fukuyama przedstawił kapitał społeczny jako cechę tych społeczności, które są względnie stabilne i posiadają trwałe struktury. Jego zdaniem „Kapitał społeczny można najprościej zdefiniować jako zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie” (Fukuyama 2003: 169).

Ostatnią definicją kapitału społecznego wartą krótkiego omówienia jest ta, którą zaproponował Pierre Bourdieu. Kapitał społeczny określił on jako „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub inaczej mówiąc z członkostwem w grupie – która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodność, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa” (Bourdieu 1986: 241).

Tak rozumiany kapitał społeczny ma wymiar indywidualny i jest dobrem prywatnym (w odróżnieniu od sensu tego pojęcia u innych autorów). Dla

Bourdieu kapitał społeczny związany jest z liczbą osób, z którymi jednostka utrzymuje relacje. Kapitał społeczny bywa również źródłem nierówności społecznych, na przykład kiedy „wyższe klasy zawłaszczają zasoby finansowe i blokują dostęp do wiedzy. Inwestują one świadomie w kapitał społeczny, np. poprzez organizację zamkniętych przyjęć, członkostwo w klubach czy strategię matrymonialne, by skutecznie używać zgromadzonych pieniędzy, wiedzy i władzy” (Działek 2011: 102). Tak rozumiany kapitał społeczny może ulegać konwersjom, czyli być wymienianym na inne. Przykładowo, kapitał społeczny można przekształcić na kapitał ekonomiczny lub ludzki.

W odniesieniu do problematyki niniejszej publikacji szczególnej uwagi wymaga kapitał polityczny. Dla celów swojego badania Jacek Raciborski utożsamiał kapitał społeczny z politycznym i posłużył się definicją Rafała Drozdowskiego i Marka Ziółkowskiego, którzy podkreślali, że kapitał to tylko takie zasoby „(...) które są lub mogą być aktywnie wykorzystywane, które służą do osiągnięcia celów, które są pomnażane, wymieniane, wchodzą do obiegu (cyrkulacji), ulegają konwersji na inne typy kapitałów” (Ziółkowski, Drozdowski 1999: 78).

Raciborski uściślił tę definicję, zwracając uwagę na fakt, że kapitał polityczny to rodzaj kapitału społecznego, który stanowią „wpływy powiązania jednostek i wewnątrzgrupowa solidarność, które są używane – lub mogą być – do uzyskiwania przez jednostki politycznego wpływu. Kapitał społeczny w tym ujęciu jest zarówno cechą jednostek, jak i atrybutem grupy” (Raciborski 2006: 78).

W badaniach elit sądownictwa kapitał społeczny, a w szczególności polityczny, może mieć istotne znaczenie dla procesów rekrutacji czy też charakteru dróg i trajektorii życiowych, wiodących na wysokie stanowiska sędziowskie. O ile w przypadku elit rządowych kapitał społeczny jest używany jako dobro służące w rezultacie osiągnięciu politycznego wpływu, to w przypadku elit sądownictwa może być ważny również jako środek do uzyskania wpływu na kształt państwa i jego poszczególnych instytucji. Członkostwo w organizacjach naukowych, instytutach badawczych, organizacjach politycznych, partiach i podmiotach społeczeństwa

obywatelskiego może być pomocne w karierze sędziowskiej. Kwestią ustaleń empirycznych pozostaje na ile i czy w ogóle wpływa to na sędziowskie biografie.

Analiza wykorzystania i konwersji kapitałów przez osoby wchodzące w skład określonej elity sądownictwa konstytuują ważny problem badawczy, którym jest względna autonomia elit sądownictwa i jej niezależność od pozostałych władz i elit państwa zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Czy w trakcie podążania ścieżką wiodącą na szczyt sędziowskiej kariery jednostki korzystają z kapitału społecznego i politycznego? Czy brak odpowiedniego kapitału może powodować zmniejszenie szans jednostki na wejście do elity? Czy kapitał społeczny i polityczny jest siłą wciągającą, czy też blokującą dostęp do wysokich stanowisk sędziowskich? Czy wykorzystanie kapitału społecznego i politycznego przez jednostki może wpływać na autonomię elit sądownictwa? Odpowiedzi na te pytania tkwią w percepcjach badanych.

Poza przedstawionymi wyżej perspektywami przyjmuję również założenie, że wpływ na przebieg procesu rekrutacji i selekcji definiować można jako kolejny zasób, nad którymi kontrolę posiadać mogą określone elity. Zależnie od tego, która z elit posiada największy wpływ na sterowanie kanałami rekrutacji i na procesy selekcji elit sądownictwa, można mówić o większej lub mniejszej jej autonomii.

Rekrutacja i selekcja jako zasób to trzeci sposób rozumienia rekrutacji i selekcji – obok perspektywy działającej jednostki i perspektywy struktury społecznej wpływającej na działanie jednostek. Uznaję te założenia za komplementarne wobec siebie, a nie konkurencyjne.

W dalszej części tego rozdziału w sposób rudymenarny (co wynika z ograniczeń związanych z danymi) przedstawione zostaną wyniki analizy ilościowej doświadczeń zawodowych sędziów jako szerszy, statystyczny obraz elity sądownictwa. W rozdziale następnym zaś, który zawiera przede wszystkim analizę percepcji działań elit sądownictwa, uwaga badawcza zostanie skierowana na zasoby i kapitały, które członkowie elity wykorzystują w celu obrony swojej władzy i autonomii.



### 3.3. O badaniu i badanych

W dwóch następnych rozdziałach przedstawione zostaną – zgodnie z zapowiedzią – wyniki badania jakościowego, przeprowadzonego wśród przedstawicieli polskiej elity sądownictwa oraz elit z ich najbliższego otoczenia politycznego i społecznego, funkcjonujących na styku z sądownictwem. Chodzi tutaj o elity polityczne i liderów organizacji sektora pozarządowego o charakterze profesjonalnym (samorządowym), eksperckim i strażniczym, jako aktorów znaczących dla strategii budowania niezależności sędziów.

Wcześniej omówione zostaną jednak wyniki analizy ilościowej, przeprowadzonej na zbiorze zgromadzonych danych o charakterze biograficznym. Zanim zostaną przedstawione pogłębione analizy subiektywnych narracji, należy przedstawić tło, w postaci statystycznych zestawień opisujących analizowaną tutaj zbiorowość sędziów.

#### 3.3.1. Statystyczny obraz elit sądownictwa

Przedstawione poniżej statystyki zostały opracowane na podstawie analiz zbioru danych, stworzonego w oparciu o dostępne dane zastane. Źródłem informacji o sędziach, których biografie zakodowano w zbiorze danych, był przede wszystkim Internet: strony internetowe sądów, bazy typu *Who is Who*, encyklopedie internetowe, strony internetowe uczelni, wyszukiwarki internetowe.

W zbiorze danych uwzględniono sędziów zajmujących najwyższe stanowiska w trzech instytucjach sądownictwa: Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym oraz Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Inaczej niż w badaniu jakościowym nie uwzględniono tutaj instytucji Krajowej Rady Sądownictwa, uznając, że nie jest ona do końca „czystą” instytucją gromadzącą zasoby elit sądownictwa, ponieważ w jej skład wchodzi również politycy. Niezależnie od tego, część członków KRS-u znalazło swoje miejsce również w niniejszej analizie, ponieważ niektórzy sędziowie SN i NSA są również członkami KRS-u, co wynika z zapisów odpowiednich ustaw.

Bazę tworzą osoby, które pełniły swoje funkcje w tych instytucjach w latach 1985-2016 (dla sędziów TK okres analizy to 1985-2015<sup>46</sup>) i zajmowały najwyższe stanowiska. W przypadku TK byli to każdorazowo sędziowie. W przypadku SN i NSA byli to prezesi, wiceprezesi oraz prezesi izb<sup>47</sup>. W bazie znalazły się więc osoby, które w roku 2017 (czyli w czasie przeprowadzania analizy statystycznej) nie pełniły już wysokich funkcji w instytucjach sądownictwa.

Analizując wyniki, należy mieć na względzie dość ograniczony charakter danych źródłowych. Wynika to przede wszystkim z dwóch rzeczy. Po pierwsze są one w części fragmentaryczne. Występują w nich wielorakie braki danych, szczególnie dotyczące czynników przypisanych, związanych z pochodzeniem społecznym sędziów. Po drugie zbiór danych powstał głównie na podstawie oficjalnych biogramów pobranych ze stron instytucji sądowniczych. Dane pochodzące z biogramów były weryfikowane przez zestawienie z innymi źródłami informacji w celu rzetelnego ustalenia faktów z życia badanych osób. Niestety, fakt, że oficjalne biogramy tworzone są najczęściej przez samych sędziów, a więc stanowią one pewną osobistą narrację na własny temat, mógł wpłynąć na rzetelność i obiektywność tych danych.

W rezultacie udało się przeanalizować biografie 88 sędziów, w tym:

- 46 sędziów pełniło tylko funkcję sędziego TK,
- 17 sędziów pełniło tylko funkcję sędziego SN,
- 12 sędziów pełniło tylko funkcję sędziego NSA,

---

<sup>46</sup> Nie wzięto pod uwagę biografii sędziów wybranych na podstawie Ustawy z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym oraz późniejszych.

<sup>47</sup> Zgodnie z Ustawą z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym najwyższe stanowisko kierownicze w SN pełni pierwszy prezes Sądu Najwyższego, który kieruje jego pracami. Istotną rolę pełnią prezesi SN, którzy są jednocześnie kierownikami każdej z izb w SN (istnieją cztery izby Sądu Najwyższego: Izba Cywilna; Izba Karna; Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; Izba Wojskowa. Jeżeli zaś chodzi o stanowiska kierownicze w Naczelnym Sądzie Administracyjnym to ich rodzaje normuje Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Najwyższe stanowisko w NSA pełni prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który kieruje pracami sądu i reprezentuje go na zewnątrz. Oprócz prezesa NSA wyznaczani są również wiceprezesi, a za wyznaczenie im obowiązków odpowiada prezes. Wiceprezesi wyznaczani przez prezesa NSA mają możliwość kierowania trzema izbami: Izbą Finansową; Izbą Gospodarczą lub Izbą Ogólnoadministracyjną.

- 7 sędziów pełniło funkcję sędziego TK i SN,
- 5 sędziów pełniło funkcję sędziego TK i NSA,
- 1 sędzia pełnił funkcję sędziego TK, SN i NSA.

Dane na temat drogi zawodowej sędziów rejestrowane były do momentu objęcia przez jednostkę wysokiego, pierwszego stanowiska w najważniejszych instytucjach sądownictwa w Polsce. Jeśli dany sędzia „wyszedł” z elitarnej instytucji i zdobył na przykład dodatkowe wykształcenie lub tytuł naukowy, nie było to brane pod uwagę w trakcie uzupełniania biograficznej bazy danych i dalszej analizy danych.

Tabela 2. Rozkład płci

| Płeć             | Liczebność | Procent |
|------------------|------------|---------|
| <b>Mężczyzna</b> | 73         | 83,0%   |
| <b>Kobieta</b>   | 15         | 17,0%   |
| <b>Suma</b>      | 88         | 100%    |

Jak przedstawia tabela 2, zdecydowana większość sędziów to mężczyźni. Świadczy to o bardzo niskim poziomie feminizacji elity sądownictwa<sup>48</sup> i zjawisko to jest widoczne w każdej z badanych instytucji (por. tabela 3). Elita sądownictwa jest więc elitą męską z minimalnym udziałem kobiet.

Na podstawie zbioru danych sędziów z okresu ostatnich 30 lat obliczono, w jakim wieku przeciętnie sędziowie wchodzi do elity sędziowskiej. Poprzez znalezienie się w tej elitarnej grupie rozumiem tutaj objęcie funkcji sędziego w Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym lub Naczelnym

<sup>48</sup> Jest to w ogóle charakterystyczne dla wysokich stanowisk. Jeśli popatrzymy na stan zatrudnienia w sądach powszechnych, to mamy do czynienia z sytuacją całkowicie odwrotną niż tutaj zaobserwowaną, czyli z wysokim poziomem feminizacji zawodu sędziego. Jak pisze Jan Winczorek, „Środowisko sędziowskie jest w Polsce wyjątkowo sfeminizowane. W zależności od sądu oraz kategorii wieku proporcja liczby kobiet do liczby mężczyzn wynosi 1,08 do 2,44, przy czym częstsze są wyższe proporcje, przekraczające 2. Oznacza to, że na jednego sędziego mężczyznę w polskich sądach przypadają zazwyczaj dwie kobiety. Analizy ujawniają również zjawisko niższego odsetka kobiet w sądach wyższych instancji w porównaniu z sądami niższych instancji – charakterystyczne także dla innych krajów, w których poziom feminizacji sądownictwa jest wysoki” (Winczorek 2013: 28.).

Sądzie Administracyjnym. Jeśli sędzia objął funkcję sędziego w NSA, a następnie funkcję sędziego w TK, za wiek wejścia do elity sądownictwa uznaje się moment rozpoczęcia pracy w instytucji wymienionej jako pierwsza.

**Tabela 3.** Rozkład płci w poszczególnych najwyższych instytucjach sądownictwa w Polsce

|                  | Trybunał Konstytucyjny |         | Sąd Najwyższy |         | Naczelny Sąd Administracyjny |         |
|------------------|------------------------|---------|---------------|---------|------------------------------|---------|
| Płeć             | Liczebność             | Procent | Liczebność    | Procent | Liczebność                   | Procent |
| <b>Mężczyzna</b> | 47                     | 79,7%   | 22            | 88,0%   | 16                           | 88,9%   |
| <b>Kobieta</b>   | 12                     | 20,3%   | 3             | 12,0%   | 2                            | 11,1%   |
| <b>Suma</b>      | 59                     | 100,0%  | 25            | 100%    | 18                           | 100%    |

Rozkład wieku stania się członkiem tej uprzywilejowanej grupy przedstawiony w tabeli 4 wskazuje, że większość sędziów osiągnęła elitarnie stanowiska, mieszcząc się w przedziale od 45 do 64 roku życia – relatywnie jest to więc wiek dojrzały.

**Tabela 4.** Rozkład wieku wejścia do elity sądownictwa

| Wiek         | Liczebność | Procent |
|--------------|------------|---------|
| <b>35-44</b> | 14         | 16,5%   |
| <b>45-54</b> | 30         | 35,3%   |
| <b>55-64</b> | 33         | 38,8%   |
| <b>65-73</b> | 8          | 9,4%    |
| <b>Suma</b>  | 85         | 100%    |

Należy wziąć jednak pod uwagę, że zakwalifikowanie się do polskiej elity sądownictwa poprzedzone musi być często, zgodnie z formalnymi wymaganiami, odpowiednim stażem, doświadczeniem i niekiedy właśnie wiekiem: na przykład w przypadku sędziów NSA muszą mieć oni formalnie ukończony 35 rok życia. Średnia wieku wejścia do elity sądownictwa

wyniosła 53 lata, a rozproszenie<sup>49</sup> wieku wejścia do elity wyniosło 8,5 lat i jest dość wysokie.

**Tabela 5.** Średnia wieku wejść do TK, SN i NSA

|                                     | Średni wiek wejścia<br>do instytucji | Odchylenie<br>standardowe wieku |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Trybunał Konstytucyjny</b>       | 56,46                                | 7,44                            |
| <b>Sąd Najwyższy</b>                | 50,26                                | 6,93                            |
| <b>Naczelny Sąd Administracyjny</b> | 48,82                                | 7,77                            |

**Tabela 6.** Średnia wieku wejścia do elity a płeć

| Płeć             | Średni wiek<br>wejścia do elity | Odchylenie<br>standardowe wieku |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| <b>Kobieta</b>   | 57,13                           | 8,9                             |
| <b>Mężczyzna</b> | 52,69                           | 8,28                            |

Jeśli porównamy między sobą trzy analizowane tutaj instytucje, to okazuje się, że najszybciej do elity sądownictwa można było dostać się poprzez NSA – średnia wieku wejścia do tej instytucji wyniosła 49 lat (por. tabela 5). Najpóźniej do elity sądownictwa można było dostać się poprzez stanowisko sędziego w TK – tutaj średnia wieku do stania się jego członkiem wyniosła ok. 56 lat. Warto też zauważyć, że chociaż najszybsza droga do elity wiedzie poprzez instytucję NSA, to również w tej instytucji zauważalne było największe rozproszenie związane z wiekiem wejścia do elity sądownictwa.

<sup>49</sup> Miarą rozproszenia w tym przypadku jest odchylenie standardowe, które w uproszczeniu oznacza jak bardzo inne wyniki dotyczące wieku różnią się od średniej zaobserwowanej w analizowanej grupie sędziów.

W analizowanych danych zaobserwowano nie tylko wspomnianą prawidłowość, że elita sądownictwa jest wysoce zmaskulinizowana, a udział kobiet w niej jest bardzo niewielki. Co więcej, okazuje się, że płeć może determinować również czas, w jakim jednostki są w stanie osiągnąć wysokie stanowisko w zawodzie. Jak wynika z tabeli 6, kobiety osiągały stanowisko w ważnych instytucjach sądownictwa w późniejszym wieku niż mężczyźni (kobiety – 57 lat, mężczyźni – 53 lata).

Polskie elity sądownictwa charakteryzowały się bardzo wysokim poziomem wykształcenia. Oczywistym jest, że wszyscy jej członkowie posiadali wykształcenie prawnicze przynajmniej na poziomie magisterskim – wynika to z formalnych wymogów. Tylko u czterech sędziów zarejestrowano wykształcenie dodatkowe w dziedzinie socjologii, filozofii, administracji i ekonomii. Zdecydowana większość, bo aż 70% elity sędziowskiej posiadało również wykształcenie powyżej magisterskiego, czyli doktorat, habilitację lub tytuł profesora.

**Tabela 7.** Wykształcenie elity sądownictwa powyżej magisterskiego

| Wykształcenie powyżej magisterskiego |            |       |
|--------------------------------------|------------|-------|
| Cała elita                           | Liczebność | 60    |
|                                      | Procent    | 70,6% |
| Trybunał Konstytucyjny               | Liczebność | 46    |
|                                      | Procent    | 78,0% |
| Sąd Najwyższy                        | Liczebność | 14    |
|                                      | Procent    | 58,3% |
| Naczelny Sąd Administracyjny         | Liczebność | 12    |
|                                      | Procent    | 75,0% |

Najlepiej wykształceni byli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego: wśród analizowanej zbiorowości sędziów niemal 80% posiadało wykształcenie wyższe od magisterskiego. Relatywnie najgorzej w tym aspekcie wypadli sędziowie Sądu Najwyższego, bo tylko 58% z nich miało wykształcenie wyższe od magisterskiego. Elita sądownictwa była więc elitą w znacznej

mierze merytokratyczną, charakteryzującą się wysokim i wyspecjalizowanym wykształceniem.

**Tabela 8.** Ukończone uczelnie wyższe wśród elity sądownictwa

| Uczelnia                                 | Liczebność | Procent     |
|------------------------------------------|------------|-------------|
| Uniwersytet Warszawski                   | 35         | 40,7%       |
| Uniwersytet Jagielloński                 | 15         | 17,4%       |
| Uniwersytet Wrocławski                   | 9          | 10,5%       |
| Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej     | 8          | 9,3%        |
| Uniwersytet Łódzki                       | 8          | 9,3%        |
| Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu | 7          | 8,1%        |
| Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu | 3          | 3,5%        |
| Uniwersytet Śląski w Katowicach          | 1          | 1,2%        |
| <b>Suma</b>                              | <b>86</b>  | <b>100%</b> |

Oprócz poziomu wykształcenia sprawdzono również miejsce, w którym przedstawiciele polskich elit sądownictwa pobierali naukę. Dla porównania warto wziąć pod uwagę słynny brytyjski termin *Oxbridge*, powstały na oznaczenie miejsca, w którym brytyjskie elity uzyskały swoje wykształcenie. Zdaniem Johna Scotta, już w roku 1970 w Brytyjskim Sądzie Najwyższym 85% sędziów było absolwentami Oxfordu lub Cambridge (Scott 1991: 136).

W przypadku polskiej elity sądownictwa III RP wyniki są być może mniej spektakularne, ale i tutaj zaobserwowano dominację jednej uczelni. Jest nią przede wszystkim Uniwersytet Warszawski, na którym wydział prawa ukończyło 40% osób zaliczonych do elity sądownictwa (por. tabela 8). Zdecydowanie mniej, bo tylko 17,4% ukończyło studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim.

W sumie elita sądownictwa III RP reprezentowała 8 różnych uczelni i wydziałów prawa. Mamy więc tutaj nieco większy pluralizm uczelni niż w przypadku brytyjskiej elity sądownictwa. Przy czym absolwenci Uniwer-

sytetu Warszawskiego dominowali w każdej z analizowanych tutaj instytucji. W Trybunale Konstytucyjnym nieco lepiej reprezentowana była druga w kolejności uczelnia, jaką jest Uniwersytet Jagielloński (por. tabela 9).

**Tabela 9.** Ukończona uczelnia wyższa wśród elity sądownictwa a rodzaj sądu

| Uczelnia                                 | Trybunał<br>Konstytucyjny |             | Sąd<br>Najwyższy |             | Naczelny Sąd<br>Administracyjny |             |
|------------------------------------------|---------------------------|-------------|------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
|                                          | Liczebność                | Procent     | Liczebność       | Procent     | Liczebność                      | Procent     |
| Uniwersytet Warszawski                   | 23                        | 39,0%       | 10               | 41,7%       | 6                               | 35,3%       |
| Uniwersytet Jagielloński                 | 12                        | 20,3%       | 3                | 12,5%       | 1                               | 5,9%        |
| Uniwersytet Wrocławski                   | 5                         | 8,5%        | 4                | 16,7%       | 2                               | 11,8%       |
| Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej     | 6                         | 10,2%       | 3                | 12,5%       | 3                               | 17,6%       |
| Uniwersytet Łódzki                       | 6                         | 10,2%       | 1                | 4,2%        | 1                               | 5,9%        |
| Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu | 2                         | 3,4%        | 1                | 4,2%        | 1                               | 5,9%        |
| Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu | 4                         | 6,8%        | 2                | 8,3%        | 3                               | 17,6%       |
| Uniwersytet Śląski w Katowicach          | 1                         | 1,7%        | 0                | 0,0%        | 0                               | 0,0%        |
| <b>Suma</b>                              | <b>59</b>                 | <b>100%</b> | <b>24</b>        | <b>100%</b> | <b>17</b>                       | <b>100%</b> |

Zebrany materiał empiryczny pozwolił również uchwycić różne role i działalności zawodowe podejmowane przez sędziów w toku ich życia przed wejściem do elity sądownictwa. Tym samym istniała możliwość, aby sprawdzić – przynajmniej w ograniczonym zakresie – jakimi kanałami najczęściej badani sędziowie uzyskiwali wysokie stanowiska w instytucjach sądownictwa.

Jak wynika z tabeli 10, dominującym wykonywanym zawodem sędziów był zawód pracownika naukowego – 60% członków elity pełniło tę rolę



przed wejściem do elity sądownictwa. Poprzez zawód naukowca rozumie tutaj nie tylko uczestniczenie w życiu akademii w roli badacza czy też dydaktyka, ale także awans w strukturach zarządzania uczelni i na przykład pełnienie funkcji kierownika katedry. Niemala część badanych sędziów awansowała do stanowisk kierowniczych w instytutach badawczych i katedrach uniwersyteckich wydziałów prawa – najczęściej w tych, w których kończyli studia magisterskie.

**Tabela 10.** Doświadczenie w innych rolach zawodowych elity sądownictwa<sup>50</sup>

| <b>Działalność zawodowa</b>      | <b>Liczebność</b> | <b>Procent</b> |
|----------------------------------|-------------------|----------------|
| <b>Sędzia zawodowy</b>           | 40                | 45,5%          |
| <b>Radca prawny</b>              | 18                | 20,5%          |
| <b>Adwokat</b>                   | 17                | 19,3%          |
| <b>Prokurator</b>                | 5                 | 5,7%           |
| <b>Polityk (poseł / senator)</b> | 17                | 19,3%          |
| <b>Naukowiec</b>                 | 53                | 60,2%          |
| <b>Działalność pozarządowa</b>   | 16                | 18,2%          |
| <b>Pozycja gabinetowa</b>        | 22                | 25,0%          |
| <b>Biurokrata</b>                | 9                 | 10,2%          |

Drugą najczęściej odgrywaną rolą zawodową był sędzia zawodowy – takich sędziów w analizowanej tutaj zbiorowości było niemal połowa, tj. 45%. Poprzez sędziego zawodowego rozumie tutaj osobę, która ukończyła aplikację sędziowską potwierdzoną państwowym egzaminem i która wykonywała pracę sędziego zawodowego w strukturach sądownictwa powszechnego i wyższego (NSA, SN). Zdecydowanie mniej w analizowanej uprzywilejowanej grupie polskiego sądownictwa zaobserwowano sędziów wykonujących wcześniej inne zawody prawnicze. Niemal tyle

<sup>50</sup> Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ sędziowie mogli pełnić w przeszłości więcej niż jedną rolę zawodową.

samo sędziów wykonywało zawód radcy prawnego co adwokata (był to co 5 sędzia), bardzo mało natomiast sędziów pełniło rolę prokuratora.

Jeśli chodzi o doświadczenia polityczne, to te zostały zakodowane w materiale empirycznym w dwóch kategoriach: polityk oraz pozycja gabinetowa. Poprzez rolę polityka rozumiem tutaj objęcie funkcji posła bądź senatora w parlamencie. Sędziów charakteryzujących się takim doświadczeniem zaobserwowano w całej analizowanej elicie 20%. Do kategorii osób wykonujących rolę gabinetową zakwalifikowano tych sędziów, którzy pełnili funkcje ministerialne oraz/lub funkcje doradcze w egzekutywie (np. funkcja doradcza prezesa Rady Ministrów). Takich osób było nieco więcej niż osób będących posłami bądź senatorami (25%).

Niewielu badanych zarejestrowano w trzeciej kategorii – biurokraty. Jest to tylko 10% zbiorowości. Poprzez biurokratę rozumiem tutaj pełnienie funkcji w administracji rządowej na stanowisku dyrektora bądź wicedyrektora departamentu – najczęściej byli to sędziowie powoływani na to stanowisko w trybie delegacji przez ministra sprawiedliwości.

Ostatnia kategoria, jaką jest działalność pozarządowa, oznacza nie tylko formalną przynależność do organizacji, ale również czynne w niej uczestnictwo w roli eksperta. W karierach zawodowych sędziów dominowała przynależność do organizacji pozarządowych różnego typu – od organizacji katolickich (np. Stowarzyszenie PAX, Stowarzyszenie Polskich Prawników Katolickich), po organizacje działające na rzecz demokracji, praw człowieka i spraw publicznych (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Obywatelskich). Sędziów działających w takich organizacjach zarejestrowano około 10%.

Działalność zawodowa zakodowana została w materiale empirycznym w sposób binarny (zero-jedynkowy), co uniemożliwiło zastosowanie bardziej zaawansowanych metod analitycznych związanych z wyszukiwaniem różnych wzorów karier. Zastosowano jednak metodę dwustopniowej analizy skupień, która jako jedyna umożliwia przeprowadzenie tego typu analizy na zmiennych nominalnych. Metoda ta umożliwiła powiązanie obserwowanych zmiennych w podobne do siebie grupy, co

w efekcie doprowadziło do wyróżnienia trzech skupień doświadczenia zawodowego sędziów (por. tabela 11):

1. Doświadczenie naukowe.
2. Doświadczenie polityczno-publiczne.
3. Doświadczenie biurokratyczno-prawnicze (poprzez zawody prawnicze).

**Tabela 11.** Wyniki dwustopniowej analizy skupień zmiennych dotyczących doświadczenia zawodowego sędziów przed wstąpieniem do elity sędziowskiej<sup>51</sup>

|                                  | Skupienie 1 | Skupienie 2 | Skupienie 3 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Sędzia zawodowy</b>           | 25,0%       | 25,0%       | 50,0%       |
| <b>Radca prawny</b>              | 27,8%       | 33,3%       | 38,9%       |
| <b>Adwokat</b>                   | 23,5%       | 17,6%       | 58,8%       |
| <b>Prokurator</b>                | 20,0%       | 0,0%        | 80,0%       |
| <b>Polityk (poseł / senator)</b> | 0,0%        | 76,5%       | 23,5%       |
| <b>Naukowiec</b>                 | 49,1%       | 50,9%       | 0,0%        |
| <b>Działalność pozarządowa</b>   | 0,0%        | 93,8%       | 6,3%        |
| <b>Pozycja gabinetowa</b>        | 0,0%        | 68,2%       | 31,8%       |
| <b>Biurokrata</b>                | 0,0%        | 44,4%       | 55,6%       |

Doświadczenie naukowe, jak już wykazano powyżej, było doświadczeniem rozpowszechnionym w elicie sądownictwa. W analizie skupień zostało ono wyodrębnione jako swoista grupa odróżniająca się na tle pozostałych grup doświadczeń zawodowych. Oprócz doświadczenia naukowego pierwsza grupa skupień miała również niewielki udział w zawodach prawniczych – wynika to z tego, że gros naukowców prawników w swoim życiorysie pełniło również funkcję sędziego zawodowego, radcy prawnego, adwokata bądź prokuratora. W tej grupie skupień nie

<sup>51</sup> Grupowania dokonano przy ustalonej liczbie skupień równej 3. Miara poprawności Silhouette spójności i odrębności została określona na poziomie poprawnym.

występowało natomiast doświadczenie polityczne, publiczne czy administracyjne.

Druga grupa skupień określona jako „doświadczenie polityczno-publiczne” zawierała w sobie nieco więcej różnych rodzajów doświadczeń zawodowych. Dominowały w niej jednak trzy, jest to rola polityka, rola doradcy lub sekretarza stanu w rządzie oraz działalność w organizacjach pozarządowych. Dość silny był również udział w tej grupie skupień kategorii biurokrata oraz naukowiec i niewielki udział zawodów prawniczych.

Trzecia grupa skupień prezentowała typową grupę doświadczeń biurokratycznych powiązanych z pracą w administracji publicznej i w zawodach prawniczych z niskim udziałem doświadczenia politycznego i naukowego.

**Tabela 12.** Wyniki dwustopniowej analizy skupień zmiennych dotyczących doświadczenia zawodowego sędziów przed wstąpieniem do elity sędziowskiej<sup>52</sup>

|                                  | Skupienie 1 | Skupienie 2 | Skupienie 3 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Sędzia zawodowy</b>           | 25,0%       | 25,0%       | 50,0%       |
| <b>Radca prawny</b>              | 27,8%       | 33,3%       | 38,9%       |
| <b>Adwokat</b>                   | 23,5%       | 17,6%       | 58,8%       |
| <b>Prokurator</b>                | 20,0%       | 0,0%        | 80,0%       |
| <b>Polityk (poseł / senator)</b> | 0,0%        | 76,5%       | 23,5%       |
| <b>Naukowiec</b>                 | 49,1%       | 50,9%       | 0,0%        |
| <b>Działalność pozarządowa</b>   | 0,0%        | 93,8%       | 6,3%        |
| <b>Pozycja gabinetowa</b>        | 0,0%        | 68,2%       | 31,8%       |
| <b>Biurokrata</b>                | 0,0%        | 44,4%       | 55,6%       |

W tabeli 12 przedstawiono udział każdej grupy skupień (wzorców kariery) w analizowanym materiale empirycznym. Udział każdej grupy był mniej więcej na takim samym poziomie – nieco częściej występowała

<sup>52</sup> Grupowania dokonano przy ustalonej liczbie skupień równej 3. Miara poprawności Silhouette spójności i odrębności została określona na poziomie poprawnym.

grupa doświadczeń biurokratyczno-prawnych. Widzimy więc, że chociaż doświadczenie naukowe w całej grupie było bardzo wysokie (por. tabela 10), to jeśli chodzi już o grupę tego typu doświadczeń występowało ono rzadziej niż dwie pozostałe wyodrębnione grupy.

**Tabela 13.** Udział poszczególnych wzorców kariery w elicie sądownictwa

| Typy doświadczeń zawodowych (wzorce karier) | Procent | N  |
|---------------------------------------------|---------|----|
| Kariera naukowa                             | 29,5%   | 26 |
| Kariera polityczno-publiczna                | 33,0%   | 29 |
| Kariera biurokratyczno-prawnicza            | 37,5%   | 33 |

Na koniec sprawdźmy, jak wyszczególnione typy karier rozkładają się w poszczególnych, najważniejszych instytucjach wymiaru sprawiedliwości. Wyniki zaprezentowane w tabeli 14 wskazują, że wśród sędziów TK dominowały osoby z typem kariery polityczno-publicznej. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że sędziowie TK wybierani są ostatecznie przez polityków, to wynik ten nie zaskakuje – wejście do elity sądownictwa poprzez instytucję TK jest mocno powiązane z funkcjonowaniem w środowisku politycznym.

**Tabela 14.** Udział poszczególnych wzorców karier w najważniejszych instytucjach sądownictwa

|                              | Kariera naukowa | Kariera polityczno-publiczna | Kariera biurokratyczno-prawnicza |
|------------------------------|-----------------|------------------------------|----------------------------------|
| Trybunał Konstytucyjny       | 28,8%           | 42,4%                        | 28,8%                            |
| Sąd Najwyższy                | 36%             | 12%                          | 52%                              |
| Naczelny Sąd Administracyjny | 22,2%           | 33,3%                        | 44,4%                            |

Jeśli chodzi o dwie pozostałe instytucje (SN i NSA), to w tym przypadku dominowały wzorce biurokratyczne i prawnicze (poprzez zawody praw-

nicze). Wśród sędziów NSA był widoczny również dość spory udział doświadczenia politycznego. Taka sytuacja może wynikać ze specyfiki sądu administracyjnego, który zajmuje się prawną przestrzenią funkcjonowania państwa – może więc przyciągać osoby z doświadczeniem w różnych strukturach państwa (również tych politycznych).

Podsumowując tę część analiz, trzeba zauważyć, że elity należące do trzech badanych instytucji nie były jednolite pod względem swoich doświadczeń zawodowych. O ile ścieżki wiodące do elitarnych pozycji w SN i NSA były podobne, to funkcja sędziego TK była ściśle powiązana z różnymi doświadczeniami politycznymi i w różnych instytucjach publicznych oraz pozarządowych.

Sędziowie SN oraz NSA częściej niż sędziowie TK pokonywali biurokratyczne szczeble awansu – czy to poprzez doświadczenie w biurokracji państwowej, czy to za pomocą awansu w ramach zawodu sędziego. Czynniki awansu biurokratycznego przenikał się z czynnikiem awansu poprzez zawody prawnicze (przede wszystkim wykonywanie zawodu sędziego). Jeśli weźmiemy pod uwagę system szkoleń i ścieżek kariery w strukturze sądownictwa powszechnego, to ich dyfuzja jawi się czymś naturalnym. Sędziowie w Polsce byli bowiem szkoleni podobnie jak urzędnicy państwowi i socjalizowani do tego, poczynając od aplikacji (przygotowania zawodowego) aż po kolejne szczeble kariery sędziowskiej.

### 3.3.2. Kontekst badań i charakterystyka badanych

Omawiane w następnym rozdziale wywiady jakościowe przeprowadzono w okresie od czerwca 2016 do maja 2017 roku w burzliwym momencie dla wymiaru sprawiedliwości w Polsce, zapoczątkowanym wydarzeniami poprzedniej, VII kadencji Sejmu, pod koniec której doszło do przyjęcia nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (25 czerwca 2015 roku).

