

Dariusz Skrzypiński

ORCID:0000-0003-2097-1456

Uniwersytet Wrocławski

Instytut Politologii

Wymiar komunikacyjny konfliktu dotyczącego zmian funkcjonowania władzy sądowniczej w Polsce (2016–2021)

<https://doi.org/10.19195/1643-0328.31.8>

Słowa kluczowe: komunikacja publiczna, komunikacja polityczna, konflikt polityczny, władza sądownicza

Wprowadzenie

Obserwacja praktyki politycznej obecnej na początku XXI wieku w wielu relatywnie młodych systemach demokratycznych pokazała, że elity mające demokratyczną (wyborczą) legitymację mogą ją wykorzystać w celu głębokiej rewizji lub wręcz destrukcji demokratycznego ładu politycznego¹. Jedną ze stosowanych przez nie strategii jest neutralizacja instytucji służących ochronie praw politycznej mniejszości, w tym sądów powszechnych (judykatury). Są one istotnym elementem systemu *checks and balance* zapewniającym ochronę praw obywatelskich i egzekucję tak zwanej horyzontalnej odpowiedzialności polityków poprzez kontrolowanie wydawanych przez nich decyzji i orzekanie w indywidualnych sprawach karnych osób pełniących funkcje publiczne. Neutralizacja taka zachodzi na wielu polach: normatywnym, funkcjonalnym i symbolicznym.

Z taką sytuacją mamy do czynienia także w Polsce, gdzie po wyborach parlamentarnych w 2015 roku rządy przejął narodowo-konserwatywny obóz Zjednoczonej Prawicy z Jarosławem Kaczyńskim na czele. Politycy tej formacji po doświadczeniach z lat 2005–2007 uświadomili sobie, że Trybunał Konstytucyjny i sądownictwo powszechne, które stoją na straży zasad i wartości demokracji liberalnej, stanowią istotną przeszkodę w realizacji ich planów politycznych. W konsekwencji niemal natychmiast po zwycięstwie wyborczym w 2015 roku strategicznym priorytetem PiS stały się zmiany w funkcjonowaniu systemu organów ochrony prawnej. Jak wspominałem wyżej, działania takie wymagały aktywności w wielu wymiarach: personalnym (zmiany na kierowniczych sta-

¹ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, Łódź 2018, s. 11.

nowiskach w sądownictwie), normatywnym (zmiana przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie judykatury), funkcjonalnym (zmiana wielkości i kierunków przepływów środków finansowych w obrębie organów ochrony prawnej), a także symbolicznym (deprecjonowanie i dezawuowanie sędziów i instytucji sądów) i były prowadzone na wielu arenach: parlamentarnej, gabinetowej, administracyjnej i medialnej².

Niniejsze opracowanie poświęcone jest komunikacyjnemu wymiarowi działań prowadzonych przez Zjednoczoną Prawicę i reakcji na nie w obrębie krajowego systemu politycznego. Z tego powodu w swojej analizie pominię komunikacyjną aktywność Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W treści artykułu podejmę próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu komunikowanie dotyczące funkcjonowania władzy sądowniczej ma wymiar publiczny i polityczny?
2. Jaki charakter miały najważniejsze zmiany dotyczące funkcjonowania władzy sądowniczej wprowadzone przez obóz Zjednoczonej Prawicy?
3. Kim byli nadawcy w procesach komunikowania dotyczących zmian w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w latach 2016–2021 i jakie cele zamierzali osiągnąć?
4. Jakie instrumenty komunikowania były stosowane przez owych nadawców?

Wymiar komunikacyjny polityki

Stwierdzenie, że polityka to również proces komunikacyjny, jest dzisiaj w gruncie rzeczy banałem. Politycy „od zawsze” przekonywali, argumentowali, toczyli spór. Zmieniały się ich publiczności. Wraz z rozwojem mediów masowych, narodzinami nowoczesnych demokracji masowych i ze zjawiskiem mediatyzacji sfery publicznej komunikacyjny wymiar polityki stał się dostrzegalny dla wszystkich. Tym bardziej, że w trakcie wspomnianych procesów społecznych polityka stała się elementem popkultury, a politycy obecni w mediach społecznościowych stali się dla wielu obywateli postaciami tego samego typu co uczestnicy popularnych programów rozrywkowych.