Ta polityczna decyzja rozpoczęła *de facto* cały spór polityczny, którego efekty z pewnością zaważą na przyszłych działaniach TK. Wyłom prawny, polegający na tym, że to Sejm VII kadencji na podstawie ustawy

z 25 czerwca 2015 roku wybrał 5 sędziów TK, w tym nadprogramowo (niezgodnie z prawem, jak wynikało to z późniejszych orzeczeń TK) 2 sędziów, spowodował, że nowy Sejm, w którym większość miała partia wcześniej opozycyjna, uchwalił kolejne ustawy, zmierzające do obsadzenia stanowisk Trybunału Konstytucyjnego sędziami wybranymi już w nowej, VIII kadencji Sejmu.

Jednocześnie posłowie unieważnili nie tylko wcześniejszy wybór dwójki nadprogramowych sędziów, ale również trójkę, która została wybrana w sposób prawidłowy (co potwierdziło orzeczenie TK). W trakcie sporu polityczno-prawnego pomiędzy rządzącą większością (którą reprezentowało PiS i prezydent Andrzej Duda) a opozycją i Trybunałem Konstytucyjnym, doszło do uchwalenia kilku kolejnych ustaw o TK. Kryzysem konstytucyjnym zainteresowały się środowiska i instytucje międzynarodowe. Na przykład Komisja Wenecka (organ doradczy Rady Europy) na wniosek polskiego rządu odbyła na początku roku 2016 wizytę, która zakończyła się wydaniem negatywnej opinii wobec pierwszych ustaw nowelizujących prawo dotyczące TK, uchwalonych przez Sejm VIII kadencji<sup>53</sup>.

Z tej samej przyczyny w tym samym czasie Komisja Europejska wszczęła procedurę badania praworządności w Polsce (European Commission 2016). Spór polityczny w tej sprawie miało zakończyć uchwalenie ustaw: o TK (Ustawa... 2016a) oraz o statusie sędziów TK (Ustawa... 2016b). W efekcie tych ustaw oraz wakatów wśród sędziów powstałych w ciągu 2016 roku, nowy Sejm VIII kadencji zyskał przewagę w liczbowym składzie sędziów powoływanych do TK. Nowym prezesem Trybunału została wtedy również osoba wyznaczona przez aktualnie rządzącą większość.

---

<sup>53</sup> Z opinią Komisji Weneckiej można zapoznać się w dokumencie *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), dostępnym pod adresem: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e) [10.04.2018].

Ustawa rozpoczynająca spór o TK z 25 czerwca 2015 roku (Ustawa... 2015) była w znacznej części przygotowana przez samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego we współpracy z prezydentem, który formalnie podjął się inicjatywy ustawodawczej już dwa lata wcześniej (Prezydent RP 2013a). Jednakże niektóre przepisy tej ustawy zmieniono w toku prac parlamentarnych. Najważniejsza zmiana dotknęła artykułu 20 projektu ustawy, w którym poszerzono zestaw podmiotów, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów. Było to, oprócz grupy 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, samorząd adwokacki, radcowski i notarialny oraz uczelnie.

Tak szeroki zakres podmiotów zgłaszających kandydatów był broniony w uzasadnieniu do sędziowskiego i prezydenckiego projektu ustawy w następujący sposób: „Przyjmuje się, że tak ukształtowany krąg podmiotów stanowi szeroką reprezentację środowisk prawniczych, co daje zarazem rękojmię możliwości korzystania z obszernego zestawu potencjalnych kandydatów na stanowisko sędziego, cechujących się wysokimi, odpowiadającymi wymaganiom, kwalifikacjami” (Prezydent RP 2013b: 8).

Do prezydenckiego projektu ustawy dodano również przepisy, zgodnie z którymi Sejm VII kadencji mógł wybrać dwóch sędziów, których kadencje miały rozpocząć się już w trakcie Sejmu VIII kadencji. Inaczej mówiąc, ustępująca w VII kadencji Sejmu większość parlamentarna chciała uniemożliwić (jak później się okazało – nieskutecznie) nowej większości parlamentarnej w VIII kadencji wybór sędziów do TK.

Te dwie zmiany uchwalone ustawą z 25 czerwca 2015 roku (Ustawa... 2015) pokazują z jednej strony niechęć elit politycznych do zwiększania autonomii sądownictwa w Polsce (poprzez ograniczenie podmiotów zgłaszających kandydatów na sędziów), z drugiej zaś traktowanie Trybunału Konstytucyjnego jako miejsca, które jest ważne z punktu widzenia bieżącej polityki.



Ustawa z 25 czerwca stanowiła jedynie preludium kolejnych zmian. Kolejne ustawy uchwalane w trakcie VIII kadencji Sejmu doprowadziły do sytuacji, w której TK stał się instytucją fasadową, miejscem współrealizowania polityki rządzącej większości, która niekoniecznie jest zgodna z obowiązującą konstytucją<sup>54</sup>.

Kryzys konstytucyjny wokół Trybunału Konstytucyjnego był wprowadzie istotnym i silnym, ale nie jedynym czynnikiem tworzącym swoisty kontekst badawczy. Na specyficzne obciążenie bieżącymi wydarzeniami politycznymi narracji badanych osób wpłynęły również inne decyzje polityczne rządzącej większości. Było to m.in.: ułaskawienie przez prezydenta nieskazanego prawomocnym wyrokiem byłego koordynatora służb specjalnych, niewręczenie przez prezydenta dziesięciu wybranym sędziom przez Krajową Radę Sądownictwa nominacji sędziowskich, zmiany prawne ograniczające niezależność KRS-u oraz zmiany w ustawie o dyrektorach i prezesach sądów. Te wszystkie działania były przedmiotem rozmów z badanymi i przez większość z nich były interpretowane jako kroki wiodące do silnego uzależnienia sądownictwa od władzy politycznej.

Łącznie w badaniu jakościowym wzięło udział 30 osób. Rozkład respondentów z podziałem na kategorię badanego przedstawia tabela 15. Najwięcej wywiadów swobodnych przeprowadzono z sędziami – taki dobór był zabiegiem celowym, biorąc pod uwagę przedmiot badania. Mniej więcej w równej proporcji przebadano zaś przedstawicieli elit politycznych, ekspertów reprezentujących think tanki i innych liderów bliskiego sądownictwu sektora pozarządowego. Należy pamiętać, że podział zaprezentowany w tabeli jest uproszczony, umowny i nie uwzględnia różnych niuansów związanych z pełnym przebiegiem karier zawodowych badanych: sędziowie mogli pełnić (i czasami pełnili) wcześniej funkcje polityczne. Również wśród liderów NGO znalazła się jedna osoba, która zasiadała w Krajowej Radzie Sądownictwa.

---

<sup>54</sup> O szczegółowych zmianach w ustawach w okresie od czerwca 2015 do marca 2016 roku można przeczytać w *Konstytucyjny spór o...* 2017.

**Tabela 15.** Liczebność poszczególnych kategorii badanych

| Kategoria respondenta  | Liczba wywiadów |
|------------------------|-----------------|
| Sędzia                 | 15              |
| Polityk                | 8               |
| Eksperci / liderzy NGO | 7               |

Przy doborze badanych stosowano trzy metody: drogę oficjalną (formalne listy), wykorzystanie osobistych kontaktów oraz metodę kuli śnieżnej (czyli polecenie ze strony badanych, z którymi przeprowadzono rozmowę). Łącznie do sędziów i polityków (liderzy NGO byli rekrutowani bezpośrednio) wysłano niemal 50 oficjalnych listów z prośbą o udział w badaniu. Rekrutacje prowadzone w ten sposób, w szczególności wobec polityków, okazały się mało skuteczne. W ich przypadku pomagał dodatkowy kontakt telefoniczny z biurem poselskim. Najczęściej na wiadomości oficjalne odpisywali sędziowie, zarówno SN, NSA i TK. Jeśli przychodziła wiadomość zwrotna, to zwykle była to zgoda na udział w badaniu. Rzadko natomiast zdarzały się odpowiedzi wprost odmawiające udziału. Na przykład w jednej z takich wiadomości sędzia SN stwierdził, że „wyowiada się tylko w orzeczeniach”.

Badanych rekrutowano również przy udziale własnych kontaktów z pracownikami uniwersyteckich wydziałów prawa, biur partyjnych, organizacji obywatelskich oraz innych instytucji publicznych. W ten sposób zrekrutowano niemal wszystkich liderów NGO, którzy najchętniej angażowali się w badanie.

Metoda kuli śnieżnej najlepiej sprawdziła się w przypadku sędziów, którzy po udziale w badaniu nabierali przekonania co do samej idei badania, polecając kolejnych rozmówców i ułatwiając z nimi kontakt przez podanie konkretnych numerów telefonów. Część badanych sędziów po odbytej rozmowie i na prośbę badacza wykonywała telefony do innych sędziów z prośbą o udział w badaniu. Była to jedna ze skuteczniejszych metod dobierania respondentów.

Interesującym elementem badania był sam przebieg wywiadów. Wszystkie rozmowy przeprowadzano bez obecności osób trzecich. W przypadku sędziów większość rozmów odbyła się w siedzibach instytucji publicznych, tj. w SN, NSA i KRS. Nie zarejestrowano żadnej rozmowy w TK, co wiązało się zapewne z ówczesnym kryzysem konstytucyjnym, ale też z faktem, że sędziowie tego organu (także pełniący tę funkcję w trakcie badań) nie przebywają stale w siedzibie Trybunału. Rozmowy z nimi odbywały się więc zwykle na uczelniach, na których pracowali. W przypadku polityków rozmowy przeprowadzono albo na terenie Parlamentu, albo w biurach poselskich. Liderzy NGO badani byli najczęściej w siedzibach swoich organizacji.

Z punktu widzenia otwartości rozmówców sędziowie okazali się tą kategorią badanych, która najchętniej dzieliła się swoją wiedzą, doświadczeniami i opiniami. Podobnie zresztą liderzy think tanków. Najmniej otwarcie odpowiadali na pytania politycy, chociaż i tutaj znalazły się wyjątki. W rozmowach z tą grupą respondentów można było odnieść wrażenie, że badacz traktowany jest jak dziennikarz, nawet pomimo tego, że badani byli informowani o specyfice badania i jego naukowym charakterze. Informacje i opinie polityków były przeważnie uproszczone, formułowane nierzadko przy użyciu haseł politycznych. Niektórzy z nich wprost odwoływali się do swoich programów partyjnych, odsyłając badaczy do ich zawartości.

Niestety nie wszystkie wywiady zostały nagrane. W czterech przypadkach badani odmówili zgody na rejestrowanie rozmowy. Sporządzono stosowne notatki, które zostały wykorzystane w analizie materiału empirycznego. Zdecydowana większość wywiadów była jednak rejestrowana. Rozmówcy byli zapewniani o całkowitej poufności badania i żaden z tych, którzy wyrazili zgodę na nagrywanie, nie prosił o dodatkową autoryzację wywiadu.

W badaniu jakościowym posłużono się czterema wersjami scenariusza wywiadu:

- dla sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa;

- dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego;
- dla polityków (członków Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka);
- dla ekspertów i liderów NGO.

Wszystkie scenariusze zawierały pytania pokrywające się ze sobą w znacznej mierze. Pewne różnice między nimi wynikały właśnie z roli zawodowej, którą pełnili badani. We wszystkich wywiadach znalazły się następujące kwestie:

1. Proces selekcji sędziów z uwzględnieniem różnic w selekcji sędziów TK i sędziów SN oraz NSA.
2. Pozycja sędziów i instytucji sądownictwa w Polsce.
3. Realizacja idei trójpodziału władzy i rządów prawa we współczesnej polskiej demokracji z perspektywy badanych.
4. Ocena wpływu polityków na sądownictwo oraz wpływu sądownictwa na polityków.
5. Wpływy różnych organizacji pozarządowych na sądownictwo.

Należy jednak podkreślić, że prowadząc wywiady, pozostawiono badanym dość dużą swobodę wypowiedzi. Rozmowy nie musiały przebiegać za każdym razem dokładnie według kolejności wyznaczonej przez pytania w scenariuszu i, jak pokazuje doświadczenie terenowe, rzadko się to odbywało w ten sposób. Badani byli wcześniej informowani o przedmiocie badania, co pozwalało im łatwo „wejść” w sytuację rozmowy. Warto też wspomnieć, że nie zaobserwowano, aby rozmówcy wcześniej przygotowywali się do wywiadów. Tylko w dwóch przypadkach badani poprosili o wcześniejsze przesłanie pytań. Odpowiedzi na zadawane pytania były najczęściej spontaniczne.

Wszystkie przeprowadzone wywiady zostały następnie przepisane i zapisane do plików w formacie tekstowym. W analizie jakościowej materiału empirycznego posłużono się programem Atlas.ti w wersji 7. W procesie analizy zastosowano kodowanie półotwarte – korzystano z wcześniej utworzonych kategorii kodowych, ale pozostawiono miejsce na nowe, które mogły pojawić się w trakcie studiowania materiału empirycznego.

Wyjaśnienia wymaga zastosowanie metod jakościowych w analizie pozycji zawodu sędziowskiego, zasobów elit sądownictwa, ich zdolności do kontrolowania procesów selekcji do zawodu i wzajemnych relacji z elitami politycznymi czy ekspertami, reprezentującymi think tanki. Wybór takiej techniki wynikał z kilku powodów.

Po pierwsze, zarówno przyjęty poziom analizy elit, jak i teoria elit demokratycznych stanowią perspektywę teoretyczną, z której co prawda można wywieść prawidłowości dotyczące elit sądownictwa i sformułować na ich temat hipotezy, ale byłyby one trudno weryfikowalne na poziomie badań ilościowych.

Po drugie, weryfikacja teorii elit demokratycznych na podstawie ilościowych danych empirycznych możliwa byłaby tylko w takiej sytuacji, w której wiadomo byłoby na przykład, jakimi zasobami dysponuje elita sądownictwa. Oczywiście, istnieje możliwość diagnozy tych zasobów na podstawie wyłącznie danych zastanych (np. formalnych rozwiązań zapisanych w aktach normatywnych), ale jest to obraz niepełny. Bez odpowiedniej wiedzy na temat zasobów elity sądownictwa istniałoby prawdopodobieństwo niedostosowania narzędzia badawczego do sytuacji badanych, a tym samym uzyskanie wyników, które nie wniosłyby istotnych wartości naukowych.

Po trzecie, istniał potencjalny problem z dostępnością badanych, z czym związana była decyzja, czy badanie autonomii elit ma zmierzać w kierunku pogłębienia kwestii ich zasobów i niezależności władzy sądowniczej (mniejszy dobór jednostek obserwacji), a tym samym lepszego zrozumienia procesów, które zachodzą w elitach sędziowskich, czy w kierunku ograniczonego opisu ilościowego, testującego powierzchownie hipotezy wywiedzione z teorii.

Wybór pierwszego podejścia – czyli pogłębienie zarysowanych tu problemów badawczych – wymagał prowadzenia analiz narracji przedstawionych przez jednostki poddane obserwacji socjologicznej. Decyzję tę podjęto, zakładając przede wszystkim, że rekrutacja badanych do badania ilościowego nie pozwoliłaby na statystyczne generalizacje, czyli dobranie losowej i odpowiednio wystarczającej próbki. Biorąc pod uwagę

te wszystkie wątpliwości, zdecydowałem o kierunku pogłębiającym badanie, analizowaniu problematyki autonomii elit sądownictwa właśnie z ich subiektywnego punktu widzenia, dla lepszego zrozumienia perspektywy badanych.



## Rozdział 4

### Percepcje zasobów i granic autonomii

#### 4.1. Autonomia, zasoby i pozycja zawodowa sędziów

Autonomia elit sądownictwa została zdefiniowana szeroko, w nawiązaniu do teorii elit demokratycznych. Uznano za nią zdolność kontrolowania rzadkich zasobów, które wyróżniają funkcjonalnie daną elitę w państwie. W przypadku badanej grupy kluczowym zasobem jest wiedza fachowa oraz oparte na niej procesy rekrutacji do zawodu, ale w grę wchodzi też inne zasoby, bardziej lub mniej z nią powiązane. Kluczowym elementem było więc odnalezienie i określenie rodzaju tych zasobów oraz próba oceny – z perspektywy badanych – zakresu ich kontroli i zdolności wytyczania granic własnej autonomii.

W trakcie prowadzenia badań celowo unikano posługiwania się pojęciem autonomii, ponieważ prawnicy preferują i posługują się częściej słowem niezależność, kierowanym wobec samej instytucji sądów czy też całego sądownictwa, a także terminem niezawisłość, który przysługuje indywiduom, czyli osobom wykonującym zawód sędziego.

Bardzo dobrze tę różnicę obrazuje wypowiedź jednego z sędziów, który stwierdził, że „Niezależność odnosimy zwykle do sądów, niezawisłość odnosimy do sędziów” (S6)<sup>55</sup>. Podobnie podkreślali tę dystynkcję w nazewnictwie politycy: „Najważniejsze są dwie rzeczy, ta niezależność i niezawisłość sędziowska” (P21). Materiał empiryczny pokazuje, że nie wszyscy respondenci rozróżniali te dwa pojęcia. Badani często

---

<sup>55</sup> Oznaczenia przy cytatach pokrywają się z symbolami, jakimi zakodowani byli badani w celu zapewnienia ich anonimowości.



nadużywali pojęcia niezależności w odniesieniu zarówno do całej sfery władzy czy instytucji, jak i do środowiska zawodowego sędziów.

W procesie analizy materiału empirycznego rozróżnienie pomiędzy tymi dwoma określeniami stało się problemem wtórnym, ponieważ dla ułatwienia i ze względu na dość specyficzną perspektywę badawczą posługiwano się pojęciem autonomii, rozdzielając ją jednocześnie na dwie kategorie: autonomię instytucjonalną oraz autonomię indywidualną i zbiorową.

Autonomia instytucjonalna oznacza oddzielenie sądów od innych instytucji państwa, a autonomia zbiorowa – niezależność elit sądownictwa od innych elit w państwie (niezależność proceduralną i prawną). Indywidualna odwołuje się do jednostki, do jej wewnętrznego przekonania, że to, co robi i jak działa, wynika z jej własnej wiedzy i woli, wolnej od wpływów i presji zewnętrznych aktorów. Autonomia zbiorowa oznacza zaś, że sędziowie jako grupa funkcjonalna odznacza się niezależnością od innych grup.

W dalszej części tekstu będzie stosowane pojęcie autonomii indywidualnej, jednak z naciskiem na bardziej relacyjny wymiar roli sędziego niż jej wymiar osobowościowy. W żadnym z tych wymiarów autonomii, ani w przypadku autonomii instytucjonalnej, ani w przypadku autonomii indywidualnej, nie mamy do czynienia z niezależnością bezwzględną i izolacją. Autonomia zawsze podlega ograniczeniom. W przypadku autonomii instytucjonalnej związane są one z organizacją i ustrojem państwa, a w przypadku autonomii indywidualnej wynikają m.in. z systemu wartości i wzorów działania zinternalizowanych w procesach socjalizacji.

Pomiędzy autonomią instytucjonalną a indywidualną istnieje ścisła zależność: to niezależność instytucji sądownictwa warunkuje wolność sędziów w procesie orzekania. Bez wolnej i autonomicznie funkcjonującej instytucji sądownictwa nie ma – zdaniem wielu badanych sędziów – autonomicznych decyzji sędziowskich. Każda autonomia ma swoje źródło w swoistych zasobach, którymi to elita zarządza – istotnym problemem jest zatem precyzyjne określenie tych zasobów.

Podobnie można wyodrębnić dwa wymiary opisywania zasobów będących w dyspozycji elity. I znów, tak jak w przypadku problematyki autonomii, zasoby indywidualne zależne są od zasobów instytucjonalnych, a pomiędzy nimi istnieje wzajemna zależność. Określając to bardziej precyzyjnie, należałoby stwierdzić, że to zasoby indywidualne warunkują przede wszystkim możliwość kontroli zasobów instytucjonalnych.

Na przykład sędziowie odznaczający się większym kapitałem kulturowym i społecznym łatwiej osiągają kontrolę nad zasobami instytucjonalnymi – tylko wybitni (w oparciu o takie kryteria jak na przykład wykształcenie lub doświadczenie zawodowe) prawnicy mogą zasiadać w Sądzie Najwyższym. Z kolei w przypadku Trybunału Konstytucyjnego większe nawet znaczenie ma kapitał, na który składają się ściśle relacje i znajomości w środowisku prawniczym.

Skoro jednak jest to zależność dwustronna, to przynależność do elity sądownictwa i możliwość kontrolowania zasobów instytucji umożliwia również pomnażanie zasobów indywidualnych.

Analiza wypowiedzi badanych prowadzi do wniosku, że najważniejszym zasobem elit sądownictwa, związanym z typem ich wykształcenia i specjalistyczną, profesjonalną wiedzą, jest przede wszystkim zdolność interpretowania przepisów prawa, formułowanie ich wykładni i stosowanie w konkretnych przypadkach. W prawie istnieje pojęcie subsumpcji, które oznacza właśnie przyporządkowanie tzw. stanu faktycznego do istniejącej normy prawnej – w tym elity sądownictwa upatrują nie tyle swoją własną odrębną kompetencję, ale przysługującą też wszystkim innym sędziom – nawet tym niezajmującym najwyższych w hierarchiach zawodu pozycji i nienależącym do ścisłej elity.

Jeden z badanych wprost określił to jako broń sądów: „Sądy są trzecią władzą i mają wobec tego broń, znaczenie prawa one nadają” (S4). Potwierdzają to również wypowiedzi innych sędziów:

„Sędzia jest przede wszystkim po to, żeby interpretować prawo, to jest podstawowe zadanie sędziego. Są różne poglądy i od stuleci toczy się dyskusja, co w związku z tym sędzia może robić. Tu przywołuje się to klasyczne zdanie

Monteskiusza, że sędzia jest tylko ustami ustawy, czy też te zdania, że sądownictwo to jest władza zerowa. Pogląd, że sędzia jest tylko ustami ustawy na pewno już jest poglądem czysto historycznym. W tej chwili raczej postrzega się sędziów w państwach demokratycznych jako tych, którzy mają gwarantować prawa człowieka. W większości państw zakłada się, że sędzia, ani sąd nie jest organem, który może tworzyć prawo” (S11).

Przedstawiciele elit politycznych potwierdzali również tę uprzywilejowaną rolę sędziów, ale jednocześnie zwracali uwagę na przypadki, w których ten zasób bywa nadużywany i monopolizowany, co może prowadzić nawet do zamykania się środowiska i naruszania równowagi, pożądanej przecież w relacjach z innymi elitami:

„To, jak sąd się obraca w tych przepisach, jak on je interpretuje, to jest jego pełna wola. Więc wiadomo, że to politycy czy parlamentarzyści mówią, że za to przestępstwo jest od dwóch do pięciu, a nie od pięciu do piętnastu i sąd jest zobowiązany tylko tymi widełkami, które posłowie przyjmą, on nie może ot tak sobie, chociaż zdarzają się pojedyncze przypadki, że sędziowie orzekają kary, nawet nieznane w Kodeksie karnym. Mają taką niektórzy fantazję” (P21).

Warto zwrócić uwagę na podwójny charakter tego zasobu. Z jednej strony jego kontrolowanie nadaje dużą swobodę sędziom, bowiem interpretacja przepisów prawa przez sędziego powoduje, że jednostki objęte tymi przepisami prawa muszą się do tej interpretacji zastosować (na przykład w wyniku wyroku sądowego). Z drugiej strony interpretacja prawa nie jest w pełni dowolna, ponieważ jest ograniczona przez jego treść. Jednak mimo to – zdaniem niektórych badanych polityków – była traktowana przez sędziów z pewną dowolnością.

Analiza wypowiedzi respondentów wskazuje, że ważnym zasobem instytucjonalnym jest kontrola nad procesem wyborczym, czyli uprawnienia do ogłaszania ważności wyborów i rozpatrywania ewentualnych skarg i nieprawidłowości wyborczych. Jest to więc kontrola zasobu graniczącego z elitami politycznymi. Tak o specyfice wykonywania tej funkcji mówił jeden z sędziów Sądów Najwyższego:

„Zawsze jest bardzo dużo albo dużo sprzeciwów, skarg na ważność wyborów i można jakieś skargi zawsze byłoby rozdmuchać. I można byłoby powiedzieć,

że partia rządząca na przykład nie wygrała wyborów, bo zachowała się nieetycznie, tak czy inaczej. I to wymaga wyważenia i odrzucenia jakichkolwiek własnych myśli na temat, czy to dobrze, czy niedobrze, że wygrała ta partia, naprawdę. I to wymaga takiego obiektywizmu i to jest bardzo duża prerogatywa Sądu Najwyższego ważność wyborów prezydenckich do Unii Europejskiej, i parlamentarnych, i tych dodatkowych. Nigdy Sąd Najwyższy nie był z powodu swoich rozstrzygnięć krytykowany” (S8).

Zasób ten nie był zatem wykorzystywany do ograniczenia przez sędziów niezależności polityków. Chociaż kontrola nad procesem wyborczym jest bardzo istotnym elementem funkcjonowania demokracji, to nigdy w historii III RP elity sędziowskie nie skorzystały w pełni ze swojego potencjału władzy, mimo że w opinii jednego z sędziów były takie przesłanki:

**„Badacz (B):** Chociaż pamiętam tę sytuację, jak Sąd Najwyższy miał podjąć decyzję w sprawie ważności wyborów, to niektóre tytuły prasowe się rozpisywały, tak jakby to miało się nie zdarzyć.

Respondent (R): A bo tam były bardzo poważne skargi, były bardzo poważne zarzuty, które można było podnieść i wyolbrzymić.

**B: Oczywiście za każdym razem każdy wybór można podważyć...**

R: Nie, nie za każdym razem aż tak” (S8).

Wnioskowanie z materiału empirycznego pozwoliło wyróżnić również drugi typ zasobów istotnych dla autonomii elit. Chodzi o zasoby o charakterze indywidualnym i zbiorowym. Najważniejszym indywidualnym zasobem elit sędziów jest ich kapitał kulturowy, na który składa się między innymi wykształcenie i profesjonalna wiedza.

Interesujące jest to, że sami badani nie podkreślali w rozmowach znaczenia własnego profesjonalizmu. Częściej odnosili tę ocenę do innych sędziów – reprezentantów ich grupy zawodowej – mówiąc na przykład, że sędziowie należący do kategorii elit to „największe sławy polskiego prawa, nie tylko prawa konstytucyjnego” lub że „są to wybitni naukowcy” (S6). Niekiedy wprost padały przykłady: „Profesor M. z Krakowa, niesamowity umysł prawniczy, taki precyzyjny” (S9).

Warto podkreślić, że szczególne zasoby intelektualne w dyspozycji elity sędziowskiej oraz zasady etyczne były dostrzegane również przez polityków, nawet tych krytycznie nastawionych do instytucji sądownictwa:

„(...) to środowisko na pewno doskonale, wyśmienicie przygotowane od strony intelektualnej. To są ludzie, którzy czytają mnóstwo książek i to nie w czasie studiów czy aplikacji, oni całe życie czytają mnóstwo książek, z nimi można rozmawiać na wiele tematów, oni są wyśmienitymi znawcami historii, mają wiele pasji, ludzie bardzo pracowici, o bardzo wysokim poziomie kultury osobistej. I też bym powiedział moralnie na tle innych profesji w Polsce wyjątkowi, z takim poczuciem rozumienia, że prawo to nie jest tylko sucha, martwa litera, która gdzieś tam w laboratorium została w sterylny sposób opracowana, tylko, że to się opiera na jakichś zasadach moralnych, na jakiejś aksjologii, na jakimś systemie wartości, że to wszystko z czegoś się wzięło, że nie jest jakiś duch sprawczy, że jest coś takiego, jak prawo naturalne, prawo moralne” (P14).

Innym zasobem indywidualnym wyróżniającym elity sądownicze są zarobki i bezpieczeństwo socjalne ich członków. Jednak nie kontrolują oni sami tego zasobu bezpośrednio. To raczej wyróżnik społecznej pozycji, związanej z kontrolowaniem innych, rzadkich zasobów.

Badani nie byli też zgodni w postrzeganiu jego znaczenia. Materiał empiryczny wskazuje na sprzeczne podejścia do tej kwestii przede wszystkim przedstawicieli elit sądownictwa i elit politycznych. Jedni i drudzy zgadzali się powszechnie, że niezależność finansowa sędziów jest istotnym elementem niezależności sędziego od czynników, które mogłyby w sposób nieuzasadniony wpływać na ich pracę – podobnie uważali przedstawiciele elity politycznej.

Istniała jednak różnica zdań pomiędzy sędziami a politykami, a nawet rozbieżności w samym środowisku elity sądownictwa co do faktycznej i pożądanej wysokości zarobków. Po pierwsze, politycy częściej mieli tendencje do podkreślania nieprzeciętnych – w skali całego społeczeństwa – zarobków elit sądowniczych, ale nie był to jedyny szczególny przywilej sędziów wskazywany przez badanych:

„Uposażenia sędziowskie są jednymi z najlepszych, jeśli nie najlepsze w ogóle w sektorze budżetowym, sędziowie mają od 10 do 18 tysięcy miesięcznie i to

jest w zasadzie nieprzerwane, mają zagwarantowany stan spoczynku, który daje im 80% uposażenia, mają o wiele większy immunitet niż jakikolwiek inny, tylko prezydent ma większy immunitet niż oni. I to jest taka wyjątkowa pozycja...” (P14).

Odmienne zdanie w tej kwestii prezentowali przede wszystkim sędziowie, zwracając uwagę, że ich zarobki są niższe od zarobków osób wykonujących inne podobne zawody prawnicze. Potwierdzają to wypowiedzi sędziego oraz eksperta prawniczego:

„(...) zarobki innych tych zawodów prawniczych (...) są znacznie wyższe i ja to wiem dobrze” (S8).

„Jeżeli im się dobrze powodzi jako adwokatom czy radcom prawnym, to się nie będą pchali do sądu, bo mniej zarobią, a będą mieli więcej pracy” (N7).

Bardzo interesujące i jednocześnie znamienne jest to, że sędziowie, politycy i eksperci często opisywali pozycję elit sądownictwa w systemie przez wskazanie różnych zasobów instytucjonalnych niekontrolowanych przez te elity. Elity sędziowskie ma odróżniać od politycznych przede wszystkim to, że te pierwsze nie kontrolują środków przymusu fizycznego. Jeden z badanych sędziów skwitował ten stan, mówiąc:

„Nie mamy wojska, nie mamy policji” (S2),

inny zaś stwierdził wprost, że:

„Sądy są słabe, ponieważ same nie mają żadnych instrumentów przemocy” (S8).

W stwierdzeniach tego typu badani przedstawiciele najwyższych stanowisk władzy sądowniczej silnie wyrażali poczucie swojej odrębności. Jednakże w żadnej wypowiedzi nie odnaleziono choćby sugestii w kierunku nadania sędziom uprawnień, które pozwoliłyby im chociażby na namiastkę kontroli nad środkami przymusu.

Ten stan rzeczy – w ich odczuciu – nie ogranicza wcale ich autonomii. Prawdopodobnie poczucie to wynika w znacznej mierze ze sposobu postrzegania przez sędziów własnej roli w państwie. Legitymizacja władzy sędziów i ich wpływu na innych ma pochodzić z autorytetu, wynikającego z racji zajmowanego stanowiska i rzadkich kwalifikacji wymaganych do jego zajmowania. W takiej sytuacji środki przymusu są zbędne,

jeśli zastępuje je właśnie autorytet – co okazuje się problematyczne, ponieważ sędziowie nie cieszą się wysokim społecznym autorytetem (podobnie zresztą jak politycy), co wprost wynika z omawianych wcześniej badań opinii publicznej.

Kolejnym istotnym zasobem instytucjonalnym są środki finansowe i skala finansowania działalności sądownictwa w budżecie państwa. Także tu mamy do czynienia z odczuciem deficytu elit sędziowskich w poczuciu sprawowania nad nim kontroli. Stan ten w świadomości badanych silnie ogranicza autonomię tej uprzywilejowanej grupy, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i indywidualnym. Mówiąc inaczej, ten kto kontroluje zasoby finansowe, może kontrolować skutecznie elity zależne od tych zasobów.

Z kontrolą nad zasobami finansowymi powiązana jest – w przypadku elit sądownictwa – kontrola nad zasobami organizacyjnymi. Mowa tutaj przede wszystkim o strukturze sądownictwa oraz kontroli nad procesem powoływania prezesów i dyrektorów sądów<sup>56</sup>. Za funkcjonowanie sądów w polskiej przestrzeni publicznej odpowiadają przede wszystkim elity polityczne. Z wielu wypowiedzi badanych wynikało, iż podzielana jest przez nich świadomość jak ten stan rzeczy ogranicza autonomię elit sądownictwa. Zawiłość tego problemu sędziowie opisywali w następujący sposób:

„Zacznijmy od dyrektorów, którzy są podlegli ministrowi, a nie prezesowi. Te odwoływania prezesów to jest horendum z punktu widzenia tej niezależności” (S25).

---

<sup>56</sup> Oczywiście w ramach zasobów organizacyjnych wyróżnić można też zasoby związane z obsadzaniem poszczególnych stanowisk sędziowskich. Kwestia ta została potraktowana jako oddzielny zasób o szczególnym znaczeniu dla autonomii elit sądownictwa. Warto również wyjaśnić, że za nadzór administracyjny zgodnie z prawem odpowiadają elity polityczne, szczególnie zaś osoba pełniąca funkcję ministra sprawiedliwości. Zgodnie z art. 9a § 2 Ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, za tzw. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów odpowiada minister sprawiedliwości oraz powołani przez niego sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (Ustawa... 2001). Jeśli zaś chodzi o wspomniane rozróżnienie pomiędzy dyrektorem sądu a prezesem, to ma również ono niebagatelne znaczenie dla samej niezależności sądów i sędziów. Kwestia ta jednak będzie przedmiotem analizy i wyjaśnień w dalszej części tego rozdziału.

„Jedną z gwarancji niezawisłości sędziów i niezależności sądów jest pozycja sądu jako instytucji. Platforma podporządkowała finanse sądów ministrowi sprawiedliwości poprzez dyrektorów i w pewnym sensie uniezależniła tych dyrektorów od prezesa, dyrektor przestał być podwładnym prezesa, no to w tym momencie niezależność sądów jako taka została zagrożona. Kolejna ustawa w tym temacie, kiedy dyrektor w ogóle się odrywa w jakikolwiek sposób, nawet od swojego dyrektora nadrzędnego, tylko każdy z nich jest podporządkowany ministrowi sprawiedliwości, sędziowie go nie mogą uchwałą zgromadzenia apelacyjnego odwołać, czy wnieść o jego odwołanie. Prezes nie ma żadnego wpływu na powoływanie i odwoływanie, no to sąd jako instytucja przestaje być niezależna absolutnie. To jest jedna z gwarancji niezawisłości. Jeżeli ma pan odwołanie z delegacji sędziego, który się naraził osobiście ministrowi sprawiedliwości, jeżeli prezydent powołuje sędziów w ten sposób, że jakaś pani w kancelarii pisze, nie nadaje się. No to to są przecież rujnowane gwarancje niezawisłości sędziów” (S3).

Ograniczenie kontroli elit sądownictwa nad zasobami organizacyjnymi pokazuje zarazem, jak rozległa jest autonomia i wpływ elit politycznych. Problem ten zostanie opisany dalej bardziej szczegółowo.

#### 4.2. Czynniki określające niezależność elit sądownictwa w Polsce

Aby omówić wszystkie ograniczenia autonomii elit władzy sądowniczej w Polsce na rzecz elit władzy politycznej i organizacji eksperckich, należy wrócić do problematyki ogólnej pozycji polskiego sądownictwa w systemie władzy. Pozycja ta związana jest z omawianą wcześniej ideą równowagi i trójpodziału władzy, która jest silnie zakorzeniona w świadomości badanych.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że pozycja sądownictwa w okresie III RP była i jest nadal słaba, przede wszystkim w stosunku do ustawodawczych i wykonawczych władz politycznych. Badani sędziowie podkreślali dla przykładu, że sądownictwo zawsze jest w gorszej pozycji



wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej w każdym kraju, co zależy przede wszystkim od samych „ludzi i od kultury politycznej, i od stanu demokracji” (S3).

Podkreślali to również politycy, mówiąc, że „równowaga władz jest zupełnie zachwiana” (P24), „władza sądownicza jest wręcz uzależniona od władzy wykonawczej” (P21) lub wskazywali wprost, że „oczywiście, że jest słabsza” (P20), ponieważ „nie ma właściwej separacji poszczególnych władz” (P14).

Zdaniem przedstawicieli elity sądownictwa problem jej ograniczonej autonomii wynika ze wspomnianej kultury politycznej w Polsce, na którą składa się brak zrozumienia i niechęć polityków wobec zasady równowagi oraz podziału władzy.

„Teraz mamy partię, której się wydaje, że jest jedna władza w konstytucji, nie rozumieją tego. Jak słyszę profesora z Senatu, który mówi, że tu chodzi o to, kto przejmie władzę, czy parlament czy sądy. Nie ma przejęcia władzy, musi być równowaga” (S2).

„I myślę, że w społeczeństwie i szczególnie wśród posłów nie przyjęła się ta myśl o podziale władzy i konieczności podziału władz, wzajemnego hamowania, ale i współdziałania, tylko czują się przekonani, że sejm jest najwyższym organem władzy państwowej tak, jak tutaj było przyjęte w okresie PRL-u. (...) No więc tutaj to przekonanie, że sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, albo właśnie, że sejm jest reprezentantem suwerena, więc wobec tego nikt go nie może kontrolować. To jest na pewno w tle tego, to jest ta przyczyna” (S10).

O zbyt ograniczonej zdaniem badanych niezależności sądownictwa i autonomii jej elit w państwie przesądzają różne przyczyny. Wskazywano na przykład problem odmiennych podstaw legitymizacji władzy elit sądownictwa i politycznych. Źródło władzy politycznej wynika z woli obywateli, którzy wyrażają ją za pomocą regularnie odbywających się wyborów i poprzedzających je kampanii. Sędziowie nie mogą odwoływać się do tego mechanizmu, który w ich odczuciu jest efektywnym mechanizmem legitymizacyjnym władz politycznych.

„Oczywiście, że [władza sądownicza] jest słabsza, nie ma formalnych gwarancji konstytucyjnych. Ona jest słabsza, dlatego że nie ma tego przełożenia

politycznego, to jest niezwykle istotne. Bo polityk może zawsze wyjść i powiedzieć, my wygraliśmy wybory, my mamy legitymację, a wy nie macie tej legitymacji” (S12).

Z wielu wypowiedzi sędziów wyłania się problem z określeniem podstaw uwierzytelnienia własnej władzy. Jej źródła poszukują przede wszystkim w legalizmie, czyli prawie. Sędziowie nie mogą odwołać się tylko do usankcjonowania wyborczego, ani legitymizacji opartej na indywidualnym autorytecie, ponieważ ich zdaniem autorytet „sędziego jest u nas niski” (S10).

Niedostateczna w stosunku do oczekiwań środowiska pozycja elity sądownictwa w oczach społeczeństwa wynikać ma z kondycji samego społeczeństwa. Zarówno według badanych sędziów, jak i polityków polskie społeczeństwo charakteryzuje niewysoka świadomość prawna. Ma to z kolei duże przełożenie na rozumienie przez obywateli procesów prawnych i funkcji prawa.

Na przykład, zdaniem badanych, Polacy nie rozumieją, w jaki sposób wybierani są sędziowie i jakie zadania przysługują poszczególnym instytucjom sądownictwa. Tak relacjonował to jeden z przedstawicieli elit politycznych:

„Ja często spotykałem się z wyborcami i zadaję takie pytanie: kto z państwa wie, w jakim trybie i w jaki sposób są powoływani sędziowie, w ogóle jak wygląda struktura wymiaru sprawiedliwości? I to nawet nie wynika z tego, że ludzie są onieśmieni i chcą zachować tę anonimowość na spotkaniach. (...) nigdy nie zdarzyło się, żeby ktoś wstał, podniósł rękę i powiedział, wiem, w jaki sposób. Ja spotykam się z absolwentami prawa, którzy nie wiedzą, w jaki sposób, w jakiej procedurze są powoływani sędziowie i naprawdę im się nie dziwię” (P15).

Z niskim poziomem świadomości prawnej obywateli związana jest również niska świadomość konstytucyjna, którą badani rozumieją nie jako treść samej konstytucji, co jej rangę i miejsce wśród wartości wyznawanych przez członków wspólnoty. W szczególności dla badanych sędziów świadomość konstytucyjna to raczej gotowość do jej bronięcia w chwili naruszania jej zapisów. Sędziowie zwracali uwagę, że za ten stan rzeczy odpowiadają doświadczenia dziejowe Polski. To one w głównej mierze

wykształcić miały w Polakach trwały brak szacunku i zainteresowania dla konstytucji.

„W ogóle u nas jest niski poziom świadomości prawnej, a konstytucyjnej zwłaszcza, bo przyczyny historyczne tego, a zwłaszcza że jeszcze idea sądownictwa konstytucyjnego u nas jest bardzo nowa” (S10).

„Natomiast nasze społeczeństwo żyło i dawało sobie radę, olewając porządki konstytucyjne i w ogóle porządki prawne narzucane przez zaborców, przez niedemokratyczne prawo, przez hitleryzm, przez komunę. My, nasze doświadczenie jest inne. Ja byłem przekonany, że jak już będziemy tą wolną Polską, no to wszyscy będziemy tutaj razem, dobro wspólne itd. Nieprawda, na tym polega brak wyobraźni naszej, że za bardzo żeśmy się ucieszyli, że mamy już demokrację, to ona już będzie działała, a ona zawsze działa przez ludzi. I skutki działań ludzi są zawsze takie, jaka ich świadomość” (S9).

Oczywiście badani nie chcieli wprost obciążać społeczeństwa winą za taką sytuację. Przedstawiciele elit sądownictwa zwracali uwagę, że za ten stan odpowiada państwo, czyli – jak można sądzić z wypowiedzi badanych – „państwo to my, sędziowie”, ale i również polityczni decydenci, którzy mogli zmienić ten stan rzeczy.

Na przykład jeden z badanych polityków, składając swego rodzaju samokrytykę, zadeklarował wprost, że współwinni są wszyscy politycy, którzy decydowali o stanie Polski po roku 1989:

„System edukacji prawnej praktycznie nie istnieje na poziomie edukacji gimnazjalnej, dlatego że mają go robić nauczyciele, którzy nie mają ku temu przygotowania. Jest bardzo ciężko uczyć prawa nawet na wyższej uczelni, a co dopiero w gimnazjum czy w liceum. To jest duży problem. (...) Przez 25 lat wszystkie kolejne obozy zawałyły system edukacji ekonomicznej i prawnej” (P20).

Stosunek społeczeństwa do systemu prawnego i konstytucji nie jest jednakże czynnikiem najważniejszym, jeśli chodzi o pozycję, autorytet i prestiż elity sądownictwa w państwie.

Z wypowiedzi przedstawicieli elit sądownictwa wyłania się obraz społeczeństwa podzielonego, o niskim poziomie zaufania nie tylko do elit, ale również wzajemnego zaufania, podatnego na manipulacje ze strony polityków, którzy chcą osiągać partykularne cele, nawet kosztem

sądownictwa. Sędziowie czują, że ich władza i ich pozycja nie jest legitymizowana oddolnie ze strony zwykłych obywateli.

Można oczywiście zakładać, że sędziom wygodnie jest dokonywać swoistej atrybucji zewnętrznej i uzasadniać niski poziom legitymizacji władzy sędziowskiej w społeczeństwie czynnikami historycznymi. Obraz jednak jest zdecydowanie bardziej skomplikowany, bowiem za znikomą świadomość konstytucyjną i świadomość prawną odpowiada również niski poziom edukacji obywatelskiej i obywatelskiej aktywności Polaków<sup>57</sup>. A to zależne jest i od państwa, i od społeczeństwa.

Jak wcześniej wykazano, niski prestiż elity sędziowskiej w społeczeństwie zdaniem sędziów jest winą niskiej kultury politycznej, ograniczenia legitymizacji władzy sędziowskiej ze strony obywateli i niewystarczającej edukacji prawnej.

Najważniejsze są jednak ograniczenia możliwości wpływania sędziów na wszystkie wymienione wyżej elementy, osłabiające pozycję elity sędziowskiej w stosunku do bardziej wpływowych polityków. Za edukację prawną obywateli, ich świadomość konstytucyjną, stosunek obywateli do wymiaru sprawiedliwości (w tym sądów i sądownictwa) czy kulturę polityczną w Polsce odpowiadają w głównej mierze sami członkowie elity politycznej. Elity polityczne mogą więc osłabiać władzę sądowniczą nie tylko bezpośrednio, na przykład poprzez zmiany prawa normującego funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, ale także pośrednio – co czynią, jak się wydaje, częściej.

Przykładem pośredniego umniejszania roli elit sądownictwa może być brak efektywnej edukacji prawnej obywateli. Jeżeli obywatel nie rozumie jak funkcjonują sądy, w jaki sposób wybierani są sędziowie, na czym polega niezależność sądownictwa, to może stać się on przedmiotem manipulacji, którą stosować mają elity polityczne w celu osiągnięcia

---

<sup>57</sup> Poprzez aktywność obywatelską rozumiem działania w sferze publicznej, a nie prywatnej. W tej definicji mieszczą się więc takie działania jak udział w procesie decyzyjnym, w demonstracjach czy pisanie petycji i zbieranie podpisów.

korzyści politycznych<sup>58</sup>. Elity polityczne korzystają, zdaniem badanych sędziów, z każdej szansy, aby poszerzyć swoją władzę – co osłabia rangę elit sądownictwa w państwie.

Establishment polityczny w Polsce także bezpośrednio uderza w elity sądownictwa. Jednak i w tym przypadku należy odróżnić wpływ na instytucję od wpływu na pojedyncze osoby. Czym innym jest bowiem zmiana ustroju instytucji, które tworzą elity, a czym innym bezpośredni wpływ na osobę sędziego, którego przekonuje się do wydania konkretnego wyroku. Z różnych wypowiedzi przedstawicieli elity sędziowskiej wynikało, że w naszym kraju ten drugi typ ograniczeń nie występuje lub jest całkowicie marginalny. Zdaniem jednego z sędziów TK takie naciski praktycznie się nie zdarzają:

„Ja muszę powiedzieć, że cały czas 9 lat tej kadencji nie miałem żadnej tutaj interwencji jakiejś takiej bezpośredniej. Jedynie to, co dochodziło do Trybunału, to były na przykład klub SLD żalił się, że jest złożony wniosek, a Trybunał go nie rozpoznał do tej pory, nie wyznaczył terminu rozprawy i przeciąga sprawę. I jeden raz miałem, że było pytanie ze strony marszałka Sejmu, co się dzieje ze sprawą, która tam dość dawno została złożona. A akurat było tak, że sprawozdawca kolega miał rzeczywiście spore zaległości i leżały u niego sprawy. Bo tu tych spraw było coraz więcej w Trybunale, ale nie było takiego mechanizmu innego poza naleganiami ze strony prezesa, że proszę przygotować coś, takiego mechanizmu, że nakazuje, że w ciągu dwóch miesięcy sędzia ma przedstawić jakiś wstępny pomysł” (S10).

Potwierdzali to przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy bardzo często występowali przed sądami administracyjnymi:

„Nie odebrałem nigdy tego jakoś tak wprost, że sędzia był poddany jakimś naciskom” (N18).

Elity polityczne starają się nie wpływać w sposób bezpośredni na orzeczenia sądów i na decyzje sędziów, które mogą być uznawane przez te elity za

---

<sup>58</sup> Z drugiej strony, ograniczona wiedza prawna członków danego społeczeństwa powoduje wykształcenie się grupy ludzi, którzy specjalizują się w tej wiedzy i którzy czerpią z tego najczęściej niemałe korzyści.

niesprawiedliwe lub naruszające równowagę władz. Można przewidywać, że bezpośredni wpływ polityków na sposoby interpretacji prawa, dokonywania wykładni i orzekania mogłoby być przez część społeczeństwa odebrany negatywnie. W konsekwencji niezadowolenie społeczne mogłoby zostać skanalizowane w kolejnych odbywających się wyborach przeciwko tej części elity politycznej, która akceptowała i podejmowała takie działania.

Jak wynika z wypowiedzi badanych, elity polityczne zdają się więc być ostrożne, ale nie jest tak, że całkowicie rezygnują z możliwości wpływania na instytucje sądownictwa i sędziów. Korzystają jednak w tym celu z repertuaru różnych innych środków, zarówno jawnych, jak i niejawnych. Przyjmują różne strategie i podejmują działania taktyczne, często zakamuflowane, otoczone odpowiednią narracją, która uzasadnia podejmowanie działań ograniczających autonomię elit sądownictwa.

Jednocześnie – co należy podkreślić – widoczny jest konsensus pomiędzy elitami sędziowskimi i politycznymi przynajmniej co do jednej wartości: jakiegokolwiek próby wpływu bezpośredniego na orzeczenia sądów są niedopuszczalne i naganne. Poza tym jednak pozostaje całe spektrum możliwości wpływania na elity sądownictwa i ograniczania ich autonomii, po które politycy chętnie sięgają.

Na początku opisywanych tu analiz przyjęto założenie, że elity w państwie funkcjonują, mając możliwość kontrolowania rzadkich zasobów. Zasoby te pozostają pod kontrolą kilku znaczących elit: politycznych, sądowniczych czy biurokratycznych. Powinny one ze sobą kooperować, niezależnie od dążenia do autonomii i zachowania wyłącznej kontroli nad definiowaniem i wykorzystywaniem jakiejś części tych zasobów. W ten sposób mogłoby istnieć pomiędzy nimi pewien stan równowagi – elity na siebie wpływają, ale jednocześnie nie na tyle, żeby zagrozić swojej odrębności i pozycji władzy.

Jak wynika z analizowanych wypowiedzi badanych, uważali oni, że tak normatywnie opisana sytuacja nie odzwierciedla realnie istniejących relacji obu elit w polskim społeczeństwie. Mamy raczej do czynienia z przewagą elit politycznych nad innymi elitami, zarówno pod względem zdolności, jak i skali kontrolowania wielu rzadkich zasobów.

W jaki sposób więc elity polityczne uzyskują zdaniem badanych swoją przewagę nad elitą sądownictwa w Polsce? Jakimi narzędziami się posługują, wytyczając granicę? Kontrolowanie jakich zasobów pozwala im na sprawczość? Wyniki badania dostarczają kilku istotnych odpowiedzi na te pytania.

#### 4.3. Percepcje kontroli nad zasobami symbolicznymi

Elity polityczne mają zdolność kontrolowania zasobów symbolicznych, na które składa się między innymi tworzenie i upowszechnianie określonych narracji na temat innych elit<sup>59</sup>. Ich celem jest budowanie odpowiednich sposobów percepcji oraz ocen, a odbywa się to za pośrednictwem kontrolowanych mediów i wielu kanałów komunikacyjnych. Na przykład nagłaśnianie i generalizowanie w medialnych komunikatach pojedynczych przykładów zachowań patologicznych w środowisku sędziowskim, rozgłaszanie półprawdy i niedopowiedzenia lub wręcz obrażanie przedstawicieli środowiska sędziowskiego mają cel polityczny, gdyż służą przeważnie realizacji bieżących interesów politycznych – w tym pomniejszaniu roli elit sądownictwa i kształtowaniu korzystnego dla siebie nastawienia społecznego. Mechanizm ten dobrze przedstawił jeden z badanych przedstawicieli prawniczego think tanku:

„Jeżeli zarządzasz czymś wizerunkiem, to jest nieważne, co on zrobi merytorycznie. (...) zawsze masz tę przestrzeń i niezależnie od tego, czy sędzia miał rację czy nie, zawsze możesz powiedzieć, że był nieobiektywny, czy bronił kogoś, czy swoich interesów, no cokolwiek. Ale w każdym razie ta praca na wizerunku w ogóle każdego jest bardziej skuteczna, można powiedzieć, twój syn coś tam, czy po to jest wyciąganie jakichś tam powiązań czy rodziny, po to właśnie, żeby

---

<sup>59</sup> W aspekcie analiz zasobów symbolicznych w sposób oczywisty narzuca się koncepcja przemocy symbolicznej Pierre'a Bourdieu. Przemoc ta jest niewidoczna dla uczestników życia społecznego, ale ma ona niebagatelny wpływ na działanie jednostek ludzkich. Utwierdza ona jednostki w przekonaniu, że obserwowany przez nich ład społeczny i hierarchie są czymś obojętnym i bezrefleksyjnym. Przemoc symboliczny najczęściej sprzyja klasom dominującym, które to narzucają innym swoją własną wizję rzeczywistości społecznej, podtrzymującą ich dominację (Bourdieu 2004).

uciec od tej merytoryki, żeby dać sobie taką przestrzeń do tego, że możesz zawsze w zasadzie każdego skrytykować, masz go, czym zaatakować. I to nie musi być merytoryczna dyskusja, bo wiadomo, że ona jest najtrudniejsza” (N18).

Należy przypomnieć, że badanie prowadzone było w dość specyficznym kontekście, w którym tego typu komunikaty ze strony rządzącej elity politycznej pojawiały się częściej niż zwykle i częściej też były zauważane przez sędziów i polityków. To wyjątkowe uwrażliwienie zaważyło na uzyskanym materiale empirycznym. Przykładowo, jeden z badanych sędziów w ten sposób przedstawił tego typu „ataki”:

„Minister sprawiedliwości mówi, że to jest banda leniwych, no i wiceminister mówi tak samo (...). Arogancja ministrów, którzy nigdy nie byli sędziami, nie siedzieli za stołem sędziowskim, jest olbrzymia. Nie wiem, skąd się bierze u tak młodych ludzi tyle takiej nienawiści do tych sędziów” (S8).

Powyższa wypowiedź nie oznacza, że narracje negatywne, ukazujące w złym świetle czy piętnujące środowisko sędziowskie nie pojawiały się wcześniej. Problem wizerunku sędziów jest zdecydowanie bardziej złożony, a jego źródło tkwi w różnych zjawiskach, które towarzyszyły transformacji ustrojowej. Z jednej strony mamy polityków funkcjonujących zdaniem badanych w otoczeniu niskiej kultury politycznej, z drugiej zaś – nie najlepiej wykształcone społeczeństwo. Te dwie kwestie stają się obszarem, w którym pojawiać się mogą tego typu negatywne narracje wobec sędziów i elit sądownictwa, kwestionujące ich prawo do autonomii<sup>60</sup>.

Z jednej strony – niska kultura polityczna stwarza przestrzeń dla specyficznego języka elit, który może nawet przybierać charakter agresywny i opresyjny. Po drugiej stronie – słabo wykształcone społeczeństwo jest nie tylko nieświadome swoich praw i wolności, ale podatne przez to, przynajmniej w części, na zabiegi manipulacyjne. W takiej sytuacji łatwo tworzyć uproszczenia i nieuprawnione uogólnienia, czyniąc

---

<sup>60</sup> Krytyczne narracje mogą mieć miejsce nie tylko wobec elit sądownictwa. Rządząca większość może je tworzyć wobec elit czy liderów organizacji społecznych, elit władz lokalnych, regionalnych i innych. Jest to uzasadnione celem politycznym i partykularnym interesem rządzącej większości – mowa tutaj o ograniczeniu władzy innych podmiotów, grup i zbiorowości społecznych.



z przekazów o jednostkowych zdarzeniach wśród sędziów komunikaty na temat powszechnego zepsucia całego środowiska zawodowego.

Wspomagać zjawisko budowania przez polityków narracji nieprzychylnych sędziom może dodatkowo kontrola elit politycznych nad kanałami komunikacyjnymi. Innymi słowy, sędziowie nie posiadają własnej telewizji, a ich przekaz przy wykorzystaniu nowych i starych mediów nie ma takiej siły perswazyjnej ani tylu odbiorców, co przekaz elit politycznych. Sędziowie sami zwracali na to uwagę, mówiąc:

„My nie mamy swoich mediów, nie mamy dziennikarzy, którzy by natychmiast zareagowali. Ja nie jestem do tego, żeby wyłapywać wszystko i natychmiast reagować” (S8).

„Uważam też, że tutaj sądownictwo jako takie też nie ma odpowiednich narzędzi walki o świadomość. Jesteśmy bezsilni wobec pewnej akcji z drugiej strony, bo nie mamy środków” (S25).

Większość badanych, zarówno sędziów, polityków, jak i działaczy pozarządowych, zauważyło, że manipulowanie wizerunkiem sędziów jest łatwe, ponieważ przez wiele lat sędziowie nie potrafili komunikować się ze społeczeństwem. Wielu rozmówców podkreślało, że „obecny kryzys [sądownictwa i wizerunku sędziów] jest kryzysem komunikacji” (S8), za który odpowiadają sędziowie i elity sędziowskie. Sędziowie byli zgodni, że po roku 1989 polskim sędziom nie udało się stworzyć przestrzeni komunikacyjnej z obywatelami. Nie uznawali oni tego zasobu za istotny dla swojego funkcjonowania.

Za główny problem badani uważali sztuczną barierę pomiędzy sędziami a członkami społeczeństwa, którą jest formalizm i niezrozumiały język sal sądowych. Sami zauważyli, że hermetyczność procedur i języka, którym posługują się sędziowie, sprzyja ich odgradzaniu się od ludzi, budowaniu poczucia wyobcowania oraz niezrozumienia przez innych:

„Sędziowie byli uczeni od zawsze, że sędzia wypowiada się w wyrokach, nie dyskutuje i mówi językiem bardzo hermetycznym” (S8).

Co więcej, sędziowie przyznawali, że przez wiele lat ich środowisko nie potrafiło dostrzec problemów, z którymi borykają się odbiorcy ich decyzji i komunikatów. Znamienne jest to, że sędziowie dokonywali dość

mocnej krytyki własnego środowiska, ale i również własnych, jednostronnych postaw:

„Bo każdy z nas, dopóki jestem sędzią, to jest wszystko pięknie, uważamy, że ten wymiar sprawiedliwości dobrze działa. Ale jak stanę stroną w jakiejś sprawie zwykłej spadkowej, cywilnej, a jeszcze świadkiem w jakiejś sprawie karnej, to się nagle okazuje z tej drugiej strony, że to wcale tak idealnie nie jest” (S5).

„I oczywiście błąd tych elit sędziowskich polegał na tym, że nie wypracowano odpowiedniej narracji, nie tłumaczono, nie wyjaśniano, nie mówiono, zastanówcie się państwo, zastanówcie się drodzy rodacy, zastanówcie się obywatele, zastanówmy się wszyscy nad tym. Ktoś wygrywa, ktoś przegrywa, ale czy jeżeli to jest 50 na 50, zamiast 100 do zera w jedną czy w drugą stronę, czy to nie jest tak każde z was powinno wyjść z tym wyrokiem zadowolone, bo ja przegrałem, ale on też przegrał. Takiego myślenia nie ma w ogóle” (S12).

Ze strony środowiska sędziowskiego widoczna była i jest nadal niechęć wobec „otwierania” sądów na obywateli. Zauważali to również przedstawiciele think tanków, którzy część swoich działań w strukturach pozarządowych kierowali właśnie na naprawę tego stanu rzeczy:

„Ja pani powiem tak, przez lata pracuję nad tym, żeby sędziowie byli bardziej do ludzi i bardziej otwarci. Przez lata jestem przez niektórych za to wielbiony, ale jest ich bardzo mała grupa, a przez większość jestem albo ignorowany, albo nierozumiany, albo uważany za wariata, że w ogóle przychodzi, czepia się, chce przejrzystości, kontroluje. Bo to jest jeszcze ten aspekt, że społeczeństwo kontroluje sąd” (N7).

„Zawsze takim słabym elementem Trybunału, który myśmy też pokazywali i podkreślali, była też komunikacja. To znaczy, że istniała sobie grupa mędrców, która wydawała mądre wyroki, czasami nawet dość późno, to też kwestia sprawności procedowania była istotna. Natomiast obywatel z tego niewiele rozumiał, dlaczego to jest dla niego ważne. I ten element pokazywania przez Trybunał swojej przewagi i tego, co robi i dlaczego to jest ważne dla konkretnej osoby. To było słabszą stroną. I dostrzegano to już po pewnym czasie, sam Trybunał próbował podejmować różne inicjatywy lepsze czy gorsze” (N15).

W przytoczonej wcześniej wypowiedzi pojawiła się wzmianka, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego zaczęli podejmować „po pewnym czasie” działania mające odbudować społeczną legitymację.

Faktycznie, z innych wypowiedzi badanych sędziów KRS-u, SN i NSA wynika, że problem komunikacji zaczęto rozwiązywać. Za główny kierunek działania obrano zwrócenie uwagi na rolę rzecznika prasowego i na funkcjonowanie profesjonalnych biur prasowych, które docelowo miałyby zajmować się kontaktem z mediami, ale także dbaniem o naprawę wizerunku sądów, zniekształcanego przez media i za ich pośrednictwem, przez polityków.

„Wadą, i ja to powtarzam, powtarzam to prezesowi (...) i powtarzam to sędziom Trybunału przy każdej okazji, nie macie państwo profesjonalnego przygotowania medialnego, nie macie profesjonalnego biura prasowego i przy całym szacunku do prezesa Trybunału, jego wystąpienia przy jego całej dobrej woli w mediach, są w wielu wypadkach fatalne, w wielu wypadkach źle przygotowane, w wielu wypadkach powinien to robić rzecznik prasowy, a nie prezes Trybunału. Bo od tego jest rzecznik prasowy, to jest taki bokser, którego się wystawia i się boksuje i można go zawsze utopić, jak się bokser pomyli. Prezes Trybunału nie powinien się mylić publicznie. Ale to jest natura ludzka. Więc sędziowie nie rozumieją, że świat się zmienił i że media potrafią przewrócić rządy i przewrócić system, potrafią to zrobić” (S2).

Dobłą ilustracją jest kolejna wypowiedź, sformułowana w podobnym jak wcześniej duchu:

„Po pierwsze nie powstało takie całe zaplecze, ono powinno powstać od dawna już, zaplecze obsługi prasowej sądów. Oczywiście są rzecznicy prasowi w sądach, niektórzy z nich są wybitni, w większości przypadków to są osoby, które może po prostu jakoś w miarę dobrze wyglądają i wypadają w mediach, albo mają jakąś cierpliwość do dziennikarzy, żeby różne rzeczy tłumaczyć. Ale to nie chodzi tylko o to, żeby to robić na przyzwoitym poziomie, to musi być robione po mistrzowsku. I tego zabrakło, to znaczy tego szkolenia służb prasowych. Nawet była mowa o tym, czy koniecznie rzecznikiem prasowym sądu musi być sędzia, może być dziennikarz, może być właśnie socjolog, może być politolog, może być psycholog. Dawano przykład policji, że policja zatrudniła

właśnie tych pijarowców i bardzo dobrze na tym wyszła. (...) Proszę zobaczyć, jak pan popatrzy na rzeczników prasowych komend, to są dziewczyny wszystkie umalowane, modnie ostrzyżone, w tym mundurze policyjnym, jedna w czapeczce, inna nie, tak jakby sprawdzano wielokrotnie, jak ona lepiej wypadnie, a która wypadnie lepiej w czapeczce, to w czapeczce” (S12).

Badani zauważali, że działania podjęte wcześniej w zakresie ratowania wizerunku sędziów i sądownictwa były niewystarczające i opóźnione. Opór środowiska sędziowskiego był na tyle silny, że trudno było przezwyciężyć niechęć sędziów do większej otwartości wobec społeczeństwa.

Można zadać pytanie o źródła tej niechęci. Badani jednak nie odpowiadają wprost, co może wynikać z dwóch kwestii. Po pierwsze, może być skutkiem dość specyficznej socjalizacji wtórnej kandydatów na sędziów. Model szkolenia przyszłych sędziów przyjmuje charakter biurokratyczny – sędziowie postrzegani są raczej jako urzędnicy wykonujący powierzone im przez państwo zadania. Dodatkowo w polskim modelu kształcenia sędziowie nie są szkoleni w zakresie umiejętności komunikowania się i powściągnięcia emocji na sali sądowej albo szkoleni są w niewystarczający sposób. Potwierdza to wypowiedź jednego z sędziów NSA:

„W tej chwili brakuje w wymiarze sprawiedliwości właśnie umiejętności pracy na sali, umiejętności bycia z ludźmi. Jak człowiek ma sam ze sobą kłopoty, to na sali nie jest w stanie pomóc innym. Pamiętam nawet z lat 90., kiedy dziewczyna po UJ, studia z wynikiem bardzo dobrym, nawet z wyróżnieniem z tym paskiem, jak to się nazywało, egzamin sędziowski ocena bardzo dobra, została asesorem i nagle (...) otrzymaliśmy informacje, że co do [jej] kultury można mieć wątpliwości. I to jest – jeszcze można powiedzieć – umiejętność panowania na sali nad adwokatem i nad radcą, ale się okazało, że były skargi pracowników sądu, czyli tej osoby, która protokołuje, kasjerki itd. i coś [było] nie tak. Poprosiliśmy na rozmowę, efekt był taki, że na nas też zrobiła negatywne wrażenie. Zresztą patrząc nawet z mego roku, koleżanka bardzo dobra, doktorat nawet zrobiła w trakcie aplikacji, i proszę sobie wyobrazić, że ja jestem tutaj, gdzie jestem, a ona została w sądzie rejonowym do dnia dzisiejszego, może już przeszła nawet w stan spoczynku, ale dlatego, że też nie umiała panować nad swoimi emocjami” (S5).

Po drugie, elementem wpływającym na znaczną rezerwę, a nawet niechęć sędziów wobec zwiększania otwartości i upraszczania języka, może być traktowanie swojej profesjonalnej maski jako przestrzeni komfortu, poza którą sędzia obawia się wyjść. Przestrzeń ta daje poczucie bezpieczeństwa, jest wyznacznikiem tego, co jest odpowiednie, a co nie, jeśli chodzi o komunikowanie się z innymi stronami procesu na sali sądowej i poza nią. Polscy sędziowie obawiają się oskarżeń o stronniczość – przyjęta przez nich maska i przestrzeń formalna wyznaczona przez reguły pozwalają te oskarżenia odrzucić, a przynajmniej się do tego przyczyniają<sup>61</sup>. Wzmocnia to wizerunek sprawiedliwej bezstronności:

„Sędziowie z natury rzeczy uważają, że poza wydawaniem orzeczeń nie powinni się wypowiadać, żeby nie być posądzeni o stronniczość itd.” (S11).

Warto na koniec poruszyć jeszcze jedną kwestię nierozzerwalnie związaną z zarządzaniem wizerunkiem sędziów i sądów. W trakcie prowadzenia wywiadów przy okazji omawiania problemu komunikacji sędziów ze społeczeństwem pojawiała się również kwestia roli mediów, które przez badanych sędziów oceniane były dość negatywnie.

Na pewno pozytywną cechą środków masowego przekazu w aspekcie sądownictwa jest kontrola patologicznych zjawisk w tym środowisku. Pozwala to społeczeństwu przynajmniej w jakimś zakresie kontrolować sądownictwo właśnie poprzez media i poprzez udostępniane przez nie informacje. Z drugiej strony, badani podkreślali, że media – niezależnie od nachylenia ideologicznego – potrafią przedstawiać komunikaty medialne w bardzo uproszczonej formie, tworząc tym samym nieprawdziwy i nieobiektywny obraz sądownictwa.

„Efekt tego jest taki, że media, ta czwarta władza komentują sposób funkcjonowania władzy sądowniczej szalenie uproszczony. Takich dziennikarzy, jak dziennikarze, którzy opisują funkcjonowanie sądownictwa w Stanach Zjednoczonych czy w Niemczech to my przez długi czas się chyba jeszcze nie docho-  
wamy. To są absolutne wyjątki w Polsce, natomiast generalnie to jest tak, że

---

<sup>61</sup> Wniosek ten nie wynika wprost z analizy wywiadów, ale ma swoje potwierdzenie w innych, wcześniejszych badaniach autora (Maranowski, Winczorek 2014).

opisuje się to w zasadzie bez znajomości prawa, bez znajomości faktów, natomiast po to, żeby jakieś sensacyjne sprawy pokazać. To oczywiście w społeczeństwie buduje taki obraz sędziów jako takiej zamkniętej kasty, która dba głównie o swoje interesy” (S11).

„My się staramy w sądzie wybierać fajnych rzeczników z młodych sędziów, ale to są sędziowie, którzy mają pełne obciążenie. Uważam, że ta zła passa sądownictwa została «nagrana». Przyczyniły się do tego media z prawej, lewej strony oraz środka, bo taki dziennikarz tylko szuka sensacji. Jeżeli ja bym miała jakiś wypadek albo coś się innego stało, to by było wiele mediów wokoło. Media zaburzają proporcje, bo pokazują na równi prawdę i nieprawdę. Świetne stwierdzenia i kalumnie – to jest dla nich na równi. A to wynika z poszukiwania zysku” (S8).

Z wypowiedzi sędziów wynika, że do wykorzystania przez polityków niskiej oceny społecznej sądownictwa i elit sądownictwa przyczyniła się również czwarta władza.

Podsumowując wątek kontroli sędziów nad zasobami symbolicznymi użytecznymi w budowaniu wizerunku i uznania społecznego, należy stwierdzić, że polskie elity sądownictwa po roku 1989 poniosły w tych kwestiach porażkę, praktycznie oddając ją w gestię elit politycznych i mediów. Przyczyniła się do tego – ich zdaniem – nie tylko wymieniona już niska kultura polityczna i nie zawsze szczere intencje elit politycznych, które potrafiły bez skrępowań korzystać z narzędzi dyskredytacji środowisk sędziowskich. Odpowiadają za to również same podzielone elity sędziowskie. To właśnie im nie udało się wytworzyć spójnej pozytywnej narracji na temat własnej pracy i czytelnego przekazu do społeczeństwa na temat roli sądów i sędziów.

Budowany przez sędziów przez ostatnie kilkadziesiąt lat wizerunek oddalonych od społeczeństwa, niewzruszonych, sprofesjonalizowanych w pełni funkcjonariuszy państwowych nie spotkał się ze zrozumieniem. Obywatele słabo wykształceni w kwestiach prawnych w łatwy sposób ulegali populistycznym hasłom dyskredytującym wszystkich sędziów.

W takiej sytuacji elity sądownicze nie mogły i nadal nie mogą liczyć nad legitymizację oddolną i społeczne poparcie, a tym samym stają

się łatwym obiektem presji ze strony elit politycznych, dążących do rozszerzenia swojej władzy kosztem autonomii władzy sędziowskiej w państwie.

#### 4.4. Percepcje granic i kontroli elit politycznych nad zasobami organizacyjnymi

Kolejną ważną sferą praktykowanego wpływu polskich elit politycznych na elity sędziowskie jest zdolność sprawowania kontroli przez te pierwsze nad zasobami organizacyjnymi jako naturalnym środowiskiem działania drugich. Poprzez zasoby organizacyjne rozumiem tu wszystko to, co składa się na kształt i strukturę formalną sądownictwa w Polsce. Inaczej mówiąc, zasoby organizacyjne – struktury i reguły – to formy, sposoby kierowania i sposoby funkcjonowania instytucji sądownictwa wraz z ich poszczególnymi elementami, na które składają się także struktura administracyjna państwa, sposób finansowania sądownictwa<sup>62</sup> czy też polityka kadrowa w wymiarze sprawiedliwości.