Najistotniejsze różnice pomiędzy nimi (choć nie zawsze dostrzegalne) tkwią zatem w przedmiocie przekazu. Uwzględniając tę perspektywę, należy zatem zdefiniować, czym jest komunikowanie publiczne, bowiem to pojęcie w pierwszej kolejności pozwoli nam określić interesujący nas obszar badawczy.

Bogusława Dobek-Ostrowska, za Pierre'em Zemorem, uważa, że komunikowanie publiczne jest to:

komunikowanie formalne zachodzące w określonej przestrzeni komunikacyjnej (informacyjnej), mające na celu przekazywanie i wymianę informacji o publicznym zastosowaniu oraz podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten proces instytucje publiczne.

² Więcej na temat katalogu takich praktyk: D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009, s. 119.

Instytucje publiczne czyli „organy władzy publicznej, administracji, instytucje świadczące usługi publiczne, przedsiębiorstwa publiczne itp.”³.

Z kolei komunikacja polityczna to — zdaniem Roberta Wiszniowskiego, który odwołuje się w tym względzie do ustaleń poczynionych przez Roberta E. Dentona i Gary’ego C. Woodworda — publiczna debata, będąca jednocześnie procesem i strategią dotyczącymi:

- przeznaczenia publicznych dochodów;
- oficjalnej władzy, która podejmuje zgodnie z obowiązującym prawem decyzje ustawodawcze i wykonawcze;
- oficjalnych sankcji, które pozwalają nagradzać lub karać w imieniu państwa;
- społecznego znaczenia takich pojęć jak „bycie obywatelem” czy „znaczenie obywatelstwa” i społecznych implikacji polityki⁴.

Rodzi się zatem pytanie, czy komunikowanie na temat władzy sądowniczej i komunikowanie sądów są elementami komunikowania publicznego i politycznego. Odpowiedź na to pytanie budzi pewne wątpliwości związane z pojęciem tak zwanej apolityczności władzy sądowniczej. W rzeczywistości jednak należy mówić raczej o politycznej neutralności władzy sądowniczej, a nie jej apolityczności.

Polityczność władzy sądowniczej wynika z jej funkcji. W tym kontekście można przytoczyć opinię Alaina Peyrefitte’a, który wskazuje, że polityczność orzeczeń sądowych jest efektem tego, że:

- dotyczą one ogółu obywateli;
- związane są z realizacją zadań jednej z „gałęzi” władz publicznych;
- wymagają określonej polityki, to jest podjęcia decyzji o wydaniu publicznych pieniędzy czy uchwalenia określonych ustaw⁵.

Tę opinię można uzupełnić poglądem Aharona Baraka, który stwierdza, że o ile legislatura i egzekutywa skoncentrowane są na maksymalizacji politycznej efektywności działania państwa, o tyle zadaniem judykatury jest maksymalizacja poczucia legalności tego działania⁶. Jak stwierdza George Tsebelis, sądy „muszą wyrażać zgodę niezbędną dla dokonania określonych zmian w polityce państwa”⁷. Z tej perspektywy ze względu na swój charakter władza sądownicza dysponuje zdolnością do utrwalania lub zmiany ładu politycznego kształtowanego bezpośrednio przez władze ustawodawczą i wykonawczą.

Konkludując: komunikowanie dotyczące funkcjonowania judykatury ma charakter zarówno publiczny, jak i polityczny. Dotyczy bowiem gałęzi władzy publicznej, obciążonej określonymi zadaniami o charakterze formalnym, ściśle związanymi z całą sferą funkcjonowania instytucji władzy w państwie, w tym ich politycznego charakteru.

³ B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2001, s. 18.

⁴ *Ibidem*, s. 112.

⁵ A. Peyrefitte, *Wymiar sprawiedliwości. Między ideałem a rzeczywistością*, Warszawa 1987, s. 180.

⁶ A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton 2006, s. 43.