Badani sędziowie mieli świadomość, że ich autonomia zależy od tego, kto i jak sprawuje władzę nad zasobami organizacyjnymi sądownictwa w Polsce. Opisywali to w następujący sposób:

„Problem cały też polega na tym, że pewne źródło zła, tak uważam, tkwi w tym, że jest tak zwany nadzór administracyjny nad sądami sprawowany przez ministerstwo sprawiedliwości. (...) Prezesi sądów, etaty, pieniądze, całe prawa ustaw sądów powszechnych to jest głównie o nadzorze ministra sprawiedliwości. Jakby pan wrzucił sobie tam *lexa* [oprogramowanie komputerowe zawierające informacje i przepisy prawne], otworzy pan sobie prawa ustaw sądów powszechnych i wrzuci ministerstwo sprawiedliwości, to się okaże, że

---

<sup>62</sup> Zasoby finansowe mogą stanowić oddzielny zasób, który jest silnym elementem elitotwórczym. W przypadku elit sądownictwa postanowiono zaliczyć go jednak do zasobów organizacyjnych, ponieważ sposób finansowania instytucji sądownictwa jest ściśle określony przez ich organizację. Poza tym trudno wyobrazić sobie w tym przypadku oddzielenie zasobów finansowych od organizacyjnych – są one faktycznie od siebie zależne.

w tej ustawie tam kilkadziesiąt, czy nie ze sto razy, jest «minister sprawiedliwości, minister sprawiedliwości, minister sprawiedliwości». Ustawa jest o sądach powszechnych, a tam głównym aktorem tego wszystkiego jest minister sprawiedliwości” (S12).

Niektórzy przedstawiciele elity sędziowskiej zdecydowanie negatywnie oceniali kontrolę administracyjną sądownictwa przez przedstawicieli elity rządowej. Ich zdaniem tego typu nadzór jednocześnie zmniejsza autonomię sędziów w zakresie wykonywanej przez nich pracy, jak też ogranicza ich samorządność.

Wśród różnych zasobów organizacyjnych kontrolowanych przez ministerstwo sprawiedliwości pojawiła się też kwestia nadzoru nad prezesami sądów. Problem ten był dość często podnoszony przez sędziów w rozmowach, podobnie jak kwestia umocowania dyrektorów sądów.

Aby lepiej zrozumieć stan autonomii instytucji sądownictwa, rolę prezesa i dyrektora, należy wyjaśnić formalną rolę tych dwóch ostatnich. Dyrektorzy sądów, zgodnie z ustawą o ustroju sądów powszechnych, są odpowiedzialni za pracowników sądów, którzy nie są sędziami. Kontrolują oni również finanse sądów i odpowiadają za zamówienia publiczne. Nie mogą jednak, tak jak prezesi sądów, wpływać na orzecznictwo, bowiem to właśnie prezesi sądów dbają o jednolitość orzecznictwa w swoim sądzie.

W historii III RP różne były sposoby ich powoływania. Właśnie ten formalny tryb powołania jest interpretowany przez sędziów jako element istotny dla ich autonomii i ich samorządności. Pierwsze próby ograniczenia władzy sędziów w tym zakresie pojawiły się już kilkanaście lat wcześniej. Na przykład jeden z sędziów wspominał sposób, w jaki uzależniono prezesów od ministra sprawiedliwości, ograniczając w ten sposób władzę środowiska sędziowskiego:

„Zgromadzenie ogólne miało tu głos decydujący, ponieważ z czasem ograniczono te uprawnienia aż do momentu, kiedy Lech Kaczyński spowodował, że to minister powołuje prezesa sądu i na wniosek prezesa wiceprezesów, a zgromadzenie ogólne może jedynie zastępować tę nominację, sprzeciwić się jej. Wtedy miała w ciągu miesiąca rozstrzygać Krajowa Rada Sądownictwa – tutaj



celowo bardzo krótki termin. To w ten sposób znacznie uzależniono prezesa od ministra, a w dużej mierze uwolniono go od uzależnienia zgromadzenia ogólnego, czyli od środowiska” (S16).

Inny badany sędzia podał konkretny przykład sposobu, w jaki elity polityczne mogą powoływać „swoich”, spolegliwych prezesów sądów, całkowicie ignorując opinie sędziów, którzy w tym sądzie pracują:

„Wiemy, że zgromadzenie preferuje jednego kandydata na prezesa, ministerstwo chce drugiego, który już oświadcza się politycznie, zwołuje jedno posiedzenie na zgromadzeniu, sędziowie są nieugięci, odwołuje go, zwołuje po raz drugi, sędziowie są nieugięci, odwołuje go przed głosowaniem i jest pełniący obowiązki, chociaż już dawno powinien być prezesem. To jest ciśnienie i presja” (S2).

Z podobną sytuacją mamy do czynienia również w przypadku dyrektorów, którzy nie są podlegli i nadzorowani przez prezesów sądów, ale bezpośrednio przez przedstawiciela rządu, czyli ministra sprawiedliwości:

„Kolejna ustawa w tym temacie, kiedy dyrektor w ogóle się odrywa w jakikolwiek sposób, nawet od swojego dyrektora nadrzędnego, tylko każdy z nich jest podporządkowany ministrowi sprawiedliwości, sędziowie go nie mogą uchwałą zgromadzenia apelacyjnego odwołać czy wnieść o jego odwołanie. Prezes nie ma żadnego wpływu na powoływanie i odwoływanie, no to sąd jako instytucja przestaje być niezależna absolutnie” (S3).

Analizując przypadek dyrektorów i prezesów sądu, obserwujemy nie tylko uzależnienie elit sądownictwa od elit politycznych, ale również centralizację władzy w całym wymiarze sprawiedliwości i ograniczenie samorządności sędziów sądów powszechnych.

Zjawisko to z pozoru nie ma bezpośredniego wpływu na autonomię elit sądownictwa, ale pośrednio może powodować, że wśród sędziów podległych prezesowi, który z kolei podlega ministrowi sprawiedliwości, faworyzowane będą te jednostki, które są lojalne wobec polityków.

W takich warunkach trudno oczekiwać kształtowania się niezależnej i równoważnej władzy warstwy elit sądownictwa. Bowiem kontrola organizacyjna poprzez obsadę wyższych stanowisk kierowniczych oznaczać może również kontrolę nad procesami rekrutacji i awansowania sędziów

na wyższe stanowiska. Jeżeli elity polityczne przejmują kontrolę nad sądownictwem niższych instancji, to dlatego, aby akceptować i popierać takich sędziów, którzy działają zgodnie z polityką i wykładnią rządzącej większości. Automatycznie więc niemal takie osoby stają się bardziej pożądane w systemie sprawiedliwości, prędzej awansują i pokonują kolejne szczeble sędziowskiej kariery. Ujawnić się może wtedy z całą mocą znaczenie kapitału politycznego, którym sędziowie dysponują.

Pamiętać należy, że do takich sytuacji – zdaniem badanych sędziów – nie dochodziło w przeszłości zbyt często. Ich wypowiedzi sygnalizujące obawy z tym związane wynikają zdecydowanie z czasu, w którym badanie było prowadzone – tuż przed wielką reformą sądownictwa, zapowiadany, rozległymi zmianami w jego strukturze, i w trakcie kryzysu, związanego z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejną kwestią istotną dla zaobserwowanego ograniczenia autonomii elit sądownictwa drogą poszerzania przez polityków granic swojej władzy nad sądownictwem powszechnym, jest możliwość stanowienia przez przedstawicieli elit politycznych tzw. delegacji sędziowskich. Były one przez niektórych sędziów mocno krytykowane. O kontroli nad obsadą kierowniczych stanowisk w sądach wspominałem już wcześniej, przy analizie zasobów niekontrolowanych przez elity sądownictwa, tutaj zostanie ono nieco pogłębione.

Instytucja delegacji sędziowskiej wynika wprost z formalnych rozwiązań, jakie umożliwiają ministrowi sprawiedliwości delegowanie sędziów do pracy w administracji publicznej (w roli np. dyrektora departamentu) lub też w innym sądzie (Ustawa... 2001). Delegacje sędziowskie w oczach badanych sędziów mogą wpływać na obniżenie autonomii sędziowskiej na rzecz poszerzenia władzy elit politycznych.

Szczególnie znaczenie ma – ich zdaniem – powoływanie sędziów do pracy w administracji publicznej. Mamy tu bowiem do czynienia ze splataniem się dwóch ról: sędziowskiej i biurokratycznej. Sędzia, który decyduje się na pracę w biurokracji państwowej, niemal automatycznie staje się częścią elity biurokratycznej państwa, uzależnionej w większej

mierze od polityków. Zmieniając rolę, przekracza granice swojej profesji. Formalnie jest on nadal sędzią, chociaż bez możliwości orzekania. Praca w trybie delegacji sędziowskiej wiąże się z dodatkową gratyfikacją finansową. Zdaniem niektórych badanych sędziów tego typu delegacja może nawet pomagać w karierze zawodowej, czyli mówiąc językiem socjologii, być czynnikiem popychającym na wysokie stanowiska.

Z punktu widzenia elit sądownictwa jest to mechanizm kontrowersyjny, burzący zasadę równowagi i rozdzielenia władz w państwie:

„Oceniam to bardzo źle i od lat środowiska sędziowskie postulują, żeby człowiek, który idzie do ministerstwa po prostu przestał być sędzią” (S3).

„To powinno być niedopuszczalne. Krótkim zdaniem to powiem, to jest kompletny absurd, nigdy nie powinno tak być. To, że ten system został tak stworzony, ma podłoże czysto finansowe związane z tym, że gdyby ci sędziowie odeszli, to ministerstwo sprawiedliwości nie miałoby kasy, żeby zatrudnić w to miejsce tylu urzędników” (S13).

Opinie na ten temat były jednak wśród badanych podzielone. Znaleźli się w tej grupie również tacy, którzy sami występowali w przeszłości w roli sędziów oddelegowanych do ministerstwa sprawiedliwości, oraz tacy, którzy zauważali pozytywne strony mechanizmu, pozwalającego sędziom na wchodzenie do świata instytucji administracyjnych państwa. Ci sędziowie doceniali przede wszystkim fakt, że to właśnie reprezentanci ich środowiska uczestniczą w procesach zarządzania, sterowania problematyką sądownictwa w państwie, gdyż są oni do tego najlepiej merytorycznie przygotowani:

„I oczywiście powiedziałabym tak, że sędziowie czy w ogóle prawnicy wykonujący zawód fachowy po tych aplikacjach i mający jakiś staż są niezmiernie wykształconą częścią społeczeństwa, niezmiernie. Bo to kształcenie trwa nie tylko studia, nie tylko aplikacja, ale jeszcze później ta praca zawodowa, po dziesięciu latach można powiedzieć, że ktoś jest wytrawnym prawnikiem, a jeszcze jak ma głowę, no to jest bardzo wytrawnym. I w ministerstwie sprawiedliwości takie osoby by się przydały i zawsze ich wykorzystywano, bo są fachowe. Wydział wizytacyjny, no co, przyjdzie po studiach facecik i będzie patrzył, czy dobrze sędzia orzekał tą procedurą, która naprawdę wymaga

kunsztu. Dobrze, żeby był tam niby sędzia, ale to nie jest za dobrze. W tej chwili bardzo dużo sędziów rejonowych szczególnie jest w ministerstwie i niestety mają bardzo duże dodatki. I to Krajowej Radzie Sądownictwa się nie podoba, bo dawniej takie duże dodatki nie były” (S8).

„(...) jest 150 sędziów w ministerstwie sprawiedliwości. I ja generalnie jestem przeciwnikiem do jakichś innych zajęć poza orzeczniczych i zawsze uważałem, że powinien być sędzia na pierwszej linii orzekać i nawet jak byłem prezesem czy przewodniczącym, to powiem, rozstrzygałem dwa, trzy razy więcej spraw, jak sędzia, który tylko się zajmował orzekaniem. Natomiast lata doprowadziły do wniosku, że niekiedy jednak dobrze, że ten sędzia gdzieś tam działa, czy nawet w ministerstwie nadzór nad egzaminami, nadzór nad sędziami. Bo nawet po KSAP-ie najlepszy absolwent do końca nie zna pracy sędziowskiej” (S5).

Kolejnym ważnym zasobem organizacyjnym są decyzje finansowe. Mam tu na myśli zarówno finansowanie instytucji sądownictwa, jak i pensje sędziów. Kwestia ta została już omówiona w kontekście zasobów deficytowych, niekontrolowanych przez elity sądownictwa. Formalnie obowiązujące rozwiązania uprzywilejowują elity polityczne, które mają decydujący wpływ na ustalanie budżetu państwa i planowanie wydatków na poszczególne dziedziny, w tym również w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem badanych – sędziów i polityków – brak możliwości kontrolowania zasobów finansowych przez elity sądownictwa powoduje ograniczenie ich niezależności.

„Uważam, że w sytuacji, kiedy sądy nie rządzą swoim budżetem, bo nie rządzą, a co więcej kryteria przyznawania środków na funkcjonowanie są absolutnie uznaniowe. Nie ma pan takiego kryterium, że jeżeli do sądów wpływa tysiąc spraw, to pan dostaje tysiąc złotych, nie ma. Jeżeli ktoś odpowiadający w ministerstwie sprawiedliwości za budżet przyjmuje sobie jakieś założenie, zakładam, że one są jakieś zobiektywizowane, ale to jest niekontrolowalne kompletnie, więc o jakiej można mówić niezależności. To tak jakby pan się czuł niezależny jak ktoś decyduje, ile pan ma pieniędzy i na co ma pan je wydawać, bo do tego teraz się sprowadza, ile osób ma pan zatrudnić. Więc to nie ma niezależności sądów w Polsce, obawiam się i ten proces postępuje” (S25).

„Elementem niezawisłości sędziowskiej jest kwestia gratyfikacji finansów, żeby władza ustawodawcza czy wykonawcza nie mogła przekupić, albo bardziej w drugą stronę – bardziej zastraszać” (P20).

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że oprócz opisanych wcześniej zasobów symbolicznych, które będąc pod kontrolą elit politycznych, umożliwiają im przewagę w przestrzeni komunikacyjnej nad elitami sądownictwa i całym wymiarem sprawiedliwości, kolejnym ważnym zasobem dla zachowania autonomii są zasoby organizacyjne. Elity sądownictwa w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nie wypracowały mechanizmów, które pozwoliłyby im objąć większą kontrolę nad strukturami i procesami organizacyjnymi. Co więcej, to właśnie elity polityczne zyskały możliwość „ręcznego sterowania” awansami sędziów w strukturach administracji publicznej, kuszając tych, którzy na takie awansowanie się decydują, dodatkowymi gratyfikacjami finansowymi.

Historia ostatnich lat z perspektywy badanych, to czas poszerzania obszaru politycznej kontroli struktur sądownictwa, w tym ich kadr kierowniczych – mowa tutaj oczywiście o dyrektorach i prezesach sądów, którzy byli i są nadal stopniowo uniezależniani od lokalnego środowiska sędziowskiego. Wśród zasobów organizacyjnych istotne okazały się również decyzje finansowe. Wysokość przyznanych na działalność środków zależna jest od woli władzy politycznej, kierującej ich strumieniem w systemie w taki sposób, aby zabezpieczać własne interesy polityczne. Ostatecznym bastionem autonomii i niezależności polskich elit sądownictwa w III RP stała się zatem częściowa kontrola kanałów rekrutacji na stanowiska sędziowskie.

#### 4.5. Procesy rekrutacji i awansowania jako zasoby autonomizacji elit sądownictwa

W niniejszej książce celowo stosuję sformułowanie elity w liczbie mnogiej. Inną elitę sądowniczą tworzą sędziowie zasiadający w Trybunale Konstytucyjnym, a jeszcze inną sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Wynika

to między innymi z zakresu i ze sposobu kontroli procesu rekrutacji i kanałów awansowania na najwyższe stanowiska. W przypadku sędziów trzech ostatnich instytucji – wpływ środowiska sędziowskiego na obsadzanie stanowisk jest większy, niż ma to miejsce w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym kwestia obsadzania stanowisk do TK zostanie opisana oddzielnie jako swoisty przypadek zazębiania się wpływów aż trzech rodzajów elit: sędowniczej, politycznej i akademickiej.

Za rekrutację sędziów i ich awans w ramach struktury sądownictwa powszechnego, ale także do najwyższych stanowisk w SN i NSA odpowiada Krajowa Rada Sądownictwa. Jej funkcje i formalne umocowanie zostało opisane wcześniej i nie wymaga to dodatkowych wyjaśnień. Warto natomiast zapoznać się z tym, co na jej temat mają do powiedzenia badani sędziowie, politycy i przedstawiciele zewnętrznych środowisk: akademickich i eksperckich<sup>63</sup>.

Większość badanych sędziów i polityków pozytywnie oceniła instytucję KRS-u, zwracając uwagę na to, że jej umocowanie, struktura, skład oraz możliwości działania w aspekcie wyboru sędziów są odpowiednio uregulowane. Niektórzy sędziowie uwypuklali przejrzystość obowiązującego systemu wybierania i awansowania sędziów, który jest jawny. Inni zaś, w tym również politycy zasiadający w KRS-ie, potwierdzali wysoki merytoryczny poziom prowadzonych w tym gronie dyskusji, odbiegający na plus od tego, co można zaobserwować na salach parlamentarnych.

„Polska Krajowa Rada Sądownictwa, moim zdaniem, jest bardzo modelowo fajnie uregulowana” (S6).

„Uważam, że ten model Krajowej Rady Sądownictwa nie jest być może idealny, ale jest dobrze skrojony na potrzeby” (P20).

---

<sup>63</sup> W tym miejscu warto przywołać również analizy uchwał o powołanie na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych w latach 2014-2017 oraz badania jakościowe z respondentami reprezentującymi różne kategorie osób uczestniczących w konkursach na stanowiska sędziowskie. Autorzy tych badań zaobserwowali m.in. brak transparentności i obiektywizmu w procesie doboru sędziów (Piliński, Hoffman, Kociołowicz-Wiśniewska 2017).

„Jeśli chodzi o jej strukturę i model stworzenia, to ja bym naprawdę tam zastrzeżeń nie widział...” (P21).

„To jest przepaść między pracą w Komisji Sprawiedliwości Praw Człowieka a pracą w Krajowej Radzie Sądownictwa, gdzie również opiniujemy projekty ustaw, może nie pracujemy nad poprawkami, ale spokojna merytoryczna praca, gdzie nikt nikomu nie ubliża. Rozmawiamy na takim poziomie merytorycznym bardzo wysokim” (P14).

Ważny element badania stanowiło ustalenie, na ile z perspektywy badanych elit skład Krajowej Rady Sądownictwa zapewnia dostateczną autonomię sędziom, a na ile może prowadzić do zjawiska tzw. oligarchizacji władzy w wyniku monopolizacji kontroli kanałów rekrutacji. Warto przypomnieć, że w składzie KRS-u znajduje się 25 osób, w tym tylko 6 z nich to członkowie elity politycznej i jedna osoba reprezentująca prezydenta RP oraz minister sprawiedliwości (Konstytucja RP... 1997, art. 187).

Nierównowaga pomiędzy elitami politycznymi i sędziowskimi na rzecz tych ostatnich jest więc widoczna i, jak się okazuje, wpływa na niekiedy niski poziom zaangażowania w pracę Rady ze strony polityków.

Oceny proporcji dotyczących składu KRS pomiędzy sędziami i politykami były niejednoznaczne i – jak można było tego oczekiwać – zależne od wykonywanej profesji. Zdecydowanie pozytywne oceny stanu przewagi w składzie Rady przedstawicieli środowisk sędziowskich płynęły ze strony sędziów oraz przedstawicieli think tanków. Zwracali oni przede wszystkim uwagę na fakt, że obniżenie wpływu polityków powoduje, że sędziowie wybierani są ze względu na kryteria merytoryczne, a nie na przykład pod względem ich poglądów, czy też lojalności politycznych. Przeciwdziałać ewentualnej oligarchizacji władzy sądowniczej ma właśnie minimalny udział polityków w decyzjach Krajowej Rady Sądownictwa.

„Owszem, dostrzegam pewne elementy tej korporacyjności, to tak, zgoda. Ale, żeby to była metoda czy sposób dominujący, to nie, na to się nie zgodzę. Wydaje mi się, że ten skład Krajowej Rady, który wynika przecież z Konstytucji, on został wybrany, czy zaproponowano taki skład, w sposób naprawdę prze-myślany. Są sędziowie, stanowią większość poza sporem, ale są właśnie tacy ludzie, jak powiedziałem, czterech przedstawicieli sejmu, proszę zwrócić

uwagę, czterech przedstawicieli sejmu, dwóch senatu – to już jest sześć, pierwsza prezes – siedem, prezes Naczelnego Sądu – osiem, minister sprawiedliwości – dziewięć, dziesiąty przedstawiciel prezydenta, dziesięć osób. To jednak jest spora gromada. A powiem panu, że moim zdaniem te referaty, które są przedstawiane, są niesłuchanie solidne, niesłuchanie dogłębne i naprawdę, naprawdę w mojej ocenie są obiektywne” (S6).

„No nie wiem właśnie, czy powinna być ta równowaga. Na pewno to, że są tam politycy, ta konstrukcja całej Rady, że są tam przedstawiciele różnych instytucji i prezydenta, i władzy wykonawczej, minister sprawiedliwości i z władzy ustawodawczej, i władzy sądowniczej, wydaje mi się, że zapewnia. Można pomyśleć nad proporcjami, jakimś innym układem, ale muszą sobie zapewniać jakiś zdrowy balans w tych dyskusjach. I samej konstrukcji ja bym chyba nie zmieniał, ja bym nie widział potrzeby zmiany specjalnej konstrukcji” (N15).

W dyskusji o składzie omawianego organu istotne jest właśnie wspomniane zaangażowanie jego poszczególnych członków w prace KRS-u, które ze strony niektórych przedstawicieli instytucji mających swojego przedstawiciela w Radzie oceniano jako znikome. Jeżeli chodzi o przedstawicieli elit politycznych, to badani podkreślali niewielki udział w pracy KRS-u niektórych posłów oraz ministra sprawiedliwości, który pojawiał się na obradach incydentalnie. Również rzadko na jej posiedzeniach – przynajmniej w ostatnich latach – uczestniczyć mieli prezesi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak na ten temat wypowiadali się badani:

„Proszę pana, powiedzmy sobie tak, pani prezes (...) nie bywa, nie ma jej, nie, (...) czasami przychodzi, żeby się pokazać i potem wychodzi. Pana prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było ani razu, to już 13 miesięcy, pan [obecny minister – P.M.] był raz, pan [były minister] był raz i to mu wytłumaczyłem, że Krajowa Rada Sądownictwa to nie jest miejsce, gdzie się mówi językiem polityki, tylko mówi się językiem prawa i się zamknął i teraz jest moim wielkim przyjacielem, ale był raz, przepadł. Panowie senatorowie, chociaż z PiS-u, bywają bardzo rzadko. Pan [poseł] z Kukiza przychodzi, no pani [poseł z PiS-u] ma potrzebę pokrzykiwania, że jest. Ale widzi pan, zostajemy w tym gronie sędziowskim *de facto*” (S6).



„Minister sprawiedliwości w ogóle nie ma żadnego wpływu, dlatego że minister sprawiedliwości jest zawsze człowiekiem zajęтым i żaden minister sprawiedliwości się w tym KRS-ie nie pojawia. Pojawiają się bardzo rzadko na jakieś debaty o projektach aktów prawnych, o reformie, o czymś takim albo jakiejsz awantury, ale generalnie w takim bieżącym procesie nominacyjnym sędziów, nie biorą udziału. Kiedyś jeszcze brało ministerstwo udział w ten sposób, że ministerstwo było jedną z instytucji opiniujących kandydatów w tym procesie, o którym wcześniej mówiłem, ale teraz już nie jest. Pisało ministerstwo taką opinię właśnie o kandydacie z konkluzją, czy popiera, czy nie popiera. Ale teraz już nie jest” (N7).

Nieobecność na posiedzeniach, zarówno istotnych przedstawicieli elit sądownictwa, jak i ważnych przedstawicieli elit politycznych, wynika z tej samej przyczyny. Jest nią właśnie omawiana dysproporcja w składzie Rady Sądownictwa. Sędziowie najważniejszych instytucji sądownictwa w Polsce są świadomi, że brak ich uczestnictwa nie wpłynie na zachwianie przewagi środowiska sędziowskiego w KRS-ie. Z kolei politycy są świadomi, że ich głos jest głosem mniejszości – jeden z badanych polityków członków Rady zadeklarował wprost, że posłowie i senatorowie w Radzie mogą się czuć, jak gdyby byli w opozycji.

To właśnie wśród badanych polityków pojawiły się głosy, że KRS skonstruowana powinna być w ten sposób, aby zwiększyć udział czynnika politycznego i ograniczyć nadmierną swobodę sędziów:

„Uważam, że proporcje są nieadekwatne, na 26 członków zbyt mało jest przedstawicieli parlamentu, a zbyt dużo przedstawicieli sądownictwa. Bo ja oczywiście bardzo cenię i w większości przypadków zgadzam się z decyzjami, które podejmujemy za sprawą tej przytłaczającej większości sędziów, przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. (...) I nie ma zachowanej tej właściwej proporcji i często decyzje, które zapadają w Radzie spotykają się, jeśli one są nie po myśli części przedstawicieli środowisk politycznych, aktualnie na przykład rządzących Polską, no wy tak zawsze przegłosujecie, my się wstrzymujemy od głosu, my tu mamy fikcyjną rolę. Bo się już przyjmuje z gruntu, że oni mają przytłaczającą większość, a my jesteśmy zawsze w tej defensywie” (P14).

Nie wszyscy politycy byli jednak co do tej kwestii zgodni. O ile opinia sędziów na temat składu Rady była spójna, to wśród przedstawicieli świata polityki zdarzały się osoby, które popierały zdanie sędziów dotyczące utrzymania minimalnego wpływu elit politycznych na proces wyboru sędziów:

„Na przykład mam doświadczenia z prokuratury, gdzie ten czynnik polityczny też był, on był zaakcentowany jeszcze w mniejszym stopniu niż KRS-ie, ale uważam, że on jest dobry. To nie powinna być w mojej ocenie instytucja jakby całkowicie niezależna od środowiska sędziowskiego, od sądownictwa, od środowiska politycznego itd. Właśnie to powinno być forum, gdzie te wszystkie siły, czy te wszystkie środowiska się spotykają. To, że przewaga sędziów tam jest w tej chwili, to jest w mojej ocenie dobre, bo to dotyczy sędziów, środowiska sędziowskiego” (P21).

O ile sam sposób funkcjonowania instytucji stanowiącej głównego selektonera kadr sędziowskich i elit sądownictwa jest oceniany pozytywnie, to z wypowiedzi badanych wynika, że istnieją również pozaformalne czynniki, odgrywające niekiedy istotną rolę w procesie rekrutacji i awansu. Może być więc tak, że to nie sama konstrukcja instytucji sprzyja oligarchizacji władzy sądowniczej, ale praktyki pozainstytucjonalne. Część z nich zaś opiera się na zasobach kapitału społecznego, z którego sędziowie korzystają w celu wzmocnienia własnej pozycji.

Zdaniem badanych przedstawicieli sądownictwa istnieją w polskim sądownictwie praktyki bazujące na kontaktach społecznych, powiązaniach towarzyskich, które determinują procesy rekrutacji sędziów na stanowiska i co za tym idzie – cyrkulację sędziów w ramach elity sędziowskiej. Sędziowie wprost deklarowali w trakcie rozmów, że „wiele tych zarzutów wobec sędziów jest trafnych, jest kastowość” (S10), inni z kolei nazywali to zjawisko kierowaniem się „intereseм korporacji” (S6). Podobnego zdania byli niektórzy politycy zasiadający w KRS-ie, którzy twierdzili:

„To jest decyzja środowiskowa, to środowisko danego sądu, okręgu sądowego stwierdza, że ten kandydat może być jednym z nas, czy nie może być. Często jest tak, że już mają upatrzonego jednego z asystentów, czasami to jest syn, córka, wnuczek, babcia itd. Tak

się zdarzało i w kilku takich sprawach ja byłem bardzo przeciwny i głosowałem przeciwko takiej kandydaturze, gdzie te koligacje rodzinne były takie ewidentne. I widać było, że tym argumentem, który przesądza akurat o tej kandydatce czy o tym kandydacie w ocenie zgromadzenia i kolegów było to, że to jest córka czy wnuczka prezesa sądu jakiegoś i chodzi o to, żeby mu pomóc. My jemu pomożemy, to on może nam pomoże, na zasadzie takiej ciągłości” (P14).

Z jednej strony przedstawiciele badanej elity ocenili samą instytucję KRS-u, jej umocowanie i strukturę nad wyraz pozytywnie, z drugiej strony ich zdaniem organ ten bywał sferą mniej jawnych praktyk sędziów, którzy w relacjach wzajemności środowiskowej tworzyli zamkniętą, ekskluzywną – w sensie socjologicznym – grupę. Badani relacjonowali na przykład przypadki, gdzie to nie merytoryczne kwalifikacje decydowały o awansie sędziów, ale właśnie znajomości pomiędzy sędziami.

„R: Ten system doboru sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa też nie jest najlepszy, też odbiega. Długo bym mógł mówić na ten temat, ile tu osób do mnie przychodziło, żebym sprawił, żeby ktoś został sędzią, żebym ja wpłynął na sędziów w Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie ma jasnych, czytelnych kryteriów.

**B: Chociaż jak rozmawiam z członkami KRS-u, to wszyscy sobie chwalą przejrzystość.**

R: No tak, ale w rzeczywistości jest trochę inaczej. Ten ma takiego znajomego, tamten, tamten, wiesz, ja tutaj mam taką córkę pewnego prezesa itd., itd.” (S9).

„Niewątpliwie w sądownictwie zaczęło się źle funkcjonować, to znaczy na przykład, że przyjęto takie coś, że jak ktoś jest dzieckiem sędziego, to ma preferencje przy egzaminach sędziowskich przede wszystkim, co jest bardzo złym, bo sędzia to jest stanowisko, to nie jest zawód. Jak ktoś jest synem piekarza, to powinien być też piekarzem? Więc to jest niedobre. Gdyby sędziowie potrafili się od tego uwolnić, ale niestety u nas to tak się pojawia na przykład jak uczelniom wyższym dano autonomię, to ta autonomia zaczęła funkcjonować jako osłona dla różnych ciemnych sprawek” (S10).

Niewątpliwie można więc stwierdzić, że wspomniana przez ostatniego badanego sędziego swoboda elit sądownictwa przyczyniła się również do takich praktyk, które w odbiorze społecznym nie są akceptowane i są

oceniane nagannie. Środowisko sędziowskie, w tym jego elity, miały tendencję do ukrywania tego typu działań.

Nie bez znaczenia jest też to, że o tego typu negatywnych praktykach mówili badani sędziowie, którzy do zdefiniowanej wcześniej elity aktualnie już nie należeli. Z kolei ci, którzy nadal zajmowali swoje wyjątkowe stanowiska i pełnili istotne funkcje w wymiarze sprawiedliwości, częściej oceniali pozytywnie proces rekrutacji i selekcji.

Takie postawy mogą wynikać z faktu, że wśród tych pierwszych solidarność z elitami sądownictwa i lojalność wobec nich jest mniejsza niż wśród aktualnych członków elity. Występując w innych rolach społecznych i zawodowych, nie mają powodów, aby stawać w obronie elit sądownictwa.

W oparciu o dane, którymi dysponujemy, nie jesteśmy jednak w stanie ocenić, czy zjawisko wyboru sędziów „po znajomości” negatywnie wpływało na funkcjonowanie instytucji sądownictwa, sprawność wymiaru sprawiedliwości i na wyroki sądowe. Warto jeszcze dodać, że zdaniem badanych w przypadku stanowisk elitarnych – w Sądzie Najwyższym czy też Naczelnym Sądzie Administracyjnym – do takich praktyk dochodziło rzadziej. Można z tego wnioskować, iż w procesach selekcji na najwyższe stanowiska częściej istotne były czynniki merytoryczne niż koligacje rodzinne i znajomości wewnątrz środowiska.

Badani sędziowie nie przeciwdziałali w przeszłości oligarchizacji swojego środowiska, pomimo świadomości, że w procesach rekrutacji mają znaczenie również relacje nieformalne. Można przypuszczać, że podjęcie przez sędziów działań naprawczych spowodowałoby przyznanie się wobec innych elit i opinii publicznej, że w ich środowisku dochodzi do dysfunkcji procesów rekrutacji i selekcji. A to mogłoby otworzyć drogę do oddania kontroli innym elitom, gdyby zechciały kontrolować te zasoby elit sądownictwa i ograniczyć w konsekwencji ich autonomię.

W ostatnich latach takie próby poprawy funkcjonowania były podejmowane, jednak nie przez elity sądownictwa, ale przez reprezentantów elity politycznej i think tanków. Świadczą o tym wypowiedzi badanych,

którzy zwracali uwagę na potrzebę wprowadzenia przesłuchań dla kandydatów rekrutowanych na stanowiska sędziowskie. Zdaniem badanych zwolenników takiego rozwiązania nie było ono popularne w Krajowej Radzie Sądownictwa.

„Trzeba jasno powiedzieć, bycie sędzią to jest bardzo lukratywna praca w Polsce, funkcja dożywotnia i bardzo dobrze płatna. I tu mi brakuje bardzo często właśnie takiego przesłuchania osobistego” (P14).

„Mnie się nie podoba sposób wybierania sędziów w Polsce, wielokrotnie go krytykowałem w ramach prac KRS-u i próbowałem wprowadzać różne drobniutkie poprawy, usprawnienia. (...) I według mnie podejmowanie decyzji o wyborze sędziego przez taki organ, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, bez spotkania się z kandydatami najlepszymi no jest nieporadne. Ja to cały czas mówiłem, podnosiłem itd. Nie można człowieka wybierać wyłącznie na podstawie papierów, ja rozumiem, że te papiery oddają opinię środowiska, które zostały wcześniej sformułowane, ale to jest za mało. Poza tym właśnie środowisko czasami ma jakieś swoje lokalne, a to nepotyzmy, a to coś tam” (N7).

Zasób w postaci kontroli nad procesami selekcji był więc kontrolowany przez środowisko sędziowskie. Warto jednak zauważyć, że to nie tylko centralne elity sądownicze miały duży wpływ na to, kto zostanie sędzią, ale również lokalne elity sądownictwa. Potwierdza to wypowiedź przytoczona wyżej oraz wypowiedź sędziego, który zrezygnował z zasiadania w KRS-ie właśnie z tego względu:

„Ja zrezygnowałem z kolejnej kadencji w Krajowej Radzie Sądownictwa nie tylko dlatego, że przeszedłem na delegację do Naczelnego Sądu Administracyjnego, rok orzekałem, ale też doszedłem do wniosku, że wówczas KRS w zasadzie nie decyduje o awansach sędziowskich, tylko decyduje prezes danego sądu. Bo przypuśćmy, jesteśmy kandydatami, natomiast ma pan układ koleżeński, towarzyski jakiś tam z prezesem i pan pójdzie na delegację, a mnie nie weźmie na delegację, jak będziemy startować na stanowisko sędziowskie, to pan był na delegacji, no to pan ma dziesięć razy większe szanse na awans, a ja jestem bez szans. I można powiedzieć, że wszyscy pozostali koledzy, koleżanki, którzy byli pierwszą kadencją, zostali na drugą i zostali spokojnie wybrani. Jeżeli chodzi o mnie to jeszcze o tyle była sytuacja specyficzna, że jeżeli chodzi o Krajową

Radę Sądownictwa to mam miłe i złe wspomnienia. Dlatego, że stosunkowo szybko zostałem delegowany do sądu wyższego rzędu, czyli do sądu okręgowego po pięciu latach” (S5).