⁷ Za: M.L. Volcansek, *Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy*, „European Journal of Political Research” 39, 2001, nr 3, s. 347

Natomiast nieco inaczej należy spojrzeć na problem traktowania komunikowania sądów jako form komunikowania publicznego i politycznego. W kontekście przytoczonych wyżej definicji komunikowanie sądów jest na pewno komunikowaniem publicznym. Jednak przywołana wcześniej zasada politycznej neutralności powinna nas skłaniać do uznania, że w tym przypadku nie mamy i nie powinniśmy mieć do czynienia z komunikowaniem politycznym, choć w rzeczywistości ta kwestia jest znacznie bardziej złożona. Z jednej strony część autorów sugeruje konieczność minimalizowania „politycznej roli” sądu. Na przykład Hubert Izdebski uważa, że służyć temu powinno ograniczenie publicznej aktywności (głównie komunikacyjnej) sędziów. Sugeruje on wprost, że sędziowie nie powinni występować przed opinią publiczną w sposób podobny do stosowanego przez polityków⁸.

Z drugiej jednak strony wskazuje się przykład tych systemów politycznych, w których mamy do czynienia z tak zwanym aktywizmem sądowym. W ich przypadku sposób komunikowania się sądów może skutkować zauważalną polityzacją tego przekazu, na przykład w sferze wskazywania aksjologicznych priorytetów funkcjonowania państwa, czy wręcz otwartą krytyką rządzących. Skądinąd to właśnie praktyki aktywistyczne stały się w wielu przypadkach pretekstem do podjęcia działań ograniczających systemową pozycję sądów, ponieważ zdaniem ich krytyków, zakłócały one mechanizmy demokracji przedstawicielskiej.

Istota zmian w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce przeprowadzonych przez rządy Zjednoczonej Prawicy

Politycy Zjednoczonej Prawicy z ministrem sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą na czele wprowadzanie zmian w organizacji i zasadach działania judykatury zaczęli od nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie Sądu Najwyższego (dalej: SN), sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS).

W ramach zmian prawnych dotyczących SN obniżono wiek emerytalny sędziów do 65 lat, wskutek czego rząd chciał dokonać wymiany części sędziów⁹. Wprowadzono instytucję skargi nadzwyczajnej, czyli szczególnego środka zaskarżenia prawomocnych wyroków sądów, który miał ukazać wrażliwość rządu na społeczne oczekiwania zapewnienia sprawiedliwych wyroków. Ustanowiono dwie nowe izby SN: Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której zadaniem jest między innymi rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych i protestów wyborczych, oraz Izbę Dyscyplinarną¹⁰. Przy czym drugiej z tych izb przyznano status szczególny, którego wyznacznikami są odrębna kan-

⁸ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 209.

⁹ Te przepisy zostały wycofane w reakcji na stanowisko Komisji Europejskiej i wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹⁰ A. Grzelak, *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości — próba nieudana*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski et al., Warszawa 2019, s. 156–175.

celaria, odrębny budżet i wyższe wynagrodzenia zasiadających w niej sędziów¹¹. Nowe izby zostały obsadzone sędziami, którzy uzyskali pozytywną opinię nowej KRS.

W przypadku tego ostatniego organu, odpowiedzialnego za stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, złożonego z reprezentantów środowiska sędziowskiego, władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej (rządu i prezydenta), dokonano zmiany trybu wyboru piętnastu sędziów-członków rady. W jej efekcie wybór przez zgromadzenia sędziowskie został zastąpiony przez decyzję Sejmu, który wybierał spośród sędziów legitymujących się poparciem co najmniej 25 innych sędziów lub 2000 obywateli. Konsekwencją tej zmiany było wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązania niekonstytucyjnego¹². Ponadto kontrolowany przez rządzącą większość Sejm, aby przeprowadzić wybór nowych członków Rady, wygasił kadencję sędziów wybranych wcześniej, a rząd, który nie chciał się narazić na zarzut politycznej kontroli przebiegu wyborów, odmówił ujawnienia list poparcia dla nowo wybranych członków Rady¹³.

Z kolei w obszarze funkcjonowania sądów powszechnych mieliśmy do czynienia z szeregiem zmian legislacyjnych dokonanych pomiędzy marcem a grudniem 2017 roku. Dotyczyły one w pierwszej kolejności podporządkowania dyrektorów sądów bezpośrednio ministrowi sprawiedliwości¹⁴. Następnie w najpoważniejszej nowelizacji ministrowi przyznano uprawnienia do dowolnego odwołania i powołania prezesa i wiceprezesa każdego sądu w Polsce w okresie sześciu miesięcy od wejścia ustawy w życie, przez co pozbawiono jednocześnie zgromadzenia sędziów danego sądu i KRS wpływu na decyzje personalne ministra. W sumie, według danych ministerstwa, dokonano zmian 149 prezesów i wiceprezesów¹⁵. Warto także odnotować, że negatywne emocje wzbudzał tryb odwołania wielu prezesów, którzy decyzje o zakończeniu pełnienia funkcji otrzymywali faksem.

W dalszej kolejności głębokiej zmianie poddano zasady postępowania dyscyplinarnego sędziów. Minister sprawiedliwości otrzymał kompetencje do powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców oraz sędziów sądów dyscyplinarnych przy Sądach Apelacyjnych. Ponadto mógł wnioskować o wszczęcie postępowania przeciwko wybranemu sędziemu, a także miał prawo po-

¹¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z 15 lipca 2021 w sprawie C 791/19 orzekł, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest bezstronnym i niezależnym sądem w rozumieniu przepisów unijnych, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-791-19-zgodnosc-polskiego-systemu-odpowiedzialnosc-523290646> (dostęp: 26.01.2022).

¹² A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. — organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza...*, s. 111–112.

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny nakazał ich ujawnienie, lecz Kancelaria Sejmu odmówiła wykonania wyroku sądu, powołując się na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (wybranego przez PiS).

¹⁴ Dyrektor sądu odpowiada za kwestie natury administracyjnej, a nie orzeczniczej.

¹⁵ B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2019 r. ustawy — *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza...*, s. 183–186.

wołania rzecznika dyscyplinarnego ministra, mogącego prowadzić określoną sprawę w zastępstwie innego rzecznika.

Analiza wskazanych wyżej rozwiązań pozwala za Kim L. Scheppele stwierdzić, że wiele z nich, z możliwością odwołania każdego prezesa sądu w państwie (z wyjątkiem Prezesa SN), nosiło wszelkie znamiona działań zmierzających do podporządkowywania władzy sądowniczej egzekutywie¹⁶.

Kolejny etap prawnej wojny o sądy rozegrał się po wyborach parlamentarnych, w grudniu 2019 roku, kiedy Sejm uchwalił nowelizację ustawy o ustroju sądów powszechnych, która nałożyła znaczące ograniczenie na swobodę wypowiedzi sędziów¹⁷. W tym samym czasie rząd zaproponował także zmianę zasad wyliczania sędziowskiej emerytury w przypadku sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku ze stażem na stanowisku sędziego mniejszym niż 20 lat. Zostało to odebrane jako kolejna szykana wobec środowiska sędziowskiego, choć jednocześnie wskazywano na niewłaściwość sytuacji, kiedy pełne świadczenie emerytalne otrzymywały osoby w pełni sił zawodowych.

Nadawcy w procesach komunikacyjnych dotyczących zmian w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce

Analiza przebiegu procesu wprowadzania przez rząd Zjednoczonej Prawicy rozwiązań normatywnych zmieniających reguły funkcjonowania władzy sądowniczej pozwala sformułować stosunkowo oczywisty wniosek, że ten polaryzujący opinię publiczną konflikt zaowocował powstaniem dwóch grup nadawców. Jedna, skupiona wokół obozu Zjednoczonej Prawicy, prezentowała komunikowanie skoncentrowane wokół promocji zmian i kształtowania negatywnego wizerunku ich przeciwników. W jej składzie znajdowali się instytucje publiczne reprezentujące władzę wykonawczą i władzę ustawodawczą, partie polityczne związane z obozem Zjednoczonej Prawicy i jego politycy, sędziowie wspierający rząd, publiczne i prywatne media oraz organizacje pozarządowe. Natomiast druga obejmowała partie polityczne i polityków związanych z opozycją, którzy krytykowali zmiany i obóz rządzący, instytucje publiczne reprezentujące organy ochrony prawnej (w tym władzę sądowniczą), prywatne media i organizacje pozarządowe, w tym reprezentujące sędziów krytycznych wobec wprowadzanych zmian.