Omawiając procesy selekcji i rekrutacji sędziów, należy poruszyć jeszcze jedną kwestię. Do tej pory mowa była o nieproporcjonalnym składzie KRS-u, która dzięki przeważającej liczbie reprezentantów środowiska sędziowskiego zapewnia sobie względną niezależność od wpływów politycznych. Autonomia elit sądownictwa nie musi być chroniona jedynie poprzez kontrolę procesu selekcji. Znaczenie bowiem mają nie tylko proporcje w składzie instytucji selekcyjnej, ale również to, kto decyduje o wyborze sędziów – selekcjonerów. Co, zgodnie z formalnymi rozwiązaniami funkcjonującymi w trakcie prowadzenia badań, leżało w gestii sędziów (Ustawa... 2011).

Tworzy się więc pewne koło: to sędziowie wybierają sędziów i awansują ich w ramach struktury sądownictwa oraz to sędziowie decydują, kto będzie głównym selekcjonerem w ramach instytucji odpowiadającej za wybór sędziów i ich awanse.

Interesujące jest, że w tej kwestii badani wypowiadali się powściągliwie, przyjmując, że rozwiązanie inne, na przykład wybór selekcjonerów przez polityków, może być zagrożeniem dla niezależności instytucji sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej. Sędziowie i pozostali badani byli powszechnie zgodni, że tylko wybór sędziów przez sędziów gwarantuje ich całkowitą niezależność.

Zdanie odrębne wyraził tylko jeden z reprezentantów elit sądownictwa, rozważając wariant wyboru sędziów przez polityków:

„Ja się przyznam, że bardziej by mnie interesowało nawet nie kto wybiera, tylko kogo wybiera. Kiedy politycy są w stanie się wzniesć ponad swój warsztat, taki partykularny, bieżący interes, i spoglądają na to, że może za kilka lat już nie będę premierem, ministrem, posłem i nie daj Boże w ramach rewanżu politycznego trafi się sprawa, i czy ten sędzia będzie się kierował prawem czy takimi właśnie bardziej kwestiami (S5).

Autonomia elit w państwie demokratycznym stanowi jeden z kluczowych elementów dla utrzymania różnego rodzaju wolności, którymi cieszyć się mogą obywatele państwa faktycznie wolnego. Autonomia elit sądownictwa oznacza, że jej członkowie kontrolują rzadkie zasoby.

Analiza wypowiedzi badanych sędziów, polityków i ekspertów wskazuje na istnienie kilku obszarów, które mogą świadczyć o wąskiej bądź szerokiej autonomii elity sądownictwa w Polsce. Przede wszystkim jest to możliwość wydawania wyroków bez wpływu elit politycznych – jest to element, który najpełniej realizuje zasadę autonomii. Po drugie, autonomia powinna wyrażać się poprzez kontrolę nad zasobami symbolicznymi, czyli nadzór nad komunikacją na temat sądownictwa skierowaną do całego społeczeństwa. Zasób ten był w momencie prowadzenia badań słabo kontrolowany przez elitę sądownictwa. Po trzecie, elity sądownictwa mogą sprawować pieczę nad zasobami organizacyjnymi, w tym ekonomicznymi – badanie wskazuje jednak, że ta kontrola była realizowana w stopniu niewielkim. Po czwarte, można wyróżnić też zasoby dotyczące rekrutacji do elity sądownictwa – te, obok możliwości wydawania wyroków – były najpełniej kontrolowane przez środowiska sędziowskie<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Po wyborach parlamentarnych w roku 2015 kontrola sędziów nad tym zasobem została przez rządzącą elitę polityczną istotnie ograniczona. Ten zasób nie dotyczy również sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym – ci, ze względu na sposób wyboru, byli w trakcie realizacji wywiadów upolitycznieni – nie zmieniło się to również do dnia wydania niniejszej publikacji.

## Rozdział 5

### Autonomia elit sądownictwa w ich relacjach z innymi elitami

#### 5.1. Budowanie granic autonomii

Historię formowania polskich elit sądownictwa w III RP można podzielić na dwa okresy, za kryterium tego podziału biorąc przede wszystkim działania elit zmierzające do poszerzenia swojej autonomii oraz skuteczność tych działań.

Pierwszy okres należy datować na czas, w którym próbowano tworzyć niezależne instytucje sądownicze. Mowa tutaj o latach 80. oraz początku lat 90. ubiegłego wieku. W latach 80. utworzono Trybunał Konstytucyjny, który był życzeniem wielu środowisk wynikającym z przełomu politycznego lat 1980-1981. Samo utworzenie instytucji TK oraz faktyczne rozpoczęcie jej działania w roku 1986 nie było jeszcze – zdaniem badanych elit sądownictwa – dowodem na autonomię instytucji sądownictwa, ale na pewno przyczyniło się do jej budowy.

Według jednego z sędziów TK przełomem w budowaniu owej niezależności było orzeczenie Sądu Najwyższego, a następnie Trybunału Konstytucyjnego, które sprzeciwiło się decyzji politycznej ówczesnie komunistycznego państwa<sup>65</sup>.

„I tak orzekł tutaj Sąd Najwyższy i byłem przekonany, że jak była zaskarżona rozprawa, byłem przekonany, że Trybunał powie, tak pozornie to jest niezgodne z konstytucją, ale jak się tak dokładnie wnikiwie, (...) będzie zastosowane to samo rozumowanie. Tymczasem ten skład trzyosobowy, o ile pamiętam, przy

---

<sup>65</sup> Sprawa dotyczyła dziedziczenia przez cudzoziemców ziemi położonej na terenie Polski. Zgodnie z prawem w Polsce tamtego okresu, dziedziczenie przez cudzoziemców miało przebiegać z uwzględnieniem prawa polskiego, a nie prawa kraju, z którego pochodzi cudzoziemiec.



jednym zdaniu odrębnym orzekł, że rozporządzenie Rady Ministrów jest niezgodne z ustawą, a wobec tego niezgodne z Konstytucją. No i od razu tego samego dnia była zapowiedź, że będzie odwołanie. Wtedy była taka dwuinstancyjność w Trybunale, że od orzeczenia wydanego przez trzech sędziów można się było odwołać do pełnego składu i natychmiast była wypowiedź ze strony Rady Ministrów, że będzie odwołanie. Ja mówię, no to już na pewno w pełnym składzie, to już na pewno tak dokładnie przeanalizują, że uznają, że było w porządku. Tymczasem nie, zapadło orzeczenie, które jeszcze mocniej poszło w tym kierunku niekonstytucyjności. I wtedy przeczytałem tę ustawę, pomyślałem sobie, to jednak nie jest instytucja fasadowa. (...) To, tak muszę powiedzieć, na prawnikach wtedy to zrobiło ogromne wrażenie jednak” (S9).

W opinii sędziów kolejne działania Trybunału Konstytucyjnego w latach 90. zeszłego wieku zmierzały do poszerzenia jego kompetencji. Jednym z takich kontrowersyjnych elementów, który w znaczny sposób ograniczył autonomię legislacyjną parlamentu, była możliwość odrzucania przez sejm orzeczeń TK. W efekcie różnych uzgodnień i nacisków elit sądownictwa udało się wypracować mechanizm, zgodnie z którym orzeczenia TK są powszechnie obowiązujące i nie podlegają odrzuceniu przez parlament.

W trakcie budowania autonomii sądownictwa dochodziło również do nieporozumień i konfliktów pomiędzy elitami sądownictwa różnych instytucji. Takim znamienym i wspominanym przez badanych incydentem był spór pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym na temat instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym z roku 1985 (Ustawa... 1985), to TK w tamtym czasie ustalał powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw. Oznaczało to, że sędziowie sądów powszechnych w swoich interpretacjach prawnych związani byli wcześniejszą interpretacją Trybunału Konstytucyjnego – mówiąc inaczej, to właśnie TK miałyby największy wpływ na to, w jaki sposób rozumieć dane przepisy prawa.

Tak o tym sporze pomiędzy dwoma instytucjami w początkach transformacji ustrojowej mówił jeden z byłych już sędziów TK<sup>66</sup>:

„No i druga sprawa, to była tak zwana powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw. To Trybunał otrzymał te kompetencje w spadku po Radzie Państwa i Trybunał z tego korzystał i to z dużą korzyścią. Ale to budziło ogromne tutaj zastrzeżenia ze strony Sądu Najwyższego i była próba takiego kompromisu między (...) i prezesem Sądu Najwyższego, że powstał zgodnie wniosek, żeby zachować tę instytucję powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ale w stosunku do ustaw, które nie są stosowane przez sądy, czyli te ustrojowe. I tutaj (...) nie dotrzymał tego porozumienia i przeforsował w ogóle uchylenie, zniesienie tej instytucji, niepozbawienie Trybunału, tylko zniesienie tej powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i to, że tak powiem, do dna, łącznie z przepisem, że powszechnie podjęte uchwały tracą moc” (S9).

Początek transformacji ustrojowej to nie tylko tworzenie sądownictwa konstytucyjnego, ale także i przede wszystkim kreacja niezależnego sądownictwa powszechnego. Pierwsze ustalenia umożliwiające zaistnienie autonomicznej elity sędziowskiej zostały podjęte już podczas obrad okrągłego stołu. Tak o tych ustaleniach mówił jeden z jego aktywnych ówczesnie przedstawicieli sędziów:

„Zostały przy okrągłym stole dokonane pewne ustalenia, ale sam kształt tych ustaw, tych projektów, które przed okrągłym stołem były prezentowane przez stronę tak zwaną solidarnościowo-opozycyjną zostały opracowane przez trzy ośrodki Solidarności w sądach, to jest: Kraków, Poznań, Warszawa. (...) Te projekty opierały się na ustroju sądów Portugalii, która miała tutaj najbardziej rygorystyczne, najdalej idące gwarancje niezawisłości (...). Rozwiązania mogły wydawać się tragikomiczne, a praktyka była na najwyższym poziomie.

---

<sup>66</sup> O tym sporze opowiedział bardzo interesująco prof. Andrzej Zoll, ówczesny prezes TK: „Przed wszystkim Sąd Najwyższy nie chciał uznać związania sądów właśnie powszechną wykładnią ustaw. Twierdził, że sędzia ma orzekać tylko zgodnie z Konstytucją i ustawami, a nie może być związany z wykładnią ustawy przeprowadzaną przez jakiś inny organ. (...) Tu niewątpliwie było trochę racji. Nie mogę zaprzeczyć, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw była pewnym problemem. My odpowiadaliśmy w ten sposób, że ta powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw jest zapisana w Konstytucji. Wobec tego, jeżeli Sąd Najwyższy czuje się związany z Konstytucją, to powinien także czuć się związany z powszechnie obowiązującą wykładnią” (Zoll, Sobczak 2013: 120).

Sądy miały niezawisłość. Te ustalenia przy okrągłym stole, jak mówię zostały właściwie bezszmerowo wprowadzone do ustawodawstwa, do właśnie tych zespołów z 20 grudnia 1989 roku” (S16).

Wiele działań podejmowanych w tamtym czasie przez sędziów było skoncentrowanych również na tworzeniu nowej konstytucji. Sędziowie starali się przede wszystkim wpisać w nadrzędny akt ustrojowy bezpieczniki oraz mechanizmy, które uniezależnią ich od władzy politycznej. W tym celu elity sędziowskie podejmowały z politykami skuteczny dialog, często nieformalny i zakulisowy:

„Natomiast jest taka prawda, że my wychodziliśmy z takiego założenia, że jeżeli idziemy na posiedzenie czy spotkanie z postami Unii Wolności wówczas, KPN-u, SLD czy PSL-u czy ZHN-u, to nie idziemy jako sędzia (...), tylko jako członek Krajowej Rady Sądownictwa i mamy na uwadze konkretne cele, czyli żeby jednak wpisać do konstytucji nieusuwalność, niezależność, wpisać Krajową Radę Sądownictwa, wynagrodzenia, skład, wybory itd. Także te rzeczy nam się udało zrealizować, ale przyznam się, właśnie dzięki takim trochę nieformalnym kontaktom” (S4).

Okres przełomu lat 80. i 90. poprzedniego wieku był oceniany przez badanych sędziów bardzo pozytywnie, jeżeli chodzi o budowanie niezależnej od innych władz władzy sądowniczej. Cenzurę stanowiło uchwalenie Konstytucji RP w roku 1997. Od tego momentu – zdaniem badanych – w systemie politycznym III RP rozpoczął się okres regresu w zabezpieczaniu autonomii sędziów i elit sądownictwa.

Interesujące jest to, że badani sędziowie jako źródło tego regresu podawali zarówno wolę polityczną elit, jak i słabą wolę sędziów, aby sprzeciwić się wprowadzanym zmianom. Sędziowie w nowych warunkach wprowadzonych przez Konstytucję nie potrafili sprzeciwić się zmianom, które *de facto* dążyły do ograniczenia ich władzy. Dość znamienne w tym kontekście są słowa jednego z nich, który stwierdził, że:

„Sądy płacą w tej chwili cenę za to, że w Konstytucji z 97 roku artykuł 10 uczynił ich trzecią władzą i one w to zaczęły wierzyć” (S11).

Jeśli chodzi o wolę polityczną, to po uchwaleniu Konstytucji w roku 1997 zmierzała ona stopniowo do zmniejszenia roli sędziów w aspekcie ich

samorządności, a zwiększenia efektywności władzy politycznej w reformowaniu i zmianach wprowadzanych w sądownictwie. Badani sędziowie jako sztandarowy przykład wskazują moment, w którym ograniczono władzę środowiska sędziowskiego w zakresie powoływania prezesów sądów.

„Zresztą można powiedzieć, jeśli chodzi o wolność sędziów chociażby pod względem wyboru prezesów. No to był taki okres pionierski, początek lat 90., to wyglądało w ten sposób, że sędziowie właściwie decydowali. Pamiętam, jak przyjechałem do sądu, w którym czekał pan prezes sądu okręgowego i mówi, mam kandydata, a sędziowie tutaj, z którymi orzekałem – nas tam było około 15 sędziów – my też mamy swojego kandydata. I nagle się okazało, że ja zostałem właśnie wybrany w głosowaniu tajnym, mimo że prezes przyjechał z takim nastawieniem, że trzeba tutaj zmienić. Także właściwie od początku lat 90. do chwili obecnej, to tak cały czas jest, odbiera się pewne uprawnienia, które otrzymaliśmy na początku lat 90.” (S4).

Podobnie sędziowie wspominali opisywaną już wcześniej rolę dyrektora sądu, który odpowiada za swoją działalność przede wszystkim przed politykami. Ta kwestia została zaskarżona przez środowisko sędziowskie do Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie liczyli na to, że elita sądu konstytucyjnego zdecyduje na rzecz środowiska sędziowskiego – czyli uniezależni sądy od nadmiernej ich zdaniem kontroli administracyjnej ministra sprawiedliwości, a tym samym zwiększy autonomię władzy sądowniczej. Decyzja TK rozczarowała część środowiska sędziowskiego:

„Pamiętam rozprawę przed Trybunałem, jak myśmy skarżyli nadmierną rozbudowaną rolę dyrektora sądu, który właściwie sprawuje finansowo wszystko, a prezes został bardzo ograniczony, prezes odpowiada za orzecznictwo, a dyrektor mu nie da pieniędzy na przykład. Pamiętam sędzię Trybunału, która już jest w stanie spoczynku, która takie pytanie sarkastyczne zadała od razu z odpowiedzią: «No przecież nikt wam nie wykręci żarówkę, jak będziecie na sali procedować, prawda?» Dzisiaj dowiedziałem się, że Trybunałowi obcięto środki w ten sposób, że nie ma pieniędzy na wypłatę sędziom w stanie spoczynku, także tej pani profesor. I tak sobie pomyślałem, jej wykręcono właśnie teraz żarówkę” (S2).

„Najlepszym dowodem na to, że nikt nie traktował tego [trójpodziału władzy – P.M.] poważnie, to jest Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia w sprawie nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądami, to była istna tragedia. Jak się teraz rozmawia z sędziami Trybunału, no to oni się tłumaczą, że myśleli, że jednak politycy będą się zachowywali przyzwoicie” (S3).

„Ale też przysłużył nam się Trybunał Konstytucyjny, który miał możliwość orzeczenia tej kwestii, bo były wnioski KRS-u i powiedział, że minister sprawiedliwości powinien mieć nadzór administracyjny nad sądami. Więc też wszyscy mamy coś na sumieniu” (S12).

Wśród większości badanych sędziów panowała opinia, że elity sędziowskie nie potrafiły sprzeciwić się woli politycznej i obronić niezależnego sądownictwa, które nie byłoby podatne na próby politycznego nacisku. Sędziowie w swoich wypowiedziach czasami odwoływali się do mechanizmów i działań podjętych przez sędziów w innych krajach. Takim podstawowym przykładem były Stany Zjednoczone Ameryki, w których – zdaniem sędziów – wykształciła się prawdziwie niezależna władza sądownicza. Bardzo interesujące w tym kontekście było także porównanie decyzji czeskiego i polskiego sądu administracyjnego:

„Wie pan, była taka sytuacja, że przyjechał do nas pan prezydent Havel z Czech i był wtedy pan prezydent Lech Kaczyński. Oni tam sobie porozmawiali, trudno powiedzieć, czy coś uzgodnili czy nie, Havel pojechał i obydwa w swoich krajach zrobili tak, że odmówili nominowania przedstawionych przez KRS sędziów. I co zrobił sąd czeski Naczelny Sąd Administracyjny, uchylił te postanowienia, a myśmy powiedzieli, że to nie jest nasza kognicja. Bo to nie jest decyzja, bo to nie jest coś tam” (S3).

Podsumowując, należy zauważyć, że elity sądownicze III RP podejmowały próby zwiększania swojej autonomii kosztem władzy politycznej. O ile w trakcie budowania instytucji sądownictwa w początkach transformacji ustrojowej w odczuciu sędziów gwarancje niezależności sądownictwa i sędziów udało się wprowadzić do systemu politycznego Polski, to po roku 1997 mamy do czynienia z decyzjami politycznymi, które zdecydowanie ograniczają autonomię sędziów i instytucji sędziowskich. Grupa nie wypracowała odpowiednich mechanizmów lobbingu i obrony

przed politykami, a próby wybicia się na niezależność ginęły pod naporem woli politycznej, która często zmierzała do koncentracji władzy politycznej, a nie jej podziału.

Najlepszym tego przykładem jest decyzja polityczna w sprawie ustawy o TK z 25 czerwca 2015 roku, która została wcześniej omówiona. Można ją uznać za ostatnią tak poważną i istotną próbę autonomizacji elit sądownictwa, bowiem zmiana dotycząca poszerzenia kręgu podmiotów zgłaszających kandydatów na sędziów TK ograniczała władzę polityczną.

Jak już wiemy, propozycja sędziów nie spotkała się z zainteresowaniem elit politycznych, które w roku 2015 przyczyniły się do największego po roku 1989 kryzysu konstytucyjnego. Ten przykład decyzji politycznej oraz inne porażki działań elit sądownictwa, na przykład w pozyskiwaniu z otoczenia fachowej wiedzy eksperckiej czy społecznej legitymizacji, przekładają się na ich ograniczoną autonomię w państwie i w efekcie – na obniżoną rangę władzy sądowniczej w systemie władzy.

## 5.2. Percepcje autonomii w warunkach zmiany politycznej

Większość badanych negatywnie odniosła się do zmian wprowadzonych w 2015 roku w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Krytykując je, zwracali przede wszystkim uwagę na tempo procedowania. Zyskało ono na intensywności dopiero pod koniec zbliżającego się końca VII kadencji Sejmu. Warto przypomnieć, że prezydencki projekt ustawy został wniesiony 11 lipca 2013 i do kwietnia 2015 roku, to jest do momentu, w którym sejmowa Podkomisja Nadzwyczajna podjęła nad nim pracę, nie był procedowany. Od tego momentu pracę nad projektem przyspieszyły i został on uchwalony w ciągu 3 miesięcy<sup>67</sup>. Przyspieszenie to – zdaniem badanych – wynikało z dwóch kwestii: z próby obsadzenia przez rządzącą większość „swoimi” sędziami i uniemożliwienie nowemu sejmowi obsadzenie dwóch stanowisk TK oraz nakładaniem się terminów zakończenia

---

<sup>67</sup> Przebieg procesu legislacyjnego w sprawie prezydenckiej ustawy o TK – patrz Archiwum Sejmu RP. b.d.

VII kadencji Sejmu i zakończenia kadencji dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Warto zauważyć, o ile drugi powód jest merytoryczny i jest zjawiskiem niezależnym od intencji, którym można uzasadnić zmiany w ustawie o TK, o tyle powód związany z obsadą „swoimi” sędziami TK jest działaniem nakierowanym na osiągnięcie doraźnych celów politycznych. Oznacza on również, że rządząca większość w trakcie Sejmu VII kadencji traktowała (lub potraktowała przynajmniej w tym przypadku) obsadę TK jak zabezpieczenie polityczne i podjęła próbę wzmocnienia roli Trybunału jako własnego *veto player* w nowej sytuacji politycznej.

„Wydaje mi się, że to była decyzja polityczna po stronie sejmu czy większości parlamentarnej, żeby wziąć tych pięć miejsc w Trybunale, aczkolwiek to była o tyle podkładka, bo jak się posłucha posiedzenia komisji, to przedstawiciele Biura Legislacyjnego mówili, że tam będą trudności takie z terminami, że tu się kończy sejm. Więc było jakieś uzasadnienie faktyczne, natomiast nie było takiego uzasadnienia, które powodowało, że mamy nóż na gardle, musimy wybrać wszystkich 5 od razu. To było pewne uproszczenie, a to też byłby rodzaj chciwości ewidentnie po stronie tamtejszej koalicji. Tak i nawet próbowali przeproszać, ale nie wiem, czy poczują, że przeprosili wystarczająco mocno, czy nie. Ale to był temat, kiedy już były wybory prezydenckie rozstrzygnięte, albo była pierwsza tura i już chyba ktoś czuł, że grunt pod nogami po prostu mu się osuwa. Więc musimy się w jakiś sposób, nie wiem, zabezpieczyć, to jest złe określenie, ale wydaje mi się właśnie, że wybrać też więcej sędziów, jak nie wiadomo, co będzie” (N1).

Oprócz kwestii związanych z szybkością procedowania oraz z niezgodnym z prawem wyborem dwójki sędziów, badani zwrócili uwagę również na kwestię sposobu tworzenia projektu ustawy wniesionej w lipcu 2013 roku przez prezydenta. Podkreślali, że projekt ten był pisany przez samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało rozmaite reakcje z różnych stron sceny politycznej. Kontrowersje wzbudzał fakt, że ustawę regulującą działanie TK napisali sędziowie pełniący rolę sędziów konstytucyjnych – mówiąc inaczej, sędziowie uczestniczyli w pracach nad prawem, które determinowało ich rolę i aktywność w systemie.

Z drugiej strony badani zauważali, że organ, którego funkcjonowanie w państwie ma być naprawione, powinien uczestniczyć w pracach legislacyjnych<sup>68</sup>. Jeden z badanych, były już wtedy sędzia TK, stanął w obro- nie tego rozwiązania, twierdząc:

„Jest mnóstwo takich przekłamań, na przykład to, że mówi się, że Trybunał (...) opracował projekt ustawy, którą potem sam uznał za niekonstytucyjną. Akurat nie całą ustawę, tylko jeden przepis, który był dopisany na wniosek posła w sejmie, którego nie było w projekcie. Więc to w żaden sposób Trybu- nału nie obciąża” (S10).

Atmosferze panującej w trakcie pisania prezydenckiej ustawy o TK nie sprzyjały działania niektórych NGO-sów. Szczególne działania podjęło strażnicze stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog, które jeszcze w roku 2013 w trybie dostępu do informacji publicznej poprosiło o ujawnienie prac nad ustawą, którą projektował Trybunał Konstytucyjny. Początkowo TK odmówił udostępnienia informacji, zatem Watchdog zło- żyło skargę do Sądu Administracyjnego w Warszawie, a później do Na- czelnego Sądu Administracyjnego<sup>69</sup>. W rezultacie projekt ten został udo- stępniony przez samego prezydenta. Tym samym działania organizacji pozarządowej – również w odczuciu samych badanych – przyczyniły się w pewien pośredni sposób do kryzysu konstytucyjnego w Polsce:

„Ale cały czas pokazuje, że nawet, jeżeli sędziowie mieli dobre chęci, chcieli usprawnić pracę Trybunału, no to nie liczyli się z tym, że pisanie prawa w tajem- nicy i niepoddane kontroli, skutecznie może podburzyć zaufanie ludzi do Trybu- nału i to spowodowało cały ten komizm wokół Trybunału. Usłyszeliśmy propozy- cje, że w Trybunale był tworzony projekt, o który organizacja walczyła 2 lata przed sądem i dopiero NSA nakazał ten projekt pokazać. To niestety przyłożyło cegiełkę do całego sporu i problemu wokół Trybunału. Niedobrze, że sam Trybunał nie działał jawnie i nie korzystał z tego projektu” (N19).

---

<sup>68</sup> Oczywiście można zadać pytanie, czy taka instytucja koniecznie musi pisać sama ustawę. Przy odpowiedniej woli politycznej można taką instytucję włączyć w proces legislacyjny na przykład na poziomie konsultacji społecznych.

<sup>69</sup> Patrz: Osowski, Wilk 2015.



Uchwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w czerwcu 1997 roku, jak już wspomniano, było tylko początkiem pomniejszania roli Trybunału w polskim systemie sądownictwa. Badani sędziowie uważali, że za kryzys konstytucyjny odpowiadają wszystkie elity polityczne, niezależnie od tego, jaką opcję czy środowisko polityczne reprezentują.

Kolejne zmiany ustawowe dotyczące TK zdaniem badanych pogłębiły tylko kryzys. Wśród ich wypowiedzi przeważały zdecydowanie oceny negatywne, często skrajne i budzące niepokój z punktu widzenia stabilności ustroju państwa. Poniżej przedstawiono wybrane z nich i odwołujące się do pryncypiów:

„Trybunał Konstytucyjny jest negatywnym ustawodawcą, ale Trybunał Konstytucyjny stoi na straży konstytucji i niestety jest tylko ten jeden mechanizm, który został zniszczony w tej chwili, nie mamy już takiego Trybunału jakbyśmy chcieli mieć” (S8).

„Pamiętajmy jeszcze o jednej rzeczy, brak Trybunału Konstytucyjnego, sądu konstytucyjnego, brak kontroli konstytucyjności *de facto* oznacza, że nie ma konstytucji. No to tak jakbyśmy uchwalili Kodeks karny i liczyli na to, że przestępcy jak go przeczytają, to przestaną gwałcić, mordować i grabić” (S9).

„Także ja się zgadzam, że dzisiaj być odważnym sędzią jest bardzo trudno, bo zaraz zostanie przeniesiony, zwolniony. To, co zrobiono z Trybunałem Konstytucyjnym, to jest klasyczny przykład po prostu” (P23).

„Trójpodział władzy został w sposób zasadniczy zakwestionowany. I dlatego, że podporządkowano sobie Trybunał Konstytucyjny, który miał ograniczać samowolę sejmu i senatu wtedy, kiedy ona polegała na naruszeniu konstytucji. Jeżeli nie ma organu, który sprawdza, czy w swojej działalności ustawodawczej parlament nie przekracza ram, które mu wyznacza konstytucja, to właściwie trudno mówić o trójpodziale władzy. Ten trójpodział polega nie tylko na tym, że są trzy władze, ale one się wzajemnie hamują” (S16).

Kryzys konstytucyjny oraz szereg decyzji politycznych w latach 2015-2016 mogły znacząco wpłynąć na narracje badanych na temat systemowej pozycji sądownictwa i jego niezależności. Wnioski płynące z badań wskazują, że badani postrzegają pozycję polskiego sądownictwa jako

słabą, zależną w szczególności od elit politycznych. Interpretując wypowiedzi badanych, należy mieć więc na względzie cały kontekst społeczno-polityczny, który towarzyszył badaniom terenowym.

### 5.3. Sędziowie konstytucyjni wobec elit sądownictwa, politycznych i akademickich

Problem selekcji do profesji jako zasobu kontrolowanego przez elity sądownictwa przybiera nieco inny kształt w przypadku sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym. Swoistość i funkcja, ale również skład całkowicie odmienny od innych elitarnych instytucji, zmusza do potraktowania sędziów zasiadających w Trybunale w sposób wyjątkowy, jako odrębną elitę sądownictwa – co wynika nie tylko z opisanych już rozwiązań normatywnych i systemowych, ale również z analizy wypowiedzi respondentów.

Jak wykazano wcześniej, istotnym zasobem konstytuującym polskie elity sądownictwa i nadającym im względną autonomię, szczególnie wobec elit politycznych, jest zdolność kontrolowania procesu selekcji i rekrutacji na stanowiska sędziowskie, w tym na istotne stanowiska w najważniejszych instytucjach sądownictwa w Polsce, które w tej publikacji określam jako elitarne.

W przypadku elit sądownictwa umocowanych w Trybunale Konstytucyjnym, z formalnego punktu widzenia ich wyboru dokonuje parlament. Skład personalny Trybunału jest zatem uzależniony od składu parlamentu, w którego kadencji dokonuje się wyboru na wolne stanowiska sędziowskie. Wykazano również wcześniej, że istnieje statystyczna prawidłowość co do zgodności orzeczeń sędziów i programu politycznego środowiska, które powołuje sędziego na stanowisko.

Powyższe obserwacje skłaniają więc do pytania, czy elity Trybunału Konstytucyjnego to elity sędziowskie, czy też elity raczej polityczne, a może, biorąc pod uwagę fakt, że sędziowie TK to w większości naukowcy z wysokimi tytułami naukowymi, są to jednak elity akademickie? Analiza

wypowiedzi badanych skłania do wniosku, że mamy do czynienia z pewnego rodzaju tygłem elit.

W opinii badanych sędziów skład i proces obsady TK w początkowych latach jego funkcjonowania i w trakcie przemian ustrojowych nie był przedmiotem intensywnego zainteresowania elit politycznych. Niektórzy z badanych stwierdzali na przykład, że:

„Na początku rzeczywiście uważano, że to jest instytucja jakaś taka mało istotna i nie przywiązywano specjalnie wagi do tego, kto będzie tym sędzią” (S11).

„Parlamenty się nie interesowały tym, kto zostawał sędzią Trybunału” (S9).

Sędziowie zauważali, że dopiero „ostatnie kilka lat” jest w tym aspekcie wyjątkowe. Czemu elity polityczne nie wykazywały wcześniej zainteresowania zwiększoną kontrolą nad procesem selekcji sędziów konstytucyjnych? Po pierwsze, na przełomie transformacji ustrojowej ich członkowie nie doceniali roli i możliwości wpływu TK na rzeczywistość społeczno-polityczną. Poza tym politycy traktowali instytucję Trybunału jako miejsce, które warto obsadzić osobami związanymi z ich środowiskiem, ale niekoniecznie należącymi do ich partii politycznej czy bezpośrednio kojarzonymi z ich ugrupowaniem.

Nie oznacza to, że dominowały koniecznie zasady profesjonalizmu czy też merytokracji przy wyborze sędziów. Zdaniem badanych, elity polityczne nie wykazywały się przywiązaniem do koncepcji specjalizacji sędziów, którzy zasiadali w Trybunale, a ich wybory bywały dość przypadkowe:

„I akurat wtedy tak jakoś, bo to było chyba nieskoordynowane w ramach tej koalicji, że akurat w tej szóstce, tak jak wcześniej był tylko profesor (...) – cywilista, to była tam przynajmniej trójka cywilistów, więc pewna nadreprezentacja. I wydaje mi się tak, że rządzący wtedy obsadzili, utworzyli rząd, różne stanowiska, nie przywiązywali wagi do obsady Trybunału” (S10).

Po drugie, o ile początkowo elity polityczne nie doceniały pozycji Trybunału Konstytucyjnego i dlatego nie interesowały się obsadzaniem tej instytucji osobami mocniej powiązanymi ze strukturami partyjnymi, to w późniejszym okresie czyniły to z innego powodu. Zdaniem badanych

sędziów istniała wśród większości polityków zgoda co do tego, że wybierani sędziowie niejako odrywają się od środowiska, które ich wybierało:

„Mnie się wydaje, że jeżeli chodzi o polityków na początku rzeczywiście uważano, że to jest instytucja jakaś taka mało istotna i nie przywiązywano specjalnie wagi do tego, kto będzie tym sędzią itd. Natomiast w latach 90., kiedy uznano, że jednak jest to istotna instytucja, wydała parę istotnych orzeczeń, to nie przywiązywano też do tego takiej istotnej wagi z innego powodu, mianowicie w moim odczuciu ci politycy mieli takie przekonanie, że to, że oni kogoś wybierają do tego Trybunału, to nie przekłada się potem na ich ewentualne możliwości wpływania, jak ta osoba będzie się potem w Trybunale zachowywać” (S11).

Potwierdzali to również inni badani, podając konkretne przykłady sędziów, którzy zostali wybrani do TK:

„Pamiętam, że w 2006 roku, kiedy PiS tworzył poprzedni rząd, tam była też grupka sędziów, których trzeba było wybrać, to było 9 lat temu dokładnie, więc duża grupa sędziów do wyboru i jeden z sędziów to był poseł (...). To był poseł LPR-u, to był funkcjonujący poseł, który jednego dnia był posłem, a drugiego stał się sędzią Trybunału. I to było takie szczerze mówiąc wątpliwe w tym sensie, że no polityk będzie sędzią i to było ewidentnie widać. Oczywiście był radcą prawnym, miał jakieś tam doświadczenie, więc spełniał te kryteria, żeby być wybranym, ale to jednak był polityk. I potem mam wrażenie, że w trakcie jego pracy, ja wcale nie widziałam tej jego polityczności, to była dość skrajna prawica, w sensie skrajna w perspektywie tego parlamentu, ale on wydawał się naprawdę całkiem sensownym sędzią i nigdy po nim nie widziałam, że on był politykiem” (N1).

„(...) bo ci sędziowie, którzy orzekali w tym Trybunale, pomimo różnych ich poglądów, oni się naprawdę odrywali od bazy, która ich wybrała. I jak pan zobaczy sędziego (...), sędzię (...), oni mieli konserwatywne poglądy, wybrał ich PiS, ale co z tego, odrywali się” (S2).

Zarówno politycy, jak i sędziowie oraz eksperci i przedstawiciele elit sądownictwa stwierdzali, że sędziowie, pomimo swoich powiązań z partiami, po objęciu stanowiska sędziego konstytucyjnego stawali się osobami niezależnymi od bezpośredniego wpływu politycznego.

Potwierdzają to już wcześniej przytaczane słowa jednego z sędziów konstytucyjnych, który mówił o braku takich wpływów:

„Przez cały czas 9 lat tej kadencji nie miałem żadnej tutaj interwencji jakiegś takiej bezpośredniej” (S10).

Gwarantem takiej niezależności miały być oczywiście formalne i finansowe bezpieczniki, jak odpowiednie doświadczenie i wykształcenie prawnicze, czy zapewnienie wysokiej pensji oraz emerytury. Interesująca jest obserwacja jednego z badanych, który zauważył, że niezależność sędziów konstytucyjnych była nie tyle zapewniona przez te formalne bezpieczniki, ale przez coś co nazwał „kulturą instytucjonalną”, wypracowaną przez lata, w której obszar dany sędzia po objęciu stanowiska wkraczał:

„Jak ten mechanizm, tej niezależności, funkcjonuje? To było związane z tym, że ten Trybunał wytwarzał równocześnie pewną kulturę instytucjonalną, że nawet jak wchodził tam ktoś, bo też nie było tak, że tam trafiali, nawet, jeżeli ludzie z tytułami naukowymi, to to byli jacyś aniołowie od niezawisłości, niezależności, to trafiali w jakąś atmosferę, w której pewne rzeczy nie wypadało. Ona oczywiście była wynikiem tego, że był jakiś punkt ciężkości, była większość, która też już nabrała tego typu obyczaju. (...) Ale w tym sensie te kryteria formalne łącznie z tą środowiskową opinią i tą kulturą instytucjonalną związaną z tym, że nie wymienia się całości tego składu, ale on narasta, daje gwarancje, że jest jakaś większość w tym Trybunale, pomimo że ostatecznie wybór jest polityczny. Dla mnie to nie jest jakieś oburzające, że na przykład te partie polityczne wybierają osoby jakoś zbliżone do nich poglądami, które na przykład no tych ludzi się zna, kiedyś był jakiś wicemarszałek sejmu, przecież byli ministrowie wybierani itd., czyli można powiedzieć, że oni gdzieś będą reprezentować tą opcję. Ale to jakieś myślenie o psychologii człowieka, że pewnie na starość mu się nie zmieni, że nagle staje się liberałem, jak był do tej pory socjalistą, to jest oczywiste. Ale istnieje jakaś szansa, że wejdzie w dialog z tą kulturą, która tam jest wytworzona, że to nie będzie tak na uparte” (S13).

Jednak nie wszyscy badani zgadzali się co do tego, że dochodziło do tak zwanego oderwania sędziów od swojego środowiska i swoich wcześniejszych poglądów. Nie wszyscy podzielali pogląd, że sędziowie konstytucyjni są niezależni od swoich własnych przekonań poglądów czy głosu środowiska, które ich powołuje. Jeden z sędziów mówił o tym wprost, podkreślając, że:

„Sędzia wybierany przez bardziej liberalne ugrupowanie polityczne, jest bardziej liberalny w sensie takim powiedzmy sobie ważenia wartości konstytucyjnych” (S11).

Inni sędziowie zwracali uwagę, że funkcjonowanie sędziego w próżni zdominowanej przez zobiektywizowane prawo, bez odniesienia do wyznawanych wartości, jest abstrakcją, która nie ma miejsca w rzeczywistym świecie.

Także reprezentanci elit politycznych zauważali, że o niezależności można byłoby mówić wtedy, gdyby istniał konsensus pomiędzy członkami elity politycznej dotyczący wyboru kandydatów. Jeden z badanych otwarcie stwierdził, że:

„To zawsze sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są łupem tej koalicji czy też partii, jak w chwili obecnej, która rządzi Polską. Nigdy nie było tak, że ten wybór był wyborem ponad podziałami politycznymi, czy też wyborem podyktowanym jakimiś ważniejszymi przesłankami, autorytetem, który stoi za kandydatem. Nie. To zawsze było takie siermiężne stawianie, ten jest nasz, ten jest wasz i przepychanie, my mamy siedmiu, wy macie ośmiu – czekamy, aż to się skończy” (P14).

Ten sam badany polityk za taki przykład braku zdystansowania się od swoich poglądów uznał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie lustracji, mówiąc:

„(...) już dwóch czy trzech z pełnego składu orzekającego sędziów było przez przedstawiciela sejmu wymienionych jako tajnych współpracowników Służby Bezpieczeństwa, czyli osób, które były bardzo zainteresowane rozstrzygnięciem derogującym systemu prawnego tą ustawę, bo były stroną tego postępowania. *Ludex inhabilis* akurat w tym przypadku, czyli wydalenie sędziego akurat od tego orzekania, był jak najbardziej tutaj wskazany” (P14).

W ramach problematyki granic niezależności od wpływów innych elit i środowisk należy rozważyć jeszcze dwie kategorie elit, których oddziaływania są mniej oczywiste niż wpływy elit politycznych. Chodzi o środowisko elit akademickich oraz samo środowisko sędziów.

Jak wiemy, elity rządzące starają się selekcjonować do TK osoby, które mają bliski im profil ideologiczny, ale jak się okazuje, bywa również tak, że to przedstawiciele elity sądownictwa i elity akademickiej wspomagają polityków w ich wysiłkach odnalezienia odpowiedniego kandydata. Zdarzały się na przykład przypadki, że to sami sędziowie lobbowali na rzecz konkretnych kandydatur, a innym kandydatom wręcz uniemożliwiali start i wybór na sędziego TK:

„No i teraz tak, co mogę powiedzieć obserwując ten mechanizm dobierania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, który – od razu powiem – jest zły. Albo właśnie sami sędziowie wyszukują kandydatów, ja na przykład też wyszukiwałem kandydatów, jednych zwalczałem. Na przykład swego czasu bardzo popierałem kandydaturę profesora (...), ale niestety nie zdołałem przeforsować tej kandydatury. Ale udało mi się przeforsować na przykład kandydaturę (...) pani profesor (...), obserwowałem ją od dłuższego czasu, nabierając przekonania, że jest to jedna z najbardziej wybitnych polskich prawniczek i w Trybunale akurat, moim zdaniem, brakowało osoby, która miałaby taki teoretyczny ogląd systemu prawa. Ona właśnie jest takim niekwestionowanym autorytetem w tej dziedzinie. Złożyłem jej nawet dwie wizyty prywatne (...), żeby ją przekonać, żeby się zgodziła. Po czym rozpoczęła się moja mozolna droga poprzez różne znajomości prywatne, żeby z tą kandydaturą dotrzeć do pana (...), który był wtedy przewodniczącym klubu. On ze mną porozmawiał w towarzystwie jeszcze innych posłów i ona stała się tą kandydatką. Oczywiście tego wsparcia i przede wszystkim udzielili posłowie (...), no i w ten sposób stała się. Niektóre kandydatury mi się zdecydowanie nie podobały i nawet próbowałem zapobiec powołaniu tych ludzi na stanowiska” (S8).

Podobnie jak elity polityczne i sądownicze, również elity akademickie mogą mieć wpływ na to, w jaki sposób sędziowie orzekają w Trybunale Konstytucyjnym. Należy przypomnieć, że większość członków tej instytucji

to naukowcy, pracujący jednocześnie na uczelniach w roli badaczy i dydaktyków.

Próby takiego wpływu przedstawicieli elit naukowych na sędziów potwierdził jeden z badanych sędziów, który wprost stwierdził, że akademicy wymuszają czasami na sędziach pewne orzeczenia, stąd też jego rekomendacja polegająca na niełączeniu funkcji sędziego konstytucyjnego z innymi profesjami.

„W moim przekonaniu najlepiej byłoby, gdyby tak jak jest przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, sędzia w okresie, kiedy jest sędzią Trybunału, niczym innym się nie zajmował. Już to, że prowadzi działalność naukową czy jest profesorem na uniwersytecie, już podporządkowuje go rektorowi jako pracownikowi uniwersytetu (...). Jeżeli ktoś jest konstytucjonalistą, wyklada prawo konstytucyjne, to w porządku, ale tutaj jak ma inną dziedzinę, to jest... I poza tym to są też te oczekiwania ze strony rektora, władz uczelni, że będzie orzekał, mógłby to udokumentować na przykład, że będzie orzekał zgodnie z interesem uczelni, środowiska naukowego. Tutaj sędzia nie powinien się niczym innym zajmować” (S9).

Paradoksalnie dochodzić może do sytuacji, że sędziowie konstytucyjni są bardziej lojalni wobec środowiska naukowego, z którego się wywodzą, niż wobec opcji politycznych, które ich powołują. Bezpieczniki formalne związane z wyborem i funkcjonowaniem sędziów konstytucyjnych mogą być więc kolejnym, obok solidarności środowiskowej, czynnikiem chroniącym autonomię sędziów wobec polityków.

W omawianej tu kwestii niezależności sędziów konstytucyjnych i wyboru sędziów warto poruszyć jeszcze kolejne kwestie. Po pierwsze, badani generalnie zgodni byli co do tego, że dla niezależności sędziów konstytucyjnych niekiedy większe znaczenie ma to, kto zgłasza kandydatów na sędziów TK, niż kto ich wybiera. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w trakcie prowadzenia badań kandydatów na sędziów zgłaszali posłowie. Badani twierdzili, że nie jest to rozwiązanie efektywne z punktu widzenia zachowania niezależności, czy też odsunięcia się od środowiska politycznego, o którym była tutaj mowa. Ponadto ich zdaniem należałoby zachować procedurę, w której wyboru sędziów dokonują jedynie



politycy wybierani w wyborach powszechnych. Jeden z badanych sędziów zwracał uwagę na fakt, że:

„Do tej pory byli powoływani sędziowie przez parlament i to nie budziło żadnych emocji, byli to bardzo często najwyższej klasy fachowcy. Natomiast bardzo niedobry jest sposób zgłaszania kandydatów, co teraz widać” (S3).

Wybór przez parlament ma teoretycznie wzmacniać legitymizację społeczną TK. Z drugiej strony, bezpośredni wybór przez polityków może zmniejszać niezależność Trybunału. Jednym z istotniejszych rozwiązań proponowanych przez badanych było przyjęcie, że za zgłaszanie kandydatur powinno odpowiadać szersze grono podmiotów, a nie tylko politycy zasiadający w parlamencie:

„Ja myślę, że ten dobór, który daje partiom politycznym prawo zgłaszania kandydatów, jest niezły. Ale jestem również głęboko przekonany o tym, że w tym procesie powinny uczestniczyć zarówno instytucje naukowe, mam na myśli uniwersytety, mam na myśli Polską Akademię Nauk, a przede wszystkim korporacje zawodowe, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych. Także wskazywanie kandydatów powinno mieć to spektrum znacznie, znacznie szersze niż dzisiaj” (S6).

Powyższa propozycja nie spotkała się jednak dotychczas z zainteresowaniem elit politycznych. Co więcej, w ostatnich latach niejednokrotnie politycy mieli wiele okazji, aby wprowadzić tego typu rozwiązania, które proponowały same elity sędziowskie.

Problemy niezależności i sposobu wyboru sędziów konstytucyjnych są jeszcze bardziej złożone. Z badań wynika, że w Polsce nie wytworzyła się kultura przesłuchań kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz kultura monitorowania doświadczenia zawodowego kandydatów. Wynika to z dwóch czynników, o których wspomniano przy okazji omawiania zasobów elit sądownictwa, to jest kultury politycznej elit politycznych oraz niskiej świadomości konstytucyjnej i prawnej społeczeństwa polskiego.

Badani podkreślali, że formalne przesłuchania kandydatów w ramach sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka są pewnego rodzaju fasadą i czystą formalnością, służąc jedynie akceptacji przedstawianych

przez posłów kandydatów. Rozmówcy za wzór przesłuchań bardzo często podawali formalne rozwiązania funkcjonujące w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych, w którym to kandydaci na sędziów Sądu Najwyższego<sup>70</sup> przesłuchiwani są przez senacką komisję wymiaru sprawiedliwości.

Pod względem formalnym można uznać, że proces ten jest podobny do obowiązującego w Polsce, ale – tak jak wykazano wcześniej – tylko formalnym. Jednak wśród badanych nie było zgody co do tego, czy takiego rodzaju przesłuchania powinny odbywać się przy udziale posłów. Ich zdaniem rolę przesłuchującego i monitorującego sędziów do tej pory pełniły raczej media, które przedstawiały opinii publicznej kontrowersyjne fakty z życia kandydatów.

Sędziowie, szczególnie konstytucyjni, byli również dość sceptycznie nastawieni do formuły przesłuchań, która może wymuszać na kandydatkach odpowiedzi na pytania dotyczące ich przyszłych orzeczeń:

„Co do samego takiego generalnego pytania, czy takie debaty się powinno organizować i oceniać kandydatów, ewentualnie te debaty powinny być z ich udziałem, to ja jestem gorącym zwolennikiem takiego rozwiązania, natomiast, jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, to to nie jest dla mnie taki do końca dobry przykład, bo nie wiem, czy pan kojarzy sposób wyboru, czy sposób procedowania w sprawie kandydatury profesora Borka. Jest taki nawet w tej chwili, ja nie jestem jakimś biegłym anglistą, ale od czasu jego kandydowania ukuł się taki czasownik, jest już nawet w słownikach oficjalnie, „to bork”, to znaczy grillować kogoś, ewentualnie spowodować, jakąś taką jego infamię w życiu publicznym. To przesłuchanie tego właśnie kandydata Borka podaje się jako przykład tego, czego senat robić nie powinien. On ostatecznie nie został sędzią Sądu Najwyższego, natomiast sposób, w jaki był przesłuchiwany, uważa się obecnie za rzecz taką, która się nie powinna wydarzać w życiu publicznym, więc to trzeba też mieć na uwadze. Po drugie, trzeba pamiętać, że takie przesłuchania nie mogłyby polegać na tym, żeby czy to będą instytucje oficjalne,

---

<sup>70</sup> Amerykański Sąd Najwyższy jest odpowiednikiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

czy społeczne, dokonując tych przesłuchań, żeby one w cudzysłowie wymuszały na sędziach deklaracje co do przyszłych orzeczeń. Czyli na przykład, jak będziesz orzekał w sprawie dopuszczalności aborcji czy eutanazji czy czegoś innego, bo wtedy to my nie chcemy wybrać niezależnego sędziego, tylko chcemy wybrać osobę, która złoży niemalże takie publiczne przyrzeczenie, że będzie orzekać zgodnie z naszymi oczekiwaniami, a w szczególności, jeżeli to jest tak, że ci oczekujący potem wybierają tego kandydata, to wtedy ten mechanizm zaczyna być już taki bardzo niebezpieczny” (S11).

W Polsce organizacje społeczne typu think tank podejmowały niejednokrotnie działania zmierzające do zmiany sposobu prowadzenia przesłuchań. Często same podejmowały próby ustanowienia tzw. monitoringu obywatelskiego kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Opis i efekty funkcjonowania tego typu programów społecznych będą przedstawione w następnym podrozdziale.

Podsumowując, zdaniem badanych mechanizm wyboru sędziów konstytucyjnych w Polsce jest nieprecyzyjny. Wypowiedzi respondentów można podsumować następującymi wnioskami:

1. Polskie elity sędziowskie, których członkowie zasiadają w Trybunale Konstytucyjnym, stanowią inną elitę niż elity sędziowskie umocowane w instytucji Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa.
2. Wynika to z faktu, że elity polskiego sądu konstytucyjnego mają mniejszą formalną kontrolę nad procesem selekcji i rekrutacji niż sędziowie pozostałej części elity sędziowskiej.
3. Nie oznacza to, że sędziowie konstytucyjni nie mają wpływu na wybór sędziów. Odbywa się to jednak nieformalnymi kanałami w oparciu o reguły wzajemności oraz stosowanie mechanizmu lobbingu politycznego.
4. Sędziowie konstytucyjni w procesie orzekania są bardziej obciążeni ideologią niż sędziowie pozostałych ważnych instytucji sądownictwa. Nie oznacza to, że w swoich decyzjach kierują się instrukcjami lub wytycznymi ze strony środowisk politycznych, które ich powołały. Sędziowie konstytucyjni odznaczają się już na

wejściu do TK światopoglądem zgodnym z tym, które reprezentuje środowisko powołujące sędziego.

5. Sędziowie konstytucyjni są pod większym wpływem środowiska akademickiego, które może wpływać na ich decyzje niż sędziowie pozostałej części elity sądownictwa. Wynika to ze składu elity sądu konstytucyjnego i pozostałej części elity – ci pierwsi składają się w większości z jednostek posiadających stopnie i tytuły naukowe i aktywnie uczestniczących w życiu akademickim uczelni, na których pracują.

#### 5.4. Elity sądownictwa w relacjach z organizacjami eksperckimi

Silne społeczeństwo obywatelskie może, poprzez zorganizowane formy, stać się istotnym czynnikiem wpływu na rzeczywistość społeczno-polityczną. Zgodnie z przyjętymi w niniejszym badaniu założeniami elity kształtują się również w sektorze pozarządowym, w instytucjach obywatelskich gromadzących ważne zasoby. Ich liderzy, obok polityków, sędziów i naukowców, mogą, poprzez kontrolę nad różnymi zasobami, kształtować politykę państwa.

W przypadku organizacji społecznych, działających na pograniczu organizacji pozarządowych i wymiaru sprawiedliwości, mamy najczęściej do czynienia z organizacjami kontrolującymi zasoby informacji. Dlatego też organizacje ujęte w badaniu nazywam think tankami, czyli instytucjami nakierowanymi również (lub przede wszystkim) na analizę, rekomendację i lobbing. Mają one inny charakter niż powszechne i potocznie rozumiane instytucje pozarządowe, jakimi są organizacje charytatywne, działające na przykład na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Aktywnie działających instytucji o charakterze think tanku zajmujących się sprawami publicznymi z zakresu sądownictwa jest w Polsce niewiele. Doprecyzowania wymaga również pojęcie „sprawy publiczne z zakresu

sądownictwa”, bowiem organizacje poprzez różne formy aktywności działają zazwyczaj w dwojaki sposób.

Do pierwszego sposobu ich działalności można zaliczyć aktywność na rzecz usprawnienia sądownictwa, co związane jest z licznymi niedostatkami wymiaru sprawiedliwości, o których wspominali przedstawiciele elity sądownictwa. Na przykład są to problemy komunikacyjne sędziów z obywatelami czy z mediami, a także opieszałość w prowadzeniu rozpraw.

Drugi sposób działania opiera się na podejmowaniu prób poprawiania systemu sądownictwa w Polsce i na wykorzystywaniu przez organizacje społeczne mechanizmów dochodzenia do sprawiedliwości w celu osiągnięcia swoich własnych celów organizacyjnych. Mowa tutaj o organizacjach, które składają na przykład pozwy w sądach lub uczestniczą w rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>71</sup>.

W badaniu starano się uwzględnić tylko te organizacje, które przynajmniej w pewnym stopniu zajmują się problematyką sądownictwa lub wykorzystują system sądownictwa do własnej działalności, przy czym nie musi być to jedyna działalność tych organizacji. Wzięto również pod uwagę instytucje, które bardzo często dla niektórych członków elity sądownictwa były tylko przystankiem w drodze do kariery na stanowiska w centralnych instytucjach sądownictwa. Na przykład była to Helsińska Fundacja Praw Człowieka, z którą współpracowali niektórzy członkowie elit sądownictwa.

Warto jeszcze nadmienić, że specyficzny charakter przyjmują organizacje pozarządowe, których liderami są sami sędziowie. Mowa tutaj o dwóch instytucjach zrzeszających sędziów: Themis – Stowarzyszenie Sędziów oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia.

W badaniu podjęto dwa zagadnienia z zakresu relacji organizacji społecznych oraz sądownictwa. Po pierwsze, przedstawiciele elity sądownictwa mieli za zadanie ocenić wpływ organizacji społecznych na ogólne

---

<sup>71</sup> Oczywiście tego typu testowanie systemu sądownictwa nie jest bezpośrednio działalnością na rzecz sądownictwa, ale może prowadzić do zmiany zachowania sędziów. W dalszej części określenie „działalność na rzecz sądownictwa” będzie używane również w stosunku do organizacji, które testują system sądownictwa dla własnych celów.

funkcjonowanie sądownictwa (i pośrednio elit sądownictwa). Ocena ta miała w zamierzeniu również dostarczyć wiedzy na temat percepcji funkcjonowania takich organizacji. Po drugie, sami eksperci NGO-sów mieli oprócz oceny wpływu przedstawić jego formy. Te cele zostały zrealizowane, chociaż wnioski pokrywają się z dość słabą – wykazaną wcześniej – pozycją organizacji pozarządowych w polskim społeczeństwie.

Zdaniem badanych przedstawicieli elit sądownictwa organizacje społeczne działające na rzecz sądownictwa powinny być istotnym elementem systemu politycznego w Polsce, ponieważ:

„Jeśli nie ma dobrze działającego systemu organizacji pozarządowych, to albo ich funkcji nikt nie wypełnia, albo ich funkcje musi przejąć struktura publiczna” (S9).

„Te organizacje pozarządowe robią wiele rzeczy, których nie robią samorządy, czy nie robi państwo” (S3).

W odczuciu badanych rola tych organizacji powinna zmierzać do wypełniania takich funkcji, z którymi państwo nie radzi sobie w dostatecznym stopniu. Pośród zebranych wypowiedzi zarysowują się dwie wizje roli organizacji społecznych działających na rzecz sądownictwa.

Pierwsza, dominująca, pozytywnie nastawiona do roli NGO-sów, prezentuje organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako aktywnych uczestników mających rzeczywisty wpływ na sądownictwo w Polsce. Jest to wizja, w której organizacje społeczne uczestniczą w procesach kontrolnych oraz decyzyjnych jako równoprawni partnerzy. Zdaniem badanych sędziów taka działalność się opłaca, ponieważ na przykład „pomaga sądownictwu uniknąć patologii” (S13). Koncepcję tę podzielali sędziowie, i przede wszystkim, sami przedstawiciele organizacji obywatelskich:

„Uważam, że to jest jednak element szeroko rozumianego systemu rządzenia czy władzy, więc skoro NGO-sy patrzą na ręce władzy wykonawczej, to powinny też monitorować, co się dzieje w wymiarze sprawiedliwości. No chociażby przez te różne projekty i działania związane z zagrożeniami korupcyjnymi i tą problematyką, bo to też zresztą jest taki nurt, który myśmy mieli dosyć mocny w Instytucie, chociaż nigdy się nie zajmowaliśmy nim samym, o ile pamiętam, nigdy zagrożeniami korupcyjnymi w samym wymiarze sprawiedliwości, co

najwyżej w takim szerszym kontekście. Natomiast co do zasady NGO-sy powinny się w to angażować” (N17).

Druga wizja organizacji społecznych, występująca w materiale empirycznym zdecydowanie rzadziej, wskazuje na ścisłe oddzielenie organizacji społecznych od struktur państwa. Mówiąc inaczej, NGO-sy nie powinny realizować na przykład zadań, które przysługują legislatywie i egzekutywie, ale mogą funkcjonować w przestrzeni społecznej.

Taką wizję obrazuje następująca wypowiedź sędziego:

„Wie pan, ja znam wiele organizacji społecznych, niektóre z nich zakładałem czy pisałem statuty. Natomiast organizacje społeczne powinny mieć dość jednoznaczny cel, one mają działać w interesie społecznym. Nie funkcjonować w organizacji państwa, tylko działać w ramach tych założeń, które sobie w statutach swoich przewidują. Pewnie, że są organizacje pozarządowe, które mają ugruntowaną już renomę, ot chociażby Helsiński Komitet Praw Człowieka, bardzo dobrze mi znany, świetnie działający, Amnesty International – świetnie działający, znakomicie mi znany Ordo Iuris o trochę innym profilu. Organizacje społeczne sędziowskie, Themis, Iustitia, którą zakładała pani sędzia (...). To wszystko ok, tak. Tylko ja bym nie przerzucał tych funkcji, które należą do parlamentu, na organizacje społeczne. Ja czasami uczestniczę w posiedzeniach komisji tej lub innej i przychodzą przedstawiciele organizacji społecznych, bardzo dobrze, niech przychodzą, mają do tego prawo. Ale sejm będzie się zawsze kierował tymi kryteriami, które sobie sam wyznacza. Powiadam, jestem pełen uznania dla działalności społecznej, ok, niech ona funkcjonuje i niech funkcjonuje jak najszerzej. Ale niech ona będzie społeczną dla społeczeństwa, a nie wkładaniem łapy w tryby funkcjonowania państwa” (S6).

Chociaż badani oceniali „jednoznacznie pozytywnie” (S25) rolę sektora organizacji społecznych, to zakres ich działalności uważali za „raczej słaby” (P14). Słabość NGO-sów oznacza, że mają one niewielki wpływ na sądownictwo w ogóle. Sytuacja taka ma kilka przyczyn, zależnie od tego, jaki rodzaj wpływu rozważam oraz na co jest on skierowany.

Istotna jest na przykład liczba organizacji tego typu. W Polsce jest 70 tys. aktywnie działających instytucji pozarządowych (Adamiak, Charycka, Gumkowska 2015). Trudno jednak oszacować liczbę tych, które

działają tylko na rzecz sądownictwa. Z badania wynika, że funkcjonuje ich w Polsce niewiele. Sędziowie i politycy najczęściej wymieniali następujące organizacje i think tanki: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Court Watch Polska, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Fundacja Batorego oraz Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

Już sama liczebność tego typu instytucji oznacza, że oddolne inicjatywy polegające na przykład na kontroli społecznej sądownictwa są niepopularne wśród polskiego społeczeństwa. Oczywiście jest to konsekwencja szerszego zjawiska, jakim jest ogólna niechęć Polaków do działalności społecznej poprzez fundacje i stowarzyszenia<sup>72</sup>, oraz dość niejednoznaczny wizerunek organizacji społecznych w oczach Polaków<sup>73</sup>.

Słabość tego typu instytucji wynika też z niechęci elit politycznych i sądowniczych wobec wpływu na ich działalność ze strony zewnętrznych instytucji i organizacji. Ujawnia się tutaj dość specyficzny dysonans. Z jednej strony elity dostrzegają potrzebę ich istnienia, a z drugiej oceniają je negatywnie, jeśli ich działania starają się wpływać na funkcjonowanie instytucji, w których pracują:

„Ubolewam nad tym, że ten głos niestety nie jest wysłuchiwany, to było widać w przypadku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, kiedy po raz pierwszy robiono zamach na Trybunał Konstytucyjny, przez osiem godzin przedstawiciel fundacji zgłaszał się, po czym nie został w ogóle dopuszczony do głosu” (P20).

„Moja ocena tych organizacji pozarządowych, poza Fundacją X, która broni ludzi w zakresie tego prawa do informacji, była zawsze bardzo negatywna, bo

---

<sup>72</sup> Na przykład z danych Europejskiego Sondażu Społecznego z roku 2014 wynika, że tylko 6% Polaków w ciągu ostatnich 12 miesięcy działało w organizacjach i stowarzyszeniach społecznych (obliczenia własne autora na podstawie danych z ESS Runda 7).

<sup>73</sup> Ten skomplikowany obraz jest wynikiem dość sprzecznych ocen Polaków na temat NGO-sów. Na przykład w roku 2013 jednocześnie ponad 40% badanych twierdziło, że organizacje społeczne rozwiązują ważne problemy społeczne, jak i to, że mają one niewielki wpływ na rozwiązywanie ważnych problemów społecznych (Adamiak 2014: 79).



wszystkie spory z nimi przegrałam przez NSA i dalej sobie spokojnie przegrywam. Natomiast po tych badaniach<sup>74</sup> to uznałam, że oni są jednak bardzo potrzebni, bo pokazują to, czego może my czasami nie chcemy przyjąć, że coś się dzieje źle” (S8).

Organizacje społeczne działające na rzecz sądownictwa są więc niejako zawieszone w próżni, pomiędzy obywatelami charakteryzującymi się niskim kapitałem społecznym i aktywnością społeczną a elitami nieuwzględniającymi ich w dostateczny sposób w procesach rządzenia państwem. Są to warunki niesprzyjające wykształcaniu się silnych elit organizacji pozarządowych – zatem nie mogą one stanowić zbiorowości, która skutecznie będzie ograniczać autonomię pozostałych elit.

Pomimo powyższych niedogodności organizacje społeczne działające na rzecz sądownictwa podejmowały różnego rodzaju aktywności, próbując wpływać na sądownictwo i jego elity. Wśród niektórych badanych ekspertów istniało przekonanie, że rozpoczynane przez nich działania znajdują odzwierciedlenie w faktycznej zmianie społecznej.

„Krótko mówiąc, na to pytanie, które pani sformułowała, nigdy nie mieliśmy żadnego projektu, który by w kompleksowy sposób spróbował ocenić, na ile te inicjatywy zmieniają rzeczywistość. Natomiast mamy głębokie przekonanie, że w wielu miejscach one coś zmieniają, tak naprawdę według mnie to zależy od ludzi” (N6).

„Nic się nie dzieje szybko, to zawsze wymaga czasu i przekonywania i pracy w dłuższej perspektywie. Często taki błąd i niezrozumienie tej specyfiki też tego obszaru. (...) Natomiast widać poczucie tego sprawstwa, chociażby po działaniach niektórych prezesów czy osób, które zarządzają mniejszym czy większym sądem. Mamy wiele takich przykładów, gdzie ci sędziowie czy prezesi otwarci na wiadomość zwrotną, znaczy, że na ocenę społeczną, ocenę medialną, obywatelską, dokonują na tyle, ile mogą i są w stanie takich zmian” (N15).

Warto – przynajmniej krótko – omówić i przedstawić formy tego wpływu w sposób, w jaki prezentują je sami liderzy NGO-ów.

---

<sup>74</sup> Badany miał na myśli badania w ramach tzw. Obywatelskiego Monitoringu Sądów (*Obywatelski Monitoring Sądów 2016/2017 2017*).

Część organizacji społecznych skupiła się na tak zwanej litygacji strategicznej, która oznacza inicjowanie przez nie spraw sądowych w celu wypracowania nowej interpretacji przepisów prawa przez sąd. Tego typu działania podejmowała na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

„Od 2004 w fundacji funkcjonuje coś takiego jak program spraw precedenso-  
wych i działalność, którą prowadzą, to można nazwać litygacją strategiczną.  
Czyli rozpoczynanie postępowań od samego początku, pchanie ich – w cudzy-  
słowie – do sądu tak, żeby sąd w wyroku czy to będzie sąd rejonowy, okręgowy,  
czy najwyższy jako najważniejsza instancja, żeby powiedział pewną rzecz,  
która dotyczy ochrony danego prawa. (...) I w tym zakresie pewna taka zależ-  
ność jest mniej więcej tak skonstruowana, że im wyżej ten sąd jest umiesz-  
czony, tym ważniejszy będzie ten wyrok, który potem on wyda. (...) Więc, jeśli  
ta nasza litygacja strategiczna ma odnieść sukces, no to musi być najwyższa  
instancja” (N1).

Skuteczność takiego działania była przez badanych oceniana różnie. Rozmówcy twierdzili, że nie we wszystkich przypadkach udaje się wypracować nową interpretację prawa.

„Ten model, który nazywamy, że my prowadzimy litygację strategiczną, no to  
jest taki trochę jak prowadzenie tego na wyrost, bo to jest zaczerpnięte sformu-  
łowanie z tej anglosaskiej kultury prawnej. Kiedy tam ta litygacja strategiczna  
rzeczywiście ma kolosalne znaczenie. (...) W kilku przypadkach udało się spra-  
wić, że (...) linia orzecznicza funkcjonuje, dostosowała się do demokratycznej  
wykładni akurat w tym obszarze, którym ja się zajmuję, to jest chociażby kwe-  
stia jawności kontrahentów jednostek publicznych. Więc to taka kolosalna  
zmiana, którą rzeczywiście udało się jakoś przewalczyć. Natomiast z drugiej  
strony jest takie poczucie trochę bezsilności, że no to jest na przykład tylko WSA  
[Wojewódzki Sąd Administracyjny] w Warszawie, ale już WSA w Rzeszowie  
tej większościowej linii orzeczniczej nie przyjął. To też wynika wielokrotnie  
z frustracji wielu osób w związku z tym, że te składy mają swoje interpretacje  
też w tej kwestii” (N18).

Inną formą działania na rzecz sądownictwa, którą również realizowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka, jest uczestniczenie w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym jako tak zwany *amicus curiae*,

co oznacza dosłownie „przyjaciół sądu”. Organizacja występująca w tej roli przedstawia przed sądem własną opinię prawną w kwestii, która jest przedmiotem analizy sądu. Zdaniem badanych instytucja ta nie była popularna w Polsce i nieczęsto zdarzało się, aby sąd, jakim jest TK, brał pod uwagę opinie stron trzecich w postępowaniu.

Przykłady postępowań, w których uwzględniono stanowisko organizacji pozarządowej, wspominał jeden z badanych w następujący sposób:

„Jeśli chodzi o Trybunał Konstytucyjny i *amicusy* przed Trybunałem, to ta praktyka jest bardzo zróżnicowana, bo tam pojawiały się od bardzo dawna i sam Trybunał też nie wiedział, jak z nimi postępować. One nie były uregulowane w ustawie o Trybunale, przynajmniej tamtejszej. Trybunał uznał, że ponieważ wyroki Trybunału są ostateczne i nie ma potem możliwości ich weryfikacji, przynajmniej kiedyś była taka doktryna, może teraz to się zmienia, to sąd musi wziąć pod uwagę jak najszersze spektrum argumentów i te argumenty, które fundacja przedstawia, one powinny pełnić taką rolę, że te argumenty się poszerzą i Trybunał będzie miał większą możliwość wybrania tych najlepszych i wyważenia tych różnych wartości. I czasami bywało tak, że na przykład Trybunał, to było w 2008 czy 2009 roku, prosił pełnomocnika fundacji, żeby usiadł tam na miejscu stron, to było taką dużą nobilitacją, ale sam Trybunał sam nie wiedział, jak się w tym momencie zachować, bo opinia była ważna, głos był ważny, a nie było dla nich miejsca, bo tam liczba miejsc jest bardzo ograniczona. Często było też tak, że te *amicusy* nie były dostrzegane w ramach rozprawy, ale na przykład w wyroku w uzasadnieniu one faktycznie gdzieś tam się pojawiały, najczęściej w tej części historycznej. Czyli, że fundacja przedstawiała opinię i takim argumentem, już do tego się nie odnoszono w części takiej uzasadnienia prawnego” (N1).

W rozdziale dotyczącym kontroli procesu doboru sędziów dowodziłem, że jest to jeden z obszarów największej autonomii elit sądownictwa. W przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego mamy do czynienia z ograniczeniem tej autonomii poprzez fakt wyboru sędziów przez parlament. Z wypowiedzi badanych wynika, że kandydaci na sędziów TK są rekomendowani drogami nieformalnymi przez samych sędziów, którzy zasiadają w Trybunale Konstytucyjnym.

Proces doboru sędziów TK leży również w obszarze zainteresowań niektórych organizacji działających na rzecz sądownictwa w Polsce. Niektóre z polskich think tanków podjęły się wysiłku zmierzającego do poddania tej procedury kontroli obywatelskiej. Wynikało to zarówno z deficytu wiedzy na temat kandydatów na sędziów, jak i samej fasadowej instytucji przesłuchania kandydatów przed komisją sejmową. Wpływ takiego monitoringu na samą procedurę i samych kandydatów na sędziów jest znikomy, ale ma znaczenie w kontekście poszerzania wiedzy wśród obywateli na temat jednostek, które predestynują do zajmowania elitarnych pozycji w sądownictwie. Tak o tym projekcie mówił jeden z jego pomysłodawców:

„Inny rodzaj projektu, którym się zajmuję (...), monitorujemy, przyglądamy się czemuś, ale nie mówimy, ponieważ nie jesteśmy naukowcami, choć bardzo często wykorzystujemy metody naukowe (...). Ale krótko mówiąc takie przyglądanie się, badanie tego, w jaki sposób są wybierani sędziowie. No i tym też się różni monitoring od badań naukowych, że monitoring bywa czasami interwencyjny, czyli jego zadaniem jest nie tylko obserwowanie, ale też czasami wpływanie na tę toczącą się rzeczywistość. (...) No więc prowadzimy taki projekt X (...). Czyli przyglądaliśmy się temu, jak są, kto jest wybierany, jak jest wybierany, wyszukiwaliśmy informacji na temat tych kandydatów i prowadziliśmy równoległe działania własne. To znaczy z jednej strony obserwowaliśmy działania oficjalne, czyli, jakie są procedury wyboru, jak się sprawdza w oficjalnych procedurach kompetencje kandydatów itd. Ale z drugiej strony prowadziliśmy równoległe działania własne, czyli sami zbieraliśmy informacje na temat kandydatów (...). No i formułowaliśmy jakieś tam stanowiska, opinie, itd.” (N6).