W pierwszej grupie należy przede wszystkim wskazać następujących uczestników komunikacji:

1. Ministerstwo Sprawiedliwości z ministrem Z. Ziobrą na czele wraz z jego zastępcami: Sebastianem Kaletą, Łukaszem Piebiakiem i Marcinem Warchołem. To ta instytucja jako przygotowująca prawny wymiar zmian stała się naturalnym liderem pierwszego obozu. Komunikowanie tego nadawcy koncentrowało się na promocji

¹⁶ K.L. Scheppele, *Autocratic legalism*, „The University of Chicago Law Review” 85, 2018, nr 2, s. 553.

¹⁷ Przepisy tej ustawy zostały „zamrożone” przywołanym wcześniej wyrokiem z 15 lipca 2021 roku w sprawie C 791/19, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-791-19-zgodnosc-polskiego-systemu-odpowiedzialnosc-523290646> (dostęp: 26.01.2022).

proponowanych rozwiązań i prezentowaniu argumentacji mającej neutralizować przeciwników. W pierwszym przypadku akcentowano znaczenie zmian dla zwiększenia efektywności działania sądów, ukrócenie korupcji i innych patologii funkcjonujących w obrębie władzy sądowniczej, rozliczenie przeszłości i w efekcie zwiększenie poziomu zaufania obywateli do sądów. W tym drugim przypadku ministerstwo koncentrowało się na środowisku sędziów skupionych w stowarzyszeniu „Iustitia” oraz na Komisji Europejskiej. Narracja prowadzona przez ten ośrodek ukazuje nam w gruncie rzeczy splot działań zmierzających do realizacji trzech celów, mieszczących się w sferze komunikowania zarówno publicznego, jak i politycznego. Pierwszym była realizacja samego projektu reformy. Drugim — podtrzymanie zainteresowania opinii publicznej, a głównie wyborców Zjednoczonej Prawicy, problemem, dzięki czemu zamierzano mobilizować elektorat. Trzecim celem było wykreowanie w oczach wspomnianych wyborców pozytywnego wizerunku ministra Z. Ziobry i jego współpracowników wywodzących się ze środowiska Solidarnej Polski, a tym samym wzmocnienie pozycji tego ugrupowania w obozie Zjednoczonej Prawicy.

2. Sędziowie popierający politykę rządu, skoncentrowani wokół wybranej w nowych warunkach Krajowej Rady Sądownictwa.

3. Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości, który w trakcie debat nad ustawami dotyczącymi funkcjonowania władzy sądowniczej reprezentowali głównie posłowie: Marek Ast, Krystyna Pawłowicz, Stanisław Piotrowicz i Małgorzata Wassermann. Ich wystąpienia dawały oczywiście wsparcie dla projektów ustaw przygotowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, a ich celami było przeprowadzenie zmian oraz podtrzymanie społecznego poparcia dla nich i obozu rządzącego.

4. Publiczne media (TVP, Polskie Radio SA), media prywatne („wSieci”, „Do Rzeczy”, „Gazeta Polska”, „Gazeta Polska Codziennie”) oraz Polska Fundacja Narodowa, formalnie organizacja pozarządowa, finansowana jednak przede wszystkim dotacjami pochodzącymi ze spółek skarbu państwa.

5. Prezydent RP Andrzej Duda. Wystąpił on w tym procesie komunikowania w nieco innej roli. Z jednej strony jako polityk związany z PiS popierał przeprowadzane zmiany, z drugiej jednak dostrzegł, że ich charakter spowoduje osłabienie jego pozycji ustrojowej wobec judykatury. W efekcie, choć akceptował zasadniczy kierunek zmian, to jednak część ustaw zawetował¹⁸. Jego aktywność komunikacyjna była zatem skoncentrowana w większym stopniu na utrzymaniu pozytywnych relacji z obozem rządzącym i kreowaniu pozytywnego wizerunku w oczach opinii publicznej, jednak nie tylko wyborców Zjednoczonej Prawicy, lecz także części wyborców opozycji.

Do grona nadawców reprezentujących przeciwników zmian wprowadzanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy, a więc do drugiej grupy, zaliczają się:

1. Opozycyjne ugrupowania parlamentarne — Platforma Obywatelska-Koalicja Obywatelska, Nowoczesna, Polskie Stronnictwo Ludowe, a po 2019 roku również Lewica (Nowa Lewica). Nadawcy ci, na przykład w osobach posłów Borysa Budki, Roberta Kropiwnickiego, Barbary Dolniak, Piotra Zgorzelskiego, koncentrowali się na ukazaniu

¹⁸ Ustawę o Sądzie Najwyższym i ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa.

niebezpieczeństw płynących z proponowanych rozwiązań. Wskazywali oni na groźbę zaburzenia reguł trójpodziału władzy, podporządkowanie sądów władzy wykonawczej, groźbę chaosu w orzecznictwie oraz konflikt z Unią Europejską. W wymiarze politycznym taka narracja miała zmobilizować własny elektorat tych partii oraz zdemobilizować zwolenników PiS.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar. Z tytułu pełnionej funkcji koncentrował się na narracji ukazującej proponowane zmiany jako istotne zagrożenie dla realizacji przez sądy ich funkcji regulacyjnej w sferze ochrony praw obywateli w zakresie dostępu do sądu i zagwarantowania im uczciwego procesu, w którym sądy są niezależne, a sędziowie — niezawisli.

3. Sędziowie SN z I Prezes SN Małgorzatą Gersdorf. Ich odrębne potraktowanie wynika ze szczególnego statusu Sądu Najwyższego i jego organizacji, która pozwalała poszczególnym izbom formułować uchwały i wyposażała I Prezes Sądu Najwyższego w kompetencje występowania przed Sejmem w ramach informacji o działalności SN w danym roku. W tym przypadku komunikowanie koncentrowało się z jednej strony na ukazaniu groźby złamania reguł trójpodziału i podporządkowania judykatury władzy wykonawczej, z drugiej zaś na obronie wizerunku sędziów atakowanych przez rząd i sprzyjające mu media.

4. Organizacje pozarządowe, w tym przede wszystkim Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” oraz obywatelska inicjatywa „Wolne Sądy”, z czasem przekształcona w fundację. Oba podmioty były jednymi z najaktywniejszych uczestników procesów komunikowania publicznego skoncentrowanego wokół zmian wprowadzanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy. Ich narracja koncentrowała się na ukazaniu ustrojowych niebezpieczeństw płynących z proponowanych zmian, podporządkowania władzy sądowniczej władzy wykonawczej, zagrożeń dla obywateli w związku z ich prawem do dostępu do sądu i bezstronnego procesu oraz obrony wizerunku sędziów.

5. Krytyczne wobec polityki rządu media (TVN, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Polityka”, „Newsweek”, „Przeгляд”). Ukazywały one sprzeczność proponowanych rozwiązań z Konstytucją oraz zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania sądów, a w konsekwencji — ochrony praw obywatelskich.

Instrumenty komunikowania stosowane w procesach komunikacyjnych dotyczących zmian w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce

Analizując katalog instrumentów komunikowania zastosowanych w trakcie konfliktu dotyczącego zmian funkcjonowania władzy sądowniczej, należy wskazać, że wspomniani wcześniej nadawcy sięgali po różne kanały komunikowania, mające charakter interpersonalny, grupowy, instytucjonalny, medialny i masowy.

Ministerstwo Sprawiedliwości skoncentrowało się na formalnym komunikowaniu instytucjonalnym i medialnym, którego kanałami były rządowe strony WWW, prezentujące główne założenia reformy¹⁹. W polemice z Komisją Europejską opublikowano także tak zwaną *Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*²⁰. Należy ponadto podkreślić dużą aktywność kierownictwa ministerstwa, którego przedstawiciele udzielili wielu wywiadów mediom bliskim rządowi. Z komunikowaniem nieformalnym o charakterze grupowym mieliśmy do czynienia w przypadku grupy sędziów wspierających ministerstwo. Stworzyli oni na komunikatorze WhatsApp grupę „Kasta”, która rozpowszechniała negatywne informacje na temat sędziów krytykujących zmiany wprowadzane przez rząd. Jednak po ujawnieniu jej istnienia ministerstwo odcięło się od tych działań, które uznało za przejaw „walki sędziowskich koterii”, zaś zaangażowany w funkcjonowanie grupy wiceminister Ł. Piebiak podał się do dymisji.