Inny charakter przyjmują działania organizacji społecznych kontrolujących organizacje publiczne przy wykorzystaniu mechanizmu prawnego, jakim jest tryb dostępu do informacji publicznej.

Dzięki zapisom zawartym w ustawie o dostępie do informacji publicznej każdy obywatel w swoim własnym imieniu ma prawo otrzymać od instytucji publicznych informacje, które dotyczą jej funkcjonowania. Informacją publiczną może być niemal każda informacja wytworzona przez urząd i przez niego gromadzona. Mogą to być na przykład umowy

podpisywane przez urząd z prywatnymi wykonawcami usług, statystyki gromadzone w urzędzie lub po prostu dane dotyczące zarobków pracowników instytucji publicznej. Normatywne rozwiązanie daje więc obywatelom narzędzie, dzięki któremu mogą kontrolować instytucje publiczne, a co za tym idzie również ich elity. Narzędzie to nie jest jednak powszechnie stosowane przez obywateli.

Istnieją jednak w naszym kraju organizacje, które propagują wśród społeczeństwa mechanizm pytania o publiczne zasoby i same stosują go w każdym możliwym zakresie, również wobec sądownictwa i to sądownictwa najwyższego szczebla. Mowa tutaj o wspominanej już wcześniej przez elity sędziowskie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Warto przytoczyć dwa przykłady aktywności, które były przejawem ich wpływu na działania elit sądownictwa.

Pierwsze to wspomniane przy okazji omawiania granic autonomii w warunkach zmiany politycznej pytanie o ustawę dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego, która była pisana przez samych sędziów TK i wniesiona pod obrady sejmiku jako inicjatywa prezydencka. Zdaniem badanych przedstawicieli NGO-sów ich działania w tym zakresie mogły przyczynić się do ostatniego kryzysu konstytucyjnego, ale były zgodne z ideą organizacji, która stara się kontrolować władzę poprzez mechanizm dostępu do informacji publicznej.

Drugi przykład zaś dotyczy pytania publicznego o umowy Sądu Najwyższego z zewnętrznymi usługodawcami (wydawnictwami prawniczymi). Tak o tej sprawie mówił jeden z przedstawicieli Watchdog Polska:

„Sprawa wygląda tak z Sądem Najwyższym, że Sąd Najwyższy się zaparł i tak naprawdę wyroki zapadają non stop, dlatego, że tam jest z tych spraw przeciwko Sądowi Najwyższemu jest kilkanaście co najmniej. Ich inne osoby skarżą, więc Sąd Najwyższy przegrywa te sprawy cały czas i jest to wina swojej koncepcji, mimo że przegrywa prawomocne wyroki już, a jego podejście uważa, że nie musi ujawniać umów cywilno-prawnych, które zawiera. A już w ogóle ta argumentacja, którą przedstawia Sąd Najwyższy nie ma żadnego, żadnej logiki nie ma. Tak naprawdę wydaje mi się po prostu niechęć do jawności w Sądzie Najwyższym” (N19).

Jest to przykład skutecznego wpływu organizacji społecznych na sądy, ale kwestia ta ujawnia też pewien interesujący podział pomiędzy elitami sądownictwa. Sprawy przegrywane przez Sąd Najwyższy w kwestii umów są efektem wyroku sądów administracyjnych, w szczególności zaś Naczelnego Sądu Administracyjnego – instytucji, której członkowie zasilają również elity sądownictwa. Mówiąc inaczej, sędziowie NSA orzekający w sprawach, w których stroną jest SN, nie stają w jego obronie.

Uwidacznia się tu niespójność pomiędzy elitami i brak powszechnej, zawodowej solidarności pomiędzy członkami elit sądownictwa wywodzących się z różnych instytucji. Nie jest to oczywiście jedyny tego typu przykład. Warto przypomnieć chociażby o tym, jak poprzez swoje orzeczenia Trybunał Konstytucyjny osłabił niezależność sądownictwa w kwestii powoływania dyrektorów i prezesów sądów.

Doświadczenie badanych liderów Watchdog Polska, szczególnie z sądownictwem administracyjnym i elitą tego sądownictwa, wskazuje na zespolenie w pewnym stopniu interesów elity sądownictwa wywodzącej się z NSA z interesami elit administracyjnych i politycznych państwa. W doświadczeniu i percepcji badanych funkcjonuje przekonanie, zgodnie z którym elity sądownictwa wywodzące się z sądu administracyjnego są niechętnie nastawione wobec tzw. jawności działań organizacji publicznych:

„I w ogóle jest to fascynująca historia polskiej jawności, polegająca na tym, że do pewnego momentu polskie sądy stały bardzo po stronie tych, którzy pytają, i poszerzyły bardzo jawność, były projawnościowe wyroki, sądy nie miały wątpliwości, że trzeba ujawniać, że im więcej jawności, tym lepiej. To wahadło poszło w drugą stronę w tej chwili i jest tak, że polskie sądy administracyjne, moim zdaniem, ale to też jest obserwowane w naszej działalności jako Watchdog Polska, stanęły w tej chwili po stronie administracji. I rzeczywiście dużo spraw, (...) w tej sytuacji, która jest teraz, my ostatnio mamy takie wyroki dotyczące kwestii aktualnej władzy, że sądy nie chcą odmawiać tej władzy” (N19).

Oczywiście trudno stwierdzić, czy faktycznie tego typu spójność istnieje, czy jest tylko wyobrażeniem liderów NGO spowodowanym na przykład dużą liczbą przegranych spraw w sądach. Istnieje jednak uzasadnione

prawdopodobieństwo, że do takiego zjawiska dochodzi. Wynika ono z tego, że sądy administracyjne jako istotna część systemu władzy w Polsce zajmują się specyficznym przedmiotem w obszarze działania elity administracyjnej państwa i politycznej. Większość spraw, którymi zajmują się te dwie elity, jest kontrolowana właśnie przez sądy administracyjne. To one jako część systemu władzy bronią systemu i jego stabilności. Mają więc wspólny interes, który niekoniecznie jest zgodny z interesami obywateli i organizacji społecznych.

Oprócz działań najważniejszych i zdających się mieć największy wpływ na sądownictwo ze strony organizacji społecznych, podejmowane są również próby współpracy z elitami sądownictwa we wspólnych projektach. Niektóre z organizacji społecznych budują i rozwijają sieci relacji pomiędzy swoimi liderami a przedstawicielami elit sądownictwa.

„(...) rok chyba temu skończyliśmy projekt ze stowarzyszeniem X, który polegał na tym, że był poświęcony problematyce przeciwdziałania dyskryminacji i polegał na tym, że znowu jeździliśmy po Polsce i w niektórych okręgach sądowych organizowaliśmy takie lokalne seminaria dla sędziów i lokalnych organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką przeciwdziałania dyskryminacji, wykluczenia itd. Rolą tego projektu było doprowadzenie do spotkania, żeby sędziowie dowiedzieli się czegoś więcej o tej problematyce dzięki temu, że spotykają ludzi, którzy się tym zajmują, nieprawników. No i to jest przykład takiej już ewidentnej współpracy, łatwiejszej w tym sensie, że to nie jest współpraca organizacji i sądu, tylko organizacji i organizacji sędziowskiej, bo X to jest stowarzyszenie sędziów, ale jednak z sędziami i zawsze to się dzieje we współpracy z jakimiś sądami odbywa, bo krótko mówiąc te seminaria się odbywały w sądach, czyli prosiliśmy o udostępnienie sali itd.” (N6).

Podsumowując rozważania przedstawione w tym rozdziale, należy podkreślić słaby wpływ elit eksperckich działających w obszarze sądownictwa i szerzej – sektora pozarządowego, na autonomię elit sądownictwa. Zasoby organizacji społecznych w postaci wiedzy i informacji, które mogą kształtować i zmieniać sądownictwo, nie są w większości doce-

niane przez środowisko sędziowskie. Oczywiście istnieją przykłady wzajemnej współpracy elit sądownictwa i liderów NGO-sów, ale skala tego zjawiska w opinii badanych jest niewystarczająca.

Elity sądownictwa w Polsce współpracują oraz konkurują z innymi uprzywilejowanymi grupami, zapewniając względną równowagę władzy w państwie. Z punktu widzenia elity sądownictwa najistotniejsza jest najwyższa warstwa polityczna – nie ma jednak pomiędzy nimi znaku równości w aspekcie sprawowania władzy. Z wypowiedzi badanych wynika, że to elita polityczna dominuje nad innymi, w szczególności zaś nad elitami polskiego sądu konstytucyjnego, który wydaje się najsilniej uzależniony od różnych czynników politycznych. Mniejsze znaczenie dla ograniczenia autonomii elit sądownictwa mają środowisko naukowe i jego czołowi przedstawiciele oraz organizacje eksperckie, próbując wpływać niejako oddolnie i poprzez miękkie działania na kształt sądownictwa w Polsce.

Z badania jakościowego wyłania się obraz polskiej elity sądownictwa o wąskiej autonomii działania, niskim poziomie sprawstwa i wpływu na sprawy państwowe oraz codzienność obywateli.





## Zakończenie

Przedmiot niniejszej książki stanowią elity sądownictwa – autonomia ich działania związana ze zdolnością kontrolowania rzadkich zasobów w sytuacji zapoczątkowanego w roku 2015 procesu jej destabilizacji. Badania elit prowadzono w trzech komplementarnych wymiarach: instytucji państwa, elit i sędziów jako działających aktorów społecznych.

Na poziomie państwa wyeksponowano wymiar funkcjonalny sądownictwa i jego instytucji oraz opisano koncepcje prawne, jakie powinny być obecne w świadomości elit sądownictwa.

Koncepcja elit demokratycznych umożliwiła ujmowanie polskich elit sądownictwa nie tylko w ramach konkretnych instytucji wymiaru sprawiedliwości, ale również w sieci relacji. Ich kształt zależny jest zarówno od systemu politycznego, w którym funkcjonują elity, jak i od przyjętych praktyk współrealizowanych z innymi, graniczącymi z elitami sędziowskimi, podmiotami społecznymi.

Na poziomie działających aktorów przebadano percepcje prawa i praktyk jego stosowania przez przedstawicieli różnych elit – nie tylko sądowniczych, ale też politycznych i społecznych, działających w ramach lub na rzecz sądownictwa i szerzej pojmowanego wymiaru sprawiedliwości. Analiza percepcji badanych pozwoliła wypełnić treścią wnioski wyprowadzone z rozważań o charakterze teoretycznym.

Podstawowe pytanie badawcze dotyczyło przede wszystkim tego, jakie są polskie potransformacyjne elity sądownictwa oraz jaka jest ich autonomia, mająca służyć wypełnianiu systemowych funkcji i zadań. Ważnym celem było opisanie percepcji granic i aktywności graniczących ze sobą elit (sądowniczych, politycznych i eksperckich), a jednocześnie wnioskowanie o sprawczości elit sądownictwa w państwie. W rezultacie pośredniej ocenie podlegała również ich zdolność stabilizacji reguł funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Zrozumienie tego, w jaki sposób możliwa jest niezależność elit sądownictwa, wymagało prześledzenia różnych koncepcji państwa i prawa, które we współczesnych demokratycznych społeczeństwach uzyskały miano niewzruszonych wręcz dogmatów. Takim dogmatem jest na przykład pojęcie państwa prawa i towarzyszące mu inne koncepcje: podział władzy czy też kontraktualizm (konstytucjonalizm). To, jak silnie zakorzenione są w świadomości elit te pojęcia, można było zaobserwować śledząc wypowiedzi reprezentantów badanych elit. Państwo prawa jest nie tylko pojęciem-wytrychem, odmienianym przez wszystkie przypadki w kryzysie sądownictwa, pogłębiającym się od wyborów parlamentarnych w roku 2015, ale stanowi przede wszystkim podstawową ideę, wyznaczającą drogi i granice działania elit sądownictwa i innych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości.

I choć idee są ważne, nie mniej istotne jest ich respektowanie. Uznałem, że sprzyja temu niezależność sędziów, stąd żywotnym elementem mojej pracy analitycznej było zdefiniowanie sensu pojęcia niezależności elity. Pomogła w tym teoria elit demokratycznych, z wpisaną w nią koncepcją względnej autonomii elit i zdolności kontrolowania zasobów. Mogłem wstępnie założyć, że wszystkie reguły formalne przyjęte w polskim systemie demokratycznym stworzyły mocny grunt dla wykształcenia się silnych i autonomicznych elit sądownictwa. Nie bez znaczenia był również fakt, że analizowany okres dotyczył instytucji potransformacyjnych. Mowa tutaj bowiem o organach państwowych, które zdążyły „wrosnąć” w system, zakorzenić się i przynajmniej hipotetycznie pełnić w nim funkcję stabilizującą reguły.

Jak pokazało badanie, polskie elity sądownictwa w okresie III RP nie były dostatecznie autonomiczne – szczególnie wobec elit politycznych. Pomimo podejmowania prób zwiększenia swojej niezależności nie osiągnęły w tym zakresie zamierzonych efektów. Oczywiście, pewien zakres autonomii elit sądowniczych zawsze istniał. Mam tu na myśli przede wszystkim brak bezpośredniego wpływu na to, w jaki sposób sędzia interpretuje prawo i wydaje wyroki. Dowodem tego jest na przykład powszechna zgoda sędziów Trybunału Konstytucyjnego (który ze względu

na swoje umocowanie jest najbardziej zależny od elit politycznych) co do tego, że politycy nie podejmowali prób wpływania na pracę sędziów, a sami sędziowie, chociaż wybierani przez polityków, potrafili dystansować się od środowiska, które wybierało ich na stanowiska sędziów sądu konstytucyjnego. Brak jest również – w bezpośrednich relacjach – przykładów, w których elity polityczne starałyby się bezpośrednio wpływać na pracę sędziów Sądu Najwyższego czy też Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oprócz niezależności w interpretowaniu prawa przez sędziów sądów najwyższych (NSA oraz SN) oraz sędziów niższego szczebla, środowisko sędziowskie w okresie potransformacyjnym – w przekonaniu swoich przedstawicieli – kontrolowało jeszcze jeden ważny dla autonomii zasób: procesy selekcji na stanowiska sędziowskie, w tym stanowiska sędziowskie wchodzące w skład elity tej profesji. Zasób ten – zgodnie z koncepcją względnej autonomii elit – umiejscowiony był najpełniej w instytucji, którą w Polsce stanowiła Krajowa Rada Sądownictwa.

W trakcie prowadzenia badań był to organ jeszcze w pełni niezależny od elit politycznych. Mimo że politycy mieli tam również swoją reprezentację, to była ona jednak niewielka i nie wpływała na układ sił pomiędzy politykami a sędziami w samej instytucji. Faktyczną władzę nad doбором sędziów na stanowiska dzierżyli sędziowie, którzy sami wybierali większość członków do Krajowej Rady Sądownictwa. Tak skonstruowana instytucja, której członkowie stanowią zbiorowość homogeniczną z punktu widzenia zawodu, stawiać może pod znakiem zapytania jej demokratyczność. Na podstawie wypowiedzi badanych sędziów trudno ocenić skalę zjawiska swoistej oligarchizacji władzy sądowniczej, rozumianej wąsko, jako kontrola kanałów rekrutacji.

Jeśli przeciwstawnymi krańcami osi władzy w państwie uczynimy z jednej strony państwo prawa, a z drugiej demokrację, to widać, że każdemu z nich przypisane są inne instytucje. Dla polskiej demokracji byłby to parlament i prezydent, czyli instytucje, których członkowie pochodzą z powszechnych wyborów. Z kolei do instytucji państwa prawa zaliczylibyśmy takie instytucje, jak sądy powszechne, sądownictwo najwyższe

oraz sąd konstytucyjny. Rzeczywisty układ sił w państwie zależy więc od tego, czy więcej władzy posiadają instytucje sądownicze, których legitymizacja opiera się na prawie, a zatem na koncepcji rządów prawa, czy też większą władzę w państwie dzierżą instytucje demokracji przedstawicielskiej, legitymizujące swoją władzę poprzez wybory powszechne.

Oś rządy prawa–demokracja tworzy szerszy kontekst relacji, które łączą elity polityczne z elitami sądowniczymi. Naturalnie wraz ze zwiększeniem władzy instytucji wyrosłych na idei demokracji rośnie rola elit politycznych, która automatycznie maleje wraz z szerszą władzą instytucji państwa prawa (zwiększa się z kolei władza sędziów). Istotne pytanie brzmi, jak na tej osi układał się podział władz w polskim państwie w trakcie prowadzenia badań.

Analiza instytucji sądownictwa sugeruje, że do roku 2015 mieliśmy do czynienia ze stosunkowo silnymi i niezależnymi instytucjami sądownictwa. Istniały jednocześnie pewne bezpieczniki władzy politycznej, która formalnie mogłaby blokować na przykład nominacje sędziów, ale – poza pojedynczym przypadkiem – przed rokiem 2015 powszechnie z tego nie korzystała. Formalnie więc istniał pewien potencjał sił elit politycznych, które mogły przeciwstawić się siłom środowisk sędziowskich. W opinii badanych sędziów w latach 1997-2015 mieliśmy raczej do czynienia z nieśmiałościami, ale jednak ograniczającymi autonomię sędziów próbami zmiany w sądownictwie Polski, czego przykładem są omówione zmiany w powoływaniu prezesa i dyrektora sądu.

Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że najlepszym określeniem opisującym relacje władzy politycznej i sądowniczej była względna równowaga. Z jednej strony elity polityczne, zdające sobie sprawę z nieefektywności polskiego systemu sądownictwa, nie podejmowały gwałtownych prób jego ograniczenia, z drugiej zaś elity sądownictwa nie widziały potrzeby zwiększania kontroli nad zasobami i poszerzania granic swojej władzy.

Chociaż jest może zbyt wcześnie na formułowanie tego typu uogólnień, to można – w formie hipotezy – zaproponować następujące stwierdzenie: lata 1997-2015, czyli od początku uchwalenia Konstytucji w roku

1997 do wyborów parlamentarnych w roku 2015, były okresem względnej stabilizacji relacji pomiędzy względnie autonomicznymi elitami politycznymi i elitami sędziowskimi.

Czy powyższy wniosek oznacza, że w okresie potransformacyjnym mieliśmy do czynienia z silną i relatywnie niezależną władzą sądowniczą?

Na podstawie analizy wypowiedzi badanych można zgodzić się tylko z drugą częścią tej koniunkcji: tak, władza sądownicza i elita sądownicza w okresie stabilizacji systemu były względnie niezależne od wpływów elit politycznych i innych elit państwowych, ale tej niezależności nie towarzyszyła ich siła, rozumiana jako potencjał do obrony swojej autonomii. Stąd zatem wydaje się płynąć relatywna słabość elit sądownictwa, które nie potrafiły przeciwstawić się skutecznie zmianom ograniczającym ich niezależność po roku 2015.

W dopełnieniu odpowiedzi na wyżej zadane pytanie możemy posłużyć się wnioskami płynącymi z analizy percepcji granic i działań sędziów, przedstawicieli elit eksperckich i politycznych. Słabość polskich potransformacyjnych elit sądownictwa stała się, jak wykazałem wcześniej, konsekwencją następujących zjawisk:

1. Elity sądownicze, zarówno sądów konstytucyjnych, jak i sądów najwyższych, nie wypracowały mechanizmów lobbingowych służących zmianom prawa, które zwiększyłyby ich autonomię. Elity sądownicze nigdy nie podejmowały prób ich stworzenia, co jest powiązane z tendencją elit do ścisłego oddzielania podejmowanych przez nich działań od świata polityki. Inaczej ujmując, elity sądownicze raczej dążyły do izolacji od polityki, a współuczestniczenie w lobbingu politycznym oznaczałoby dla nich przekroczenie dozwolonych granic, które same sobie wyznaczyły. Przykładem przekroczenia granic są chociażby negatywnie oceniane przez elity sędziowskie delegacje sędziów do pracy w administracji rządowej (a konkretnie w ministerstwie sprawiedliwości). Zdaniem większości sędziów, w wyniku delegacji sędziowie z niej korzystający łamali zasadę niezależności od innych władz, bowiem praca w administracji rządowej jest pracą wykonywaną na rzecz egzekutywy,

która zgodnie z przyjętą ideą podziału władz, nie powinna być wykonywana przez niezależnego sędziego.

2. Elity sądownicze dysponowały ograniczoną kontrolą nad zasobami, które pozwoliłyby im skutecznie przeciwdziałać ograniczeniom stawianym przez elity polityczne. Elity sądownicze zmonopolizowały dwa wspomniane zasoby: pierwszy, odnoszący się do interpretacji prawa i formułowania wyroków, oraz drugi, odnoszący się do kontroli zasobów kadrowych związanych z procesami selekcji na stanowiska sędziowskie. W percepcjach badanych widać było deficyt kontroli innych zasobów: symbolicznych, organizacyjnych i finansowych. Ograniczało to sprawczość elit w stabilizowaniu państwa i wpływało na równowagę władz w państwie.
3. Elity sądownicze nie wypracowały odpowiednich kanałów komunikacji z obywatelami, czego efektem była niska ocena efektywności sądownictwa jako całości przez społeczeństwo polskie. Omawiane grupy uprzywilejowane w badanym okresie to zbiorowość ludzi dobrze wykształconych, dysponujących własnym instrumentarium językowym, pomocnym w ich codziennej pracy. Zdaniem przedstawicieli elit sądownictwa zarówno hermetyczność zawodowego języka, jak i izolacja całego środowiska przyczyniły się również do negatywnego społecznego odbioru sędziów i ich elit.
4. Na wcześniej wskazane procesy i zjawiska nałożyły się również trudne relacje z mediami, które często „spłaszczają” przekaz sędziów i sądów wyrażony w wyrokach. Dopiero w ostatnim okresie – w wyniku kryzysu konstytucyjnego i rewolucyjnych zmian w sądownictwie – środowisko sędziowskie i jego elity przedsięwzięły środki mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, na przykład poprzez budowanie odpowiednich strategii komunikacyjnych i zatrudnianie odpowiednich osób do pełnienia funkcji rzeczników prasowych.
5. Elitom sędziowskim zabrakło również chęci włączenia w obszar swojej działalności organizacji eksperckich i obywatelskich. Chociaż na poziomie deklaracji przedstawiciele elit sądownictwa wypowiadali

się na ich temat pozytywnie, to z relacji ekspertów wynika, że środowiska sędziowskie niechętnie sprzyjały ich działalności. Przykładem tego jest na przykład brak powszechnego uczestnictwa w obywatelskich przesłuchaniach kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy też niechęć Sądu Najwyższego w ujawnianiu organizacjom umów, realizowanych za publiczne pieniądze.

6. Istotnym elementem osłabiającym pozycję elit sądownictwa w Polsce było w końcu ograniczenie legitymizacji ich władzy. Swoją władzę elity sędziowskie opierały do tej pory na prawie i idei praworządności, czyli państwa rządzonego wedle koncepcji rządów prawa. Jednakże taki typ legitymizacji władzy może być nietrwały, ponieważ jest zależny od tego, na ile idee te są powszechnie podzielane przez jednostki wchodzące w skład danego społeczeństwa. Władza demokratycznych elit politycznych mająca swe źródło w masach jest bardziej konkretna, bardziej naoczna i namacalna dla przeciętnego obywatela. Inaczej jest z praworządnością. Owszem, jest ona ważna w oczach Polaków (przynajmniej w deklaracjach sondażowych<sup>75</sup>), ale nie jest skutecznym źródłem uzasadniania swojej uprzywilejowanej pozycji poprzez odwoływanie się do abstrakcyjnych zasad, jakimi między innymi są zasady składające się na państwo rządów prawa. Na te wątle i trudne do obrony przed wolą większości (nawet tą wyrażoną w demokratycznych wyborach) źródła władzy polskich elit sądownictwa nakłada się również niski poziom wiedzy obywateli na temat prawa i koncepcji, stojących u podstaw funkcjonowania naszego państwa. Sędziowie oraz pozostali reprezentanci badanych grup dosyć krytycznie kreślili wizerunek społeczeństwa (lub przynajmniej jego większej części), które nie jest ich zdaniem dostatecznie przygotowane do życia w demokracji, opartej na ideach praworządności.

---

<sup>75</sup> Zgodnie z danymi CBOS z roku 2013 większość Polaków uważa za ważne egzekwowanie prawa oraz to, że kary dla łamiących prawa powinny być wyższe (CBOS 2013c).



Warto jeszcze wrócić do postawionego na samym początku założenia, zgodnie z którym koncepcja rządów prawa jest formułą polityczną uzasadniającą władzę elit sądownictwa w państwie<sup>76</sup>. Wnioski przedstawione zarówno w podsumowaniu, jak i w analizie percepcji działających aktorów społecznych, sugerują, że w istocie tak jest.

Podobnie jak polskie elity polityczne są wrażliwe na wolę narodu czy też suwerena jako źródła swojej władzy, czynią to również elity sędziowskie, odwołując się do rządów prawa i koncepcji trójpodziału władzy i konstytucjonalizmu.

Przywołując natomiast dwie skrajne hipotezy: ograniczonej i nadmiernej autonomii elit sądownictwa w państwie, ulokować je trzeba na wyobrażonej osi bliżej krańca autonomii ograniczonej. Oprócz wskazania zakresu i źródeł należy wymienić również zaobserwowany dualizm tej uprzywilejowanej grupy, powiązany z jej upolitycznieniem.

Na pytanie o to, czy można traktować polskie elity sądownicze jako jedną spójną zbiorowość, odpowiedzieć należy przecząco. Nie dlatego, że w ich skład wchodzi jednostki o niejednorodnych wartościach, poglądach i doświadczeniu zawodowym – takie różnice obserwowane są powszechnie niemal w każdym typie elity.

Dualność elit sądownictwa wynika z odrębności najwyższych instytucji sądowniczych, jakimi są Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny łącznie oraz Trybunału Konstytucyjnego. Kluczowym elementem różnicującym te dwa typy sądów są reguły odpowiadające za ich funkcjonowanie oraz sposób powoływania członków tych elit, co wpływa jednoznacznie na różnice pomiędzy ich składami w aspekcie ścieżek dochodzenia do elity tego zawodu. Każdy z członków tej elitarnej grupy wyznaje wartości, które mają odbicie w sposobie interpretowania prawa i jego stosowania. Prawo, z którego korzystają sędziowie, to nie zobiektywizowany zbiór reguł, z którego sędziowie czerpią w sposób automatyczny i bezrefleksyjny. To wszystko dzieje się w oparciu o zestandaryzowane metody

---

<sup>76</sup> Lub derywacją, jeśli odwołamy się do propozycji Vilfreda Pareto.

i dogmatykę prawa, jednakże nadal mamy do czynienia z jednostkami wyznającymi jakieś światopoglądy i hierarchizującymi hołdowane przez siebie wartości. W przypadku elit sądu konstytucyjnego wyznawane wartości i światopogląd mają jednak większe znaczenie niż w przypadku elit sądów najwyższych. Dzieje się tak, ponieważ sędziowie polskiego sądu konstytucyjnego wyznaczani są przez tę część elit politycznych, która ma odpowiednią większość w parlamencie.

Nie oznacza to, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego do momentu przeprowadzenia badań działali jako zawodowi politycy, których celem było rządzenie i wygrywanie kolejnych wyborów<sup>77</sup>. Nie znaczy to również, że politycy mieli bezpośredni wpływ na sędziów sądu konstytucyjnego. Pragnę tu stwierdzić jedynie, że polityczność sędziów sądu konstytucyjnego to przede wszystkim zgodność ich celów działania z wartościami większości, która ich do tego sądu wybrała. Jeżeli mielibyśmy ująć to zjawisko w kategoriach lojalności, to najlepiej byłoby określić je jako rodzaj lojalności wobec własnych przekonań, a nie typowej lojalności politycznej, która wymaga często służalczego stosunku wobec osoby, która jest naszym protegującym.

Chociaż wspomniane różnice pomiędzy sędziami różnych instytucji sądowniczych wskazują na brak spójności tej elity, to istnieją również elementy, które ją łączą. Po pierwsze wskazać należy profesjonalizację, rozumianą i definiowaną tutaj jako standardy regulujące wykonywanie i ekskluzywność zawodu sędziego, wynikające z ograniczeń dostępu do profesji. Po drugie – obszar działania, który określić można jako *iuris prudentia*, czyli znajomość prawa, umiejętność poruszania się w jego zawilosciach, czy też stosowanie hermetycznego języka prawniczego, który stanowi jednocześnie element profesjonalizacji zawodu sędziego. Po trzecie są to wspólne wartości odnoszące się do roli prawa w państwie i jego statusu. Niezależnie od tego, czy sędziowie uważają, że istotną rolę powinna odgrywać władza polityczna tworząca prawo, czy

---

<sup>77</sup> Wszystkie wnioski odnoszące się do sędziów Trybunału Konstytucyjnego dotyczą wyłącznie sędziów powoływanych do końca VII kadencji Sejmu.

też raczej władza sądownicza praktykująca jego stosowanie, wszyscy zgodnie twierdzą, że istotną wartością współczesnego państwa jest przestrzeganie stanowionego prawa.

Obraz relatywnych ograniczeń polskich potransformacyjnych elit sądownictwa i ich źródeł – jak się okazuje – jest bardzo złożony. Sytuacja polskich elit sądownictwa uwidoczniała prawidłowość obserwowaną również w innych obszarach państwa: niezależnie nawet od sposobu, w jaki zostaną skonstruowane jego instytucje, niezmiennie ważne w ich utrzymaniu i stabilizowaniu są praktyki i reguły nieformalne oraz wartości i percepcje kierujących nimi osób.

Badanie postrzegania przedstawicieli elit sądownictwa oraz najbliższych z nimi współdziałających aktorów politycznych i społecznych w odniesieniu do reguł i działań dostarczyło ważnych wskazań na temat natury ograniczeń sprawczości władzy sądowniczej w państwie. A perspektywa elitystyczna, szczególnie w ujęciu elit demokratycznych i ich autonomii, okazała się użyteczna do opisu elit sądownictwa i ich znaczenia dla kondycji demokratycznego państwa prawa we współczesnej Polsce.