W przypadku klubu parlamentarnego PiS należy wspomnieć przede wszystkim o komunikowaniu instytucjonalnym realizowanym w ramach procedury parlamentarnej i aktywności medialnej, ale także komunikowaniu interpersonalnym i grupowym związanym z organizowanymi przez posłów spotkaniami z wyborcami. Wspomniana wcześniej Polska Fundacja Narodowa, wspierająca działania rządu w momencie eskalacji konfliktu, spowodowanej reakcją na protesty środowiska sędziowskiego, przeprowadziła w 2017 roku kampanię o charakterze perswazyjno-informacyjnym „Sprawiedliwe Sądy”, która kosztowała 8 mln złotych. W ramach kampanii użyto głównie mediów masowych (telewizja, outdoor), a jej autorzy zarzucali sędziom łamanie prawa, obronę swoich przywilejów, a także nagłaśniali kontrowersyjne wyroki²¹. Był to najbardziej „spektakularny” instrument komunikowania użyty w trakcie analizowanego konfliktu. Ponadto w ramach kampanii stworzono profil na Facebooku „Sprawiedliwe Sądy”, który na dzień 6 lutego 2022 roku obserwowało 15 131 użytkowników, a 14 881 polubiło²², i kanał na YouTube, mający na 26 stycznia 2022 roku 1670 subskrybentów²³. Podobną rolę odgrywały informacje na temat sędziów i działań prowadzonych przez rząd zamieszczane w media publicznych ze szczególnym uwzględnieniem TVP, w tym przede wszystkim kanału TVP Info.

Na tle wspomnianych wcześniej form komunikowania wyróżniał się oczywiście prezydent A. Duda, który po zawetowaniu w lipcu 2017 roku ustaw o Sądzie Najwyższym

¹⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Reforma sądownictwa wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów*, 29.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-sadownictwa-wzmocni-niezawislosc-i-niezaleznoscd-sedziow> (dostęp: 12.01.2022).

²⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Rząd przedstawia Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, 8.03.2018, <https://www.gov.pl/web/premier/rzad-przedstawia-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 27.01.2022).

²¹ D. Skrzypiński, *Policy towards the Judiciary as a symptom the transformation of the Polish political system in years 2015–2020*, „Studia Politologiczne” 58, 2020, s. 18.

²² Sprawiedliwe Sądy, <https://www.facebook.com/Sprawiedliwe-S%C4%85dy-139608059990337> (dostęp: 26.02.2022).

²³ Kanał „Sprawiedliwe Sądy”, <https://www.youtube.com/channel/UCL2K6F235CTm2GWBw7kVpOA/videos>.

i Krajowej Radzie Sądownictwa zdecydował się sięgnąć po przysługujący mu wyjątkowy instrument komunikowania, czyli orędzie do narodu²⁴.

W przypadku nadawców krytycznie odnoszących się do przeprowadzanych zmian, pozbawionych wielu możliwości oddziaływania na opinie publiczną, którymi dysponowała strona rządowa i jej sojusznicy, dawało się zaobserwować przede wszystkim częstsze sięganie po formy komunikowania masowego realizowane w internecie. Trzej pierwsi nadawcy (kluby parlamentarne, Rzecznik Praw Obywatelskich i sędziowie Sądu Najwyższego) koncentrowali się na formach komunikowania instytucjonalnego ujętego w określone procedury parlamentarne lub sądowe, a w przypadku parlamentarzystów — także na komunikacji grupowej z wyborcami i aktywności w mediach. Większą aktywność pod tym względem prezentował Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, który wykorzystywał kanały formalne, na przykład sprawozdania ze swojej działalności składane przed sejmem, składał wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, co stosownie nagłaśniał, a także organizował konferencje prasowe. W pewnym momencie stał się wręcz „twarzą” środowiska kontestującego wprowadzane zmiany, obok działaczy „Iustitii” i „Wolnych Sądów”.