## Bibliografia

- Adamiak, P. 2014. *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania 2013*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor
- Adamiak, P., Charycka, B., Gumkowska, M. 2015. *Polskie organizacje pozarządowe 2015*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor
- Albertoni, E.A. 1985. *Dottrina della classe politica e teoria delle élites*. Milano: A. Giuffrè
- Antoszewski, A. 2016. *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Antoszewski, A. 2006. *Władza sędziowska w Europie Środkowej i Wschodniej*. [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. (red.) Antoszewski, A. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
- Archiwum Sejmu RP. [b.d.] *Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*. VII kadencja, druk nr 1590, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1590>
- Arczewska, M. 2009. *Spółeczne role sędziów rodzinnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
- Aron, R. 1968. *Progress and disillusion: the dialectics of modern society. Britanica perspective*. London: Pall Mall Press
- Aron, R. 1950. *Social Structure and the Ruling Class. Part Two*. "The British Journal of Sociology" Vol. 1, No. 2
- Aron, R., Conant, M.B. 1984. *Politics and History*. New Brunswick: Transaction Book
- Aron, R., Draus, F., Shils, E. 1985. *History, truth, liberty: selected writings of Raymond Aron*. Chicago: University of Chicago Press
- Arystoteles. 2012. *Polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN

- Bałaaban, A. 2005. *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*. [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*. (red.) Skrzydło, W. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Bartkowski, J. 1991. *Kariery działaczy lokalnych: systemowe mechanizmy selekcji w latach osiemdziesiątych*. Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski
- Bartnicki, A., Michałek, K., Rusinowa, I. 1992. *Encyklopedia historii Stanów Zjednoczonych Ameryki. Dzieje polityczne (od Deklaracji Niepodległości do współczesności)*. Warszawa: Engross Morex
- Bealey, F. 1996. *Democratic Elitism and the Autonomy of Elites*. "International Political Science Review" Vol. 17, Iss. 3
- Best, H., Higley, J. 2010. *Introduction: Democratic Elitism Reappraised*. [w:] Best, H., Higley, J. *Democratic elitism: new theoretical and comparative perspectives*. Leiden, Boston: Brill
- Betkiewicz, W. 2014. *Polski model kariery zawodowej urzędników wyższego szczebla? Próba empirycznego opisu*. „Studia Polityczne” nr 3 (35)
- Betkiewicz, W., Jasiewicz-Betkiewicz, A. 2012. *Wielkomiejska elita polityczna: skład i kariery zawodowe*. „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3 (49)
- Böckenförde, E. 2000. *Państwo prawa w jednoczącej się Europie*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
- Bosiacki, A. 2003. *Robert von Mohl i początki koncepcji państwa prawnego*. [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*. (red.) Dubel, L. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- Bourdieu, P. 2004. *Męska dominacja*. Warszawa: Oficyna Naukowa
- Bourdieu, P. 1986. *The Forms of Capital*. [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. (Ed.) Richardson, J.G. New York: Greenwood
- Budge, I., Newton, K., Armingeon, K., Ziniewicz, Cz., Materska-Sosnowska, A., Synowiec, E., Gebethner, S. 2001. *Polityka nowej Europy: od Atlantyku do Uralu*. Warszawa: Książka i Wiedza
- Burbank, S.B., Friedman, B. 2002. *Reconsidering Judicial Independence*. [w:] *Judicial independence at the crossroads: an interdisciplinary approach*. (Eds.) Burbank, S.B., Friedman, B. Thousand Oaks: Sage Publications
- Cameron, C.M. 2002. *Judicial Independence: How Can You Tell It When You See It? And, Who Cares?*. [w:] *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach* (Eds.) Burbank, S.B., Friedman, B. Thousand Oaks: Sage

- CBOS. 2016. *Społeczne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej*. Komunikat z badań nr 34/2016. (oprac.) Boguszewski, R. Warszawa
- CBOS. 2013a. *Polacy o zarobkach różnych grup zawodowych*. Komunikat z badań nr BS/127/2013. (oprac.) Badora, B. Warszawa
- CBOS. 2013b. *Prestiż zawodów*. Komunikat z badań nr BS/164/2013. (oprac.) Cybulska, A. Warszawa
- CBOS. 2013c. *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*. Komunikat z badań nr BS/5/2013. (oprac.) Boguszewski, R. Warszawa
- Coleman, J.S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press
- Constitution of Massachusetts. 1780, <http://www.nhinet.org/ccs/docs/ma-1780.htm>
- Czudnowski, M. 1975. *Political Recruitment*. [w:] *Handbook of Political Science*. Vol 2. *Micropolitical Theory*. (Eds.) Greenstein, F.I., Polsby, N.W. Reading: Addison-Wesley
- Dahl, R.A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, R.A. 1958. *A Critique of the Ruling Elite Model*. "The American Political Science Review" Vol. 52, No. 2
- Dąbrowski, S. 2014. *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*. „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 1 (22)
- Dębska, H. 2015. *Władza, symbol, prawo: społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Diamond, L.J. 1999. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Dicey, A.V. 1982. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund
- Domański, H. 2012. *Prestiż*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
- Domański, H. 2007. *Struktura społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

- Dziadzio, A. 2012. *Polski model „rządów prawa” europejska wizja „państwa prawa” z XIX w.* [w:] *Państwo prawa i prawo karne: Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla.* (red.) Kardas, P., Wróbel, W., Sroka, T. Warszawa: Wolters Kluwer
- Działek, J. 2011. *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza.* „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3 (45)
- Elity rządowe III RP 1997-2004: portret socjologiczny.* 2006. (red.) Raciborski, J. Warszawa: Trio
- Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?* 1995. (red.) Szelényi, I., Treiman, D.J., Wnuk-Lipiński, E. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
- Etzioni-Halevy, E. 2005. *Władza w demokracji: teoria elit demokratycznych.* [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów.* (red.) Śpiewak, P. Warszawa: Aletheia
- Etzioni-Halevy, E. 1993. *The elite connection: problems and potential of Western democracy.* Cambridge: Polity Press
- Etzioni-Halevy, E. 1989. *Fragile Democracy: the Use and Abuse of Power in Western Societies.* New Brunswick: Transaction Publishers
- Etzioni-Halevy, E. 1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma.* Rev. ed. London: Routledge-Kegan Paul
- European Commission. 2016. *Rule of law in Poland: Commission starts dialogue.* 13 January, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/WM\\_16\\_2030](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/WM_16_2030)
- Ferejohn, J., Pasquale, P. 2010. *Demokracja i rządy prawa.* [w:] *Demokracja i rządy prawa.* (red.) Maravall, J.M., Przeworski, A. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Foglesong, T. 2001. *The Dynamics of Judicial (In)dependence in Russia.* [w:] *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World.* (Eds.) Russell, P.H., O'Brien, D.M. Charlottesville: University of Virginia Press
- Fukuyama, F. 2003. *Kapitał społeczny.* [w:] *Kultura ma znaczenie: jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw.* (red.) Harrison, L.E., Huntington, S.P. Poznań: Zysk i S-ka

- Giddens, A. 1974. *Elites in the British Class Strucutre*. [w:] *Elites and Power in British Society*. (Eds.) Stanworth, Ph., Giddens, A. Cambridge: Cambridge University Press
- GUS. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*. 2016. Warszawa, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/16/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2016.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/16/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2016.pdf)
- Hertz, A. 1992. *Socjologia nieprzedawniona: wybór publicystyki*. Warszawa: PIW
- Heywood, A. 2006. *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Hobbes, T. 1954. *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Howard, D. 2001. *Judicial Independence in Post-Communist Central and Eastern Europe*. [w:] *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. (Eds.) Russell, P.H., O'Brien, D.M. Charlottesville: University of Virginia Press
- Huntington, S.P. 2009. *Trzecia fala demokratyzacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Jankowski, M. 1987. *Niektóre zagadnienia niezawisłości (niezależności) sędziowskiej w prawie i doktrynie angielskiej i amerykańskiej*. „Nowe Prawo” nr 2
- Jemielniak, D. 2005. *Kultura: zawody i profesje*. „Prace i Materiały ISM” nr 32
- Johnson, T.J. 1972. *Professions and power. Studies in sociology*. London: Macmillan
- Kantorowicz, J., Garoupa, N. 2016. *An empirical analysis of constitutional review voting in the polish constitutional tribunal, 2003–2014*. “Constitutional Political Economy” No. 27
- Konecki, K. 2012. *Studia z metodologii badań jakościowych: teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. 1997. Dziennik Ustaw 1997 nr 78 poz. 483, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>



- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015-marzec 2016, z materiałami źródłowymi dostępnymi on line.* 2017. (red. nauk.) Radziejewicz, P., Tuleja, P. et al. Warszawa: Wolters Kluwer
- Koopmans, T. 2003. *Courts and political institutions: a comparative view.* Cambridge–New York: Cambridge University Press
- Laidler, P. 2011. *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki.* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Locke, J. 1992. *Dwa traktaty o rządzie.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Luu, T.D. 2003. *Judicial independence in transitional countries. The Democratic Governance Fellowship Programme.* Oslo: United Nations Development Programme Oslo Governance Centre
- Łojko, E. 2011. *Studenci prawa o studiach i perspektywach zawodowych.* Warszawa: Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
- Łojko, E. 2010. *Wizerunek zawodu sędziego w opiniach sędziów, prawników i społeczeństwa.* „Krajowa Rada Sądownictwa” nr 4
- Łojko, E. 2005. *Ścieżki kariery zawodowej młodych prawników.* „Studia Iuridica” tom XLIV
- Mach, B., Wesołowski, W. 1998. *Transformacyjna poprawność? Politycy w okresie przejścia.* [w:] *Polityka i Sejm – formowanie się elity politycznej.* (red.) Wesołowski, W. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Machiavelli, N. 2011. *Książę.* Kęty: Wydawnictwo Marek Derewiecki
- Małajny, R.M. 2003. *Trzy teorie podzielonej władzy.* Katowice: Wydawnictwo Volumen
- Małajny, R.M. 1985. *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA.* Katowice: Uniwersytet Śląski
- Mannheim, K. 1974. *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy.* Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Maranowski, P., Winczorek J. 2014. *Komunikacja w sądach po reformie KPC. Raport z badań.* Warszawa: INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
- McGann, J.G. 2015. *2014 Global Go To Think Tank Index Report.* Philadelphia: University of Pennsylvania
- Metelska-Szaniawska, K. 2005. *Ekonomiczna teoria władzy ustawodawczej i sądowniczej.* [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy*

- polityki i funkcjonowania sfery publicznej.* (red.) Wilkin, J. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Michels, R. 1958. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.* New York: Free Press
- Mierzwa, M. 2011. *Think Tanki.* INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych
- Mills, C.W. 1961. *Elita władzy.* Warszawa: Książka i Wiedza
- Mills, C.W. 1945. *The American Business Elite: A Collective Portrait.* "The Journal of Economic History" Vol. 5, Supplement: *The Tasks of Economic History* (Dec., 1945)
- Monteskiusz. *O duchu praw.* [b.d.], <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw.html>
- Morawski, L. 2006. *Czy sądy mogą się angażować politycznie?* „Państwo i Prawo” nr 3
- Mosca, G. 1939. *The Rulling Class.* New York: McGraw Hill
- Murzynowski, A., Zieliński, A. 1992. *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji.* „Państwo i Prawo” nr 9
- Obywatelski Monitoring Sądów 2016 / 2017.* 2017. (red.) Pilitowski, B., Burdziej, S. Toruń: Fundacja Court Watch Polska, [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2017\\_raport.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2017_raport.pdf)
- Osowski, S., Wilk, B. 2015. *Kto rozstrzygnie o konstytucyjności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym?* Sieć Obywatelska Watchdog, <https://siecobywatelska.pl/kto-rozstrzygnie-o-konstytucyjnosci-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/>
- Pałęcki, K. 2003. *Prawoznawstwo: zarys wykładu: prawo w porządku społecznym.* Warszawa: Difin
- Pareto, V. 1994. *Uczucia i działania: fragmenty socjologiczne.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Parsons, T. 1968. *Professions.* [w:] *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (Ed.) Sills, D.E., Vol. 12. New York: Macmillan
- Peyrefitte, A. 1987. *Wymiar sprawiedliwości: między ideałem a rzeczywistością.* Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Piasecki, K. 2005. *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce.* Kraków: Zakamycze

- Pietrzykowski, T. 2014. *Ujarmianie Lewiatana: szkice o idei rządów prawa*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
- Pilitowski, B., Hoffman, M., Kociołowicz-Wiśniewska, B. 2017. *Skąd biorą się sędziowie? Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa*, Vol. 7 (lata 2014-2017). Toruń: Fundacja Court Watch Polska
- Platon. 2003. *Państwo*. Kęty: Wydawnictwo ANTYK
- Platon. 1991. *Gorgias*. [w:] Platon. *Gorgias, Menon*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Pogonowska, B. 2004. *Kapitał społeczny – próba rekonstrukcji kategorii pojęciowej*. [w:] *Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne*. (red.) Januszek, H. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu
- Popper, R. 1993. *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe. Transferred to digital printing*. 2002. (Eds.) Higley, J., Pakulski, J., Wesołowski, W. Houndmills: Palgrave
- Prezydent RP. 2013a. Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/699F4137C13BF1E7C1257BB1004B2874%24File/1590.pdf>
- Prezydent RP. 2013b. Uzasadnienie, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/699F4137C13BF1E7C1257BB1004B2874/%24File/1590-uzas.doc>
- Putnam, R. 1995. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. "Journal of Democracy" Vol. 6, No. 1
- Raciborski, J. 2006. *Drogi do elity rządowej*. [w:] *Elity rządowe III RP 1997-2004: portret socjologiczny*. (red.) Raciborski, J. Warszawa: Trio
- Radziejewicz, P. 2010. *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*. INPRIS.pl, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/>
- Roskin, M., Jankowska, H. 2001. *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Poznań: Zys i S-ka
- Rousseau, D. 1999. *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Rousseau, J.J. 2009. *Umowa społeczna*. Kęty: Wydawnictwo Marek Derewiecki

- Rousseau, J.J. 1956. *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*. [w:] idem. *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Rzepliński, A. 1990. *Sądownictwo w PRL*. Londyn: Polonia
- Schumpeter, J.A. 1995. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Scott, J. 2006. *Władza*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Scott, J. 1991. *Who rules Britain?*. Oxford–Cambridge: Polity Press
- Seligman, L. 1971. *Recruiting political elites*, New York: General Learning Corp.
- Shapiro, M. 1989. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago–London: The University of Chicago Press
- Skrzypiński, D. 2009. *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego: studium politologiczne*. Acta Universitatis Wratislaviensis, No. 3175. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
- Sławecki, B. 2012. *Znaczenie paradygmatów w badaniach jakościowych*. [w:] *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*. (red.) Jemielniak, D. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Stefaniuk, M. 2001. *Teoria elit Vilfreda Pareta*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- Sweet, A.S. 2002. *Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*, “West European Politics” Vol. 25, No. 1
- Tsebelis, G. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. 2016a. Dz.U. 2016 poz. 2072, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002072>
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. 2016b. Dz.U. 2016 poz. 2073, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002073>
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. 2015. Dz.U. 2015 poz. 1064, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001064>
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. 2011. Dz.U. 2011 nr 126 poz. 714, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20111260714>

- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. 2002b. Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1269, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021531269>
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. 2002a. Dz.U. 2002 nr 240 poz. 2052, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20022402052>
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. 2001. Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010981070>
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. 1997. Dz.U. 1997 nr 102 poz. 643, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19971020643>
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. 1985. Dz.U. 1985 nr 22 poz. 98, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19850220098>
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. 1982. Dz.U. 1982 nr 11 poz. 84, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19820110084>
- Vakil, A.C. 1997. *Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs*. "World Development" Vol. 25, No. 12
- Volcansek, M.L. 2021. *Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy*. "European Journal of Political Research" Vol. 39, No. 3
- Wasilewski, J. 2006. *Powiatowa elita polityczna: rekrutacja, struktura, działanie*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
- Wasilewski, J. 1990. *Spółeczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich
- Wasilewski, J. 1989. *Wzory rekrutacji elity władzy w Polsce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych*. „Kultura i Społeczeństwo” t. XXXIII, nr 3-4
- Weber, M. 2012. *The Theory of Social and Economic Organization*. Mansfield Centre: Martino Publishing
- Weber, M. 2002. *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Weber, M., Wright Mills, C., Gerth, H. 2005. *From Max Weber Essays in Sociology*. Princeton: Recording for the Blind & Dyslexic
- Wesołowski, W. 1985. *Teoria politycznej warstwy rządzącej Gaetano Mosca*. [w:] *Społeczeństwo i socjologia: księga poświęcona profesorowi Janowi*

- Szczepańskiemu.* (red.) Kulpińska, J. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich
- Wędrychowska, E.L., Wędrychowski, M.P. 1997. *Pojęcie „Niezawistość sędziowska” w polskim procesie karnym jako element zasady uczciwego procesu.* „Studia Iuridica” nr XXXXIII
- Wiatr, J.J. 1984. *Przywództwo polityczne w Polsce w świetle badań socjologicznych.* „Studia Socjologiczne” tom 93, nr 2
- Winczorek, J. 2013. *Stan kadry sędziowskiej w świetle badań przeprowadzonych przez krajową radę sądownictwa.* „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” tom 19, nr 2
- Wnuk-Lipiński, E. 1996. *Demokratyczna rekonstrukcja: z socjologii radykalnej zmiany społecznej.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Zakaria, F. 1997. *The Rise of Illiberal Democracy.* “Foreign Affairs” Vol. 76, No. 6
- Zbieranek, P. 2011. *Polski model organizacji typu think tank.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Ziółkowski, R., Drozdowski, M. 1999. *Funkcjonowanie kapitałów kulturowego i społecznego w dobie pragmatyzacji świadomości społecznej.* „Przegląd socjologiczny” tom 15, nr 2
- Znamierowski, Cz. 1928. *Elita i demokracja.* Poznań: Nakładem Koła Socjologicznego Studentów Uniwersytetu Poznańskiego
- Znanecki, F. 2008. *Metoda socjologii.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Zoll, A., Sobczak, K. 2013. *Państwo prawa jeszcze w budowie.* Warszawa: Wolters Kluwer
- Żyromski, M. 2008. *Zjawisko elity i teorie elit w polskiej myśli socjologicznej.* „Rocznik Lubuski” tom 37, część 2
- Żyromski, M. 2007. *Teorie elit a systemy polityczne.* Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM
- Żyromski, M. 1996. *Gaetano Mosca: twórca socjologicznej teorii elity.* Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu



## Summary

### *The elite of the judiciary in the Third Polish Republic at the beginning of the transformation and destabilization process*

Elites are vital elements of the contemporary state's and democracy's performances. They, among others, determine the directions of the state's development, exercise power over society, take care of citizens' security and compete for power with other state elites. The subject of book is the Polish elite of the judiciary, its autonomy, and resources in contemporary Poland. The scholarly literature has neglected the topic of elite and democracy due to the relatively short history of the Third Polish Republic and the significant role of political elites in the initial phase the Polish liberal democracy' development. The research results presented in the book are intended to fill this gap.

Polish democracy between 1997 and 2015 was in the phase of relative stabilization referring to the rules that regulate the state's essential functions. In this phase, the judicial elites rather than political ones should have played a more significant role. The primary purpose of the book thesis was to explore the characteristics of the judicial elite and the range of its autonomy that are defined by the theory of democratic elites. In order to achieve the research



goal, the deliberations were conducted on three levels: the state and its institutions, elites and their relations with other elites and finally the actions of social actors – representatives of elites.

Each level corresponds with different goals and objectives:

- Analysis at the state level allowed presenting the functioning of the most important institutions of the judiciary in Poland, its social and political functions, and the concepts on which the judges' institutions were erected and which legitimize their existence.
- The elites' perspective provided the knowledge about the position of the judiciary elites in the system, their autonomy in contemporary Polish democracy and normatively regulated boundaries of autonomy and relations with other elites.
- And finally, the analysis of the narrative of the Polish elite of the judiciary and other (political and expert) allowed to examine the perception of regulations relating to the judiciary's autonomy and its role in the Polish liberal democracy.

The third level of analysis is an empirical verification of the assumptions and conclusions from the previous two and requires additional explanation. It is based on sociological field studies using in-depth interview techniques. Interviews were conducted with representatives of the highest judicial institutions in Poland: the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Tribunal. Interviews with representatives of the elite of the judiciary and others (political and expert) were conducted from June 2016 to May 2017. The time in which interviews were conducted and analyzed coincided with the intense work of the new government (established by the Law and Justice party) on

changes in the judiciary. The context of the study marked the respondents' statements who, under the influence of current political events, formulated their biased opinions. Probably also due to the judicial reform plans, politicians from the Law and Justice party and politicians representing the government refused to participate in this study. Political activities accompanying the research are also an example of unstable relations between the judiciary and the political elite in Poland.

As shown by the study, the Polish elites of the judiciary in the post-transformation period of the Third Polish Republic were not sufficiently autonomous, especially towards political elites. Despite attempts to increase their independence, they did not achieve the intended results in this respect. Indeed, a certain range of autonomy of the judicial elite has always existed. Primarily, the judge interprets the law and issues the decisions independently. It is approved by the general consent of the judges of the Constitutional Tribunal (which is most dependent on the political elites) that politicians did not attempt to influence the work of the judges, and the judges were able to distance themselves from the political environment that chose them as the judges of the constitutional court. Also, the examples of the political elite trying to directly influence the work and decisions of the judges of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court have not been recognized.

In addition to independence in the interpretation of the law by the judges of the supreme courts (NSA and SN) and other judges of the lower court, the judges' environment in the post-transfor-

mation period had one important resource for autonomy: selection processes for judges' positions, including elite judges' positions. In accordance with the concept of the relative autonomy of the elites, this resource was located profoundly in the institution named the National Council of the Judiciary. During the research, the institution was entirely independent of the political elite. Although the political elite had its representation, it was insignificant in numbers and incapable of affecting the balance of power between politicians and judges in the institution itself. The actual power over the selection process of judges for posts was held by judges who chose the majority of members to the National Judicial Council. The composition of the institution (a homogeneous group of the profession), challenges its democratic character.

Based on the statements made by the judges in the interviews, it is not easy to assess the scale of the phenomenon of oligarchisation of the judiciary in Poland. However, the presented narrative of judges approves that the problem exists.

## Nota o autorze



Paweł Maranowski – socjolog, badacz, analityk i pracownik naukowy Collegium Civitas. Uczestnik wielu projektów badawczych m.in. dotyczących socjologii polityki, socjologii prawa, teorii elit, psychologii polityki oraz administracji publicznej. Jest specjalistą z zakresu metodologii badań społecznych oraz prowadzenia badań jakościowych i ilościowych przy użyciu nowych technologii. W latach 2012-2018 pracował w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Aktualnie pełni funkcję prorektora ds. studenckich Collegium Civitas.

Autor wielu raportów badawczych, analiz politycznych oraz artykułów naukowych. Współautor (wraz z Anną Radiukiewicz, Barbarą Post i Ewą Nalewajko) książki *Społeczne światy elity administracyjnej* (2016) oraz współautor (wraz z Pawłem Ruszkowskim i Andrzejem Przestalskim) książki *Polaryzacja światopoglądowa społeczeństwa polskiego a klasy i warstwy społeczne* (2020).



## **Collegium Civitas jest wydawcą lub współwydawcą następujących książek:**

***Spojrzenia. Pałac Kultury i Nauki w socjologicznym kalejdoskopie***, (red.) Anna Wyka, Katarzyna Iwińska, Warszawa 2005: Collegium Civitas

***O życiu publicznym, kulturze i innych sprawach***, (red. naukowa) Bogdan W. Mach, Edmund Wnuk-Lipiński, Warszawa 2007: Collegium Civitas / Instytut Studiów Politycznych PAN

**Jadwiga Koralewicz, *Autorytaryzm, lęk, konformizm***, wyd. 2 zmienione, Warszawa 2008: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/ Collegium Civitas

***Gra w przywództwo. Jak zdobyć i utrzymać władzę?***, (red.) Bohdan Szklarski, Warszawa 2008: Centrum Kreowania Liderów/ Collegium Civitas

***Lider, manager, oportunist – współczesne koncepcje przywództwa***, (red.) Krzysztof Kasianiuk, Warszawa 2008: Centrum Kreowania Liderów/ Collegium Civitas

***Pamięć zbiorowa jako czynnik integracji i źródło konfliktów***, (red.) Andrzej Szpociński, Warszawa 2009: ISP PAN/ Wydawnictwo Naukowe „Scholar”/ Collegium Civitas

***Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych***, (red. naukowa) Katarzyna Iwińska, Warszawa 2010: Collegium Civitas/ Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

***Profesjonalny menedżer w NGO***, (red.) Katarzyna Iwińska, Warszawa 2010: Collegium Civitas / Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

***„Po co pamiętać razem?” Praktyki pamięci a kultura obywatelska kobiet w gminie Stare Juchy i powiecie etckim***, (red. nauk.) Barbara Markowska, Warszawa 2010: Collegium Civitas

***Profesjonalny menedżer w NGO, cz. 2***, (red.) Katarzyna Iwińska, Anna Radiukiewicz, Warszawa 2011: Klub Myśli Społecznej „Inicjatywy”/ Collegium Civitas

***Profesjonalny menedżer w NGO. Wydanie drugie poprawione***, (red.) Katarzyna Iwińska, Warszawa 2012: Klub Myśli Społecznej „Inicjatywy”/ Collegium Civitas

***Można***, koncepcja, opracowanie i red. merytoryczna Jadwiga Koralewicz, współpraca Karina Wielomska, Piotr Komorowski, Warszawa 2012: Collegium Civitas

**Piotr Siuda, Radosław Bomba, Magdalena Kamińska, Grzegorz D. Stunża, Marek Troszyński, Tomasz Żaglewski, *Prosumpcjonizm pop-przemysłów. Analiza polskich przedsiębiorstw z branży rozrywkowej***, Warszawa 2013: Fundacja „Wiedza Lokalna”/ Collegium Civitas

**Xymena Bukowska, Marcin Jewdokimow, Barbara Markowska, Paweł Winiarski**, *Kapitał kulturowy w działaniu. Studium światów społecznych Białowieży*, Warszawa 2013: Collegium Civitas / ISP PAN / Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

***Przeszłość w dyskursie publicznym***, (red.) Andrzej Szpociński, Warszawa 2013: Instytut Studiów Politycznych PAN / Wydawnictwo Naukowe „Scholar” / Collegium Civitas Press

**Teresa Rakowska-Harmstone**, *Reluctant Clones. Moscow and the “Socialist Commonwealth”*, Warszawa 2014: Collegium Civitas / IPN

***Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikiem***, (red. naukowa) Stanisław Mocek, Warszawa 2014: Collegium Civitas / Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

***The Visegrad Countries in Crisis***, (ed.) Jan Pakulski, Warsaw 2016: Collegium Civitas

***Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce***, (red. naukowa) Rafał Krenz, Stanisław Mocek, Bohdan Skrzypczak, Warszawa 2015: Collegium Civitas / Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

**Dominik Smyrgała, Leszek Jesień, Łukasz Kister, Marcin Koniak, Łukasz Tolak**, *PKP Energetyka po prywatyzacji – bezpieczeństwo dostaw energii i przewozów kolejowych*, Warszawa 2016: FIBRE / Collegium Civitas

**Marcin Gajek**, *W stronę republikańskiego liberalizmu. Kategoria cnót liberalnych we współczesnej amerykańskiej myśli politycznej*, Warszawa 2016: Ośrodek Myśli Politycznej / Collegium Civitas

***WISE Handbook***, (eds.) Katarzyna Iwińska, Michael Jones, Magdalena Kraszewska, Athens – Brno – Porto – Uppsala – Warsaw 2017: Collegium Civitas

**Magdalena El Ghamari**, *Cool Jihad*, Warszawa 2018: Wydawnictwo „Difin” / Collegium Civitas

**Tomasz Płudowski**, *American Political Issue Ownership and Framing. A Functional Theory of Electoral Advantage-Seeking in Presidential Advertising from Eisenhower to Trump*, Warsaw 2018: Collegium Civitas / ASPRA-JR

**Joanna Konieczna-Salamatin, Tomasz Stryjek, Natalia Otrishchenko**, *Wydarzenia. Ludzie. Historia. Raport z badań sondażowych o pamięci współczesnych Polaków i Ukraińców*, Warszawa 2018: Collegium Civitas / Instytut Studiów Politycznych PAN

**Йоанна Конечна-Саламатін, Наталія Отріщенко, Томаш Стрієк**, *Історія. Люди. Події. Звіт про дослідження про пам'ять сучасних поляків та українців*, Warszawa 2018: Collegium Civitas

**Joanna Konieczna-Sałamatin, Tomasz Stryjek, Natalia Otrishchenko**, *History. People. Events. Research report on the memory of contemporary Poles and Ukrainians*, Warsaw 2018: Collegium Civitas

**Maria Kostyszak**, *Etyka osobista. O przemieniającym potencjale sztuki i techniki / Personal Ethics On the Transforming Potential of Art and Technology*, Warszawa 2019: Collegium Civitas

**Paweł T. Dobrowolski**, *Magik, historyczka, podróżnik: trzy oblicza XVIII wieku*, Warszawa 2020: Collegium Civitas

**Paweł Ruszkowski, Andrzej Przestalski, Paweł Maranowski**, *Polaryzacja światopoglądowa społeczeństwa polskiego a klasy i warstwy społeczne*, Warszawa 2020: Collegium Civitas

**Ewa Nowicka, Ayur Zhanaev**, *Po obu stronach Ononu. Buriaci na pograniczu rosyjsko-mongolskim*, Warszawa 2020: Collegium Civitas

**Krzysztof Kasianiuk**, *Modelowanie percepcji transformacji politycznej. Podejście systemowe*, Warszawa 2021: Collegium Civitas

**Paweł Kuczyński**, *Niepowtarzalna kultura organizacyjna. Szkice z socjologii subiektywnej*, Warszawa 2021: Collegium Civitas

**Roland Zarzycki**, *Etyka codzienności – czy można być dobrym po prostu? Społeczno-polityczna analiza moralności jako towaru, oręża i dystynkcji*, Warszawa 2021: Collegium Civitas

**Ewa Nowicka, Sławomir Łodziński**, *Długie trwanie narodu. Społeczne wymiary polskości (1988-2021)*, Warszawa 2021: Collegium Civitas

**Marta Sałkowska, Magdalena Kocejko, Magda Szarota, Angelika Greniuk**, *Lista (nie)obecności. Niepełnosprawność w podręcznikach szkolnych*, Warszawa 2021: Collegium Civitas

### Seria wydawnicza **Zeszyty Naukowe Collegium Civitas**

**Zeszyt nr 1: Intelktualiści a komunizm i inne eseje**, (red.) Andrzej Paczkowski, 2002

**Zeszyt nr 2: Płońsk w socjologicznym kalejdoskopie. Raporty z badań studenckich**, 2002

**Zeszyt nr 3: Świat instytucji i organizacji społecznych**, (red.) Włodzimierz Pańków, 2002

**Zeszyt nr 4: Panorama ruchów społecznych w Polsce**, (red.) Marcin Frybes, Paweł Kuczyński, 2002

**Zeszyt nr 5: Kaszuby: Prawdy i mity. Raporty z badań studenckich**, 2004



- Zeszyt nr 6:** *Być cudzoziemcem w Polsce*, (red.) Hanna Malewska-Peyre, 2004
- Zeszyt nr 7:** *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, (red.) Małgorzata Molęda-Zdziech, 2004
- Zeszyt nr 8:** *Polacy XXI wieku. Nowe style życia*, (red.) Stanisław Mocek, 2005
- Zeszyt nr 9:** *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zakończeniu „zimnej wojny”*, (red.) Jacek Czaputowicz, 2005
- Zeszyt nr 10:** *Europejskie prawo gospodarcze. Nowe tendencje*, (red.) Aleksander Gubrynowicz, 2006
- Zeszyt nr 11:** *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie, wydanie drugie poprawione i rozszerzone*, (red.) Małgorzata Molęda-Zdziech, 2006
- Zeszyt nr 12:** *Europejskie prawo gospodarcze. Nowe tendencje – część 2*, (red.) Aleksander Gubrynowicz, 2008
- Zeszyt nr 13:** *Płeć współczesnej kultury*, (red.) Marta Zimniak-Hałąjko, 2008
- Zeszyt nr 14:** *Antropologia wizualna*, (red.) Joanna Tokarska-Bakir, 2008
- Zeszyt nr 15:** *Polacy XXI wieku. Nowe ruchy religijne*, (red.) Marta Zimniak-Hałąjko, 2009
- Zeszyt nr 16:** Joanna Aleksandra Janas, *Funkcjonowanie swobody przepływu kapitału i jej miejsce na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, 2009
- Zeszyt nr 17:** *Polacy XXI wieku. Praca Polaków w kulturze współczesnego kapitalizmu*, (red.) Marta Zimniak-Hałąjko, 2011
- Zeszyt nr 18:** *Patologie życia społecznego*, (red.) Jadwiga Koralewicz, 2011
- Zeszyt nr 19:** *Surowce energetyczne w polityce wielkich mocarstw*, (red.) Dominik Smyrgała, 2011
- Zeszyt nr 20:** *„Wartością sołectwa są ludzie” – raporty ze studenckich badań terenowych w gminach śląskich*, (red.) Katarzyna Iwińska, Anna Radiukiewicz, 2012
- Zeszyt nr 21:** *Mediatyzacja – analiza zjawiska i wybranych studiów przypadków*, (red. nauk.) Małgorzata Molęda-Zdziech, 2012
- Zeszyt nr 22:** *Wokół niepodległości Kosowa: historia i pierwsze reakcje*, (red.) Dominik Smyrgała, 2012
- Zeszyt nr 23:** *Wojna o pokój trwa...*, (red. nauk.) Dominik Smyrgała, 2014

**Zeszyt nr 24:** *Democracy and Human Rights in East Asia and Beyond – Critical Essays*, (ed.) Marta Kosmala-Kozłowska, 2015

Seria wydawnicza **Studia i Analizy Collegium Civitas**

**tom 1:** *Cóż po antropologii? Prace Katedry Antropologii Kulturowej Collegium Civitas*, (red. nauk.) Joanna Tokarska-Bakir, 2006

**tom 2:** *5 lat Karty Praw Podstawowych UE*, (red. naukowa) Aleksander Gubrynowicz, 2006

**tom 3:** *EURO 2012. Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, (red. nauk.) Krzysztof Liedel, 2007

**tom 4:** *Umowy zawarte przez Wspólnoty Europejskie w orzecznictwie sądowym państw członkowskich*, (red. nauk.) Aleksander Gubrynowicz, 2008

**tom 5:** Kuba Jałoszyński, Janusz Skosolas, *Media wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, 2008

**tom 6:** *Rola mediów w przeciwdziałaniu terroryzmowi*, (red. nauk.) Krzysztof Liedel, Paulina Piasecka, 2009

**tom 7:** *Nowe technologie w zwalczaniu terroryzmu. Projekt PROTEUS*, (red. nauk.) Kuba Jałoszyński, Krzysztof Liedel, 2009

**tom 8:** *Kształtowanie się nowej europejskiej polityki wschodniej – ocena Partnerstwa Wschodniego*, (red. nauk.) Kerry Longhurst, 2009

**tom 9:** *Forging a new European Ostpolitik – An Assessment of the Eastern Partnership*, (ed.) Kerry Longhurst, 2009

**tom 10:** *Autorytaryzmy iberyjskie – Hiszpania Franco i Portugalia Salazara*, (red. nauk.) Bohdan Szklar-ski, Maciej Słęcki, 2010

**tom 11:** *Polska racja stanu*, (red. nauk.) Szymon Hałas, 2010

**tom 12:** *Latynoameryka u progu trzeciego stulecia niepodległości: przywództwo, idee i systemy polityczne*, (red. nauk.) Piotr Łaciński, 2011

**tom 13:** Dominik Smyrgała, *Latynoamerykańska teologia wyzwolenia – wiara, rewolucja pasywna, nacjonalizm antykolonialny*, 2014

**tom 14:** *Między regionalnymi rynkami energii a technologią – przyszłość sektora energetycznego w Polsce*, (red. nauk.) Dominik Smyrgała, 2016

**tom 15:** *The Visegrad Countries in Crisis*, (ed.) Jan Pakulski, 2016

**tom 16:** *Post-Communist Development: Europe's Experiences, Asia's Challenges*, (ed.) Andrzej Bolesta, 2017

**tom 17:** *Śląsk kobiet: tradycja, aktywność i ekologia*, (red. nauk.) Xymena Bukowska, Katarzyna Iwińska, 2018

**tom 18:** Maria Cole, *Paradoks płci. Wyższe wykształcenie kobiet w Stanach Zjednoczonych i w Polsce*, 2018

**tom 19:** Agnieszka Nitza-Makowska, *Różnice demokracji: Indie i Pakistan*, 2018

### Seria wydawnicza **Studia i Analizy Historyczne Collegium Civitas**

**tom 1:** Eugeniusz Cezary Król, *Polska kultura 1956*, 2007

**tom 2:** *Rzeczpospolita wielokulturowa – dobrodziejstwo czy obciążenie?*, (red. nauk.) Jerzy Kłoczowski, 2009

**tom 3:** Piotr Toczyski, *Jak mit jednoczy Europę? Analiza arturiańskich elementów kultury symbolicznej jako czynników spajających współczesną Europę*, 2013

**tom 4:** Kamil Popowicz, *Madame de Staël*, 2013

**tom 5:** Paweł T. Dobrowolski, *(P)oszukiwanie tożsamości: cztery studia o angielskim Oświeceniu*, 2015

### Seria wydawnicza **Studia i Analizy Dyplomacji Kulturalnej i Publicznej Collegium Civitas i Instytutu Adama Mickiewicza**

**tom 1:** *Promocja Polski w świecie: kultura – dyplomacja – marka narodowa*, 2010

**tom2:** *Wymiana i konkurencja. Środowisko i formy promocji Polski w świecie*, 2011

### Seria wydawnicza **Zeszyty Gospodarki Społecznej**

**tom 1:** *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, (red. nauk.) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2006

**tom 2:** *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, (red. nauk.) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2007

**tom 3:** *Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym*, (red. nauk.) Ewa Leś, Małgorzata Ołdak, 2008

**Collegium Civitas** jest również wydawcą i współwydawcą czasopism naukowych

Uczelnia jest wydawcą rocznika naukowego „**Zoon Politikon**”. Pismo to ma charakter interdyscyplinarny, wynikający z wielości doświadczeń i odmienności dyscyplin oraz różnych sposobów myślenia o sprawach zbiorowości i wspólnot w ponowoczesnym świecie. Czasopismo jest dostępne jest na stronie internetowej o adresie: <http://www.ejournals.eu/Zoon-Politikon/>.

W ramach Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych od roku 2010 Collegium Civitas wydaje zeszyty „**Animacja Życia Publicznego**”.

Od roku 2015 uczelnia publikuje półrocznik „**Energetyka – Społeczeństwo – Polityka**”, dostępny w wersji elektronicznej na stronie internetowej: <http://www.ejournals.eu/ESP/> oraz na stronie <https://www.civitas.edu.pl/pl/nauka-i-rozwoj/energetyka-spoleczenstwo-polityka-czasopismo>.

Książka prezentuje pierwsze w Polsce badania elit sędziowskich, przede wszystkim w formie wywiadów pogłębionych. O ile tego typu analizy pojawiają się regularnie w badaniach elit władzy, o tyle są rzadkością w polskich analizach politycznych głównego nurtu. Szczególnie ważne i nowatorskie są, moim zdaniem, wywiady z sędziami Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzane w latach 2015-2016, czyli w okresie bardzo trudnym dla sądownictwa polskiego.

Jan Pakulski, Professor Emeritus, University of Tasmania, Hobart, Australia

W niniejszej publikacji autor rozważa aktualny problem społeczny, jednakże udaje mu się uniknąć powierzchownej publicystyki socjologicznej. Zamiast tego proponuje obiektywną i zdystansowaną analizę pozycji elit sądowniczych w Polsce, inspirującą do refleksji nad realnymi problemami wymiaru sprawiedliwości i rzetelnymi jego reformami. Z tych względów książka Pawła Maranowskiego powinna zainteresować zarówno akademickich badaczy prawa i polityki, jak i praktyków obydwu tych dziedzin.

dr hab. Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski

!Collegium Civitas

[www.civitas.edu.pl](http://www.civitas.edu.pl)

WARSZAWA 2022

ISBN 978-83-66386-20-4