Przechodząc do wspomnianych dwóch organizacji pozarządowych, należy przede wszystkim wspomnieć o ich dużej aktywności w mediach społecznościowych. „Iustitia” jest aktywna na Facebooku²⁵, YouTubie²⁶ i na Instagramie. Ponadto bardzo aktywnie prowadzi witrynę internetową. Zamieszczane są w niej aktualności dotyczące kondycji polskiego sądownictwa, informacje na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w innych państwach czy stanowiska wobec dokumentów rządowych, na przykład *Odpowiedź na Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawioną przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dla Komisji Europejskiej*. Stowarzyszenie prezentuje w niej krytykę przedstawionych przez rząd argumentów na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości, podkreślając przede wszystkim wybiórczy charakter podanych informacji oraz manipulowanie nimi poprzez tworzenie związków pomiędzy faktami, które nie mają ze sobą nic wspólnego²⁷.

Z kolei organizacja „Wolne Sądy” ma witrynę internetową informującą o działaniach fundacji oraz promującą jej współpracę z czasopismami specjalistycznymi (na przykład „Liberté”) i mediami masowymi (podcasty w radiu Tok FM)²⁸. Ponadto pro-

²⁴ E. Bryła, *Orędzie prezydenta Andrzeja Dudy. „Korzystam z prawa weta, bo ustawy wymagają zmian zapewniających ich zgodność z konstytucją”*, Wyborcza.pl, 24.07.2017, <https://wyborcza.pl/7,75398,22144547,oredzie-prezydenta-andrzeja-dudy-korzystam-z-prawa-weta.html> (dostęp: 15.01.2022).

²⁵ Profil „Sędziowie” (<https://www.facebook.com/sedziowie>) ma 69 937 obserwujących, zaś lubi go 63 818 osób (stan na 26 stycznia 2022 roku).

²⁶ Kanał „SSP Iustitia”, https://www.youtube.com/channel/UC6GIWCf2qGOenDEoy_i5tkw, kanał ma 795 subskrybentów (stan na 26 stycznia 2022 roku).

²⁷ SSP Iustitia, *Odpowiedź na Kompendium Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dla Komisji Europejskiej*, 13.03.2018, <https://www.iustitia.pl/informacje/2160-odpowiedz-na-kompendium-bialej-ksiegi-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-przedstawione-przez-rzad-rzeczypospolitej-polskiej-dla-komisji-europejskiej> (dostęp: 24.01.2022).

²⁸ <https://wolnesady.org/> (26.01.2022).

wadzi popularny profil na Facebooku²⁹ oraz kanał na YouTube³⁰, gdzie udostępniła między innymi zrealizowany w konwencji świątecznej reklamy film krytykujący prezydenta A. Dudę³¹.

Podsumowanie

Konflikt polityczny związany z realizacją przez rządy Zjednoczonej Prawicy reformy wymiaru sprawiedliwości doprowadził do głębokiej polaryzacji elit i społeczeństwa. Podziały przezeń wywołane dotknęły także środowisko sędziowskie. Do ich powstania niewątpliwie przyczynił się sposób, w jaki komunikowano w wymiarze politycznym i publicznym charakter tych zmian oraz kreowano negatywny wizerunek tych środowisk społecznych i politycznych, które były im przeciwnie. Warto jednak zauważyć, że również w gronie obrońców niezależności judykatury popełniano błędy komunikacyjne. Przykładem takiego zachowania były na przykład niefortunne wypowiedzi I Prezes SN M. Gersdorf. W konsekwencji po sześciu latach wdrażania zmian efektywność polskiego sądownictwa mierzona długością trwania rozpraw pogorszyła się³². Ponadto poziom społecznych ocen funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości niemal się nie zmienił. W 2016 roku 29% Polaków oceniało sądy jako dobrze funkcjonujące, a 46% miało ocenę negatywną. Tymczasem w 2021 roku ocenę pozytywną na temat sądów miało 32% respondentów, a negatywną — 41%³³. Wreszcie Polska znalazła się w poważnym konflikcie z Unią Europejską. Bilans wprowadzonych zmian jest więc ujemny, a co gorsza, kierunek polityki obozu rządzącego i sposób, w jaki komunikowano zmiany, skutkują obecnie brakiem możliwości znalezienia jakiegokolwiek kompromisu, co w najbliższej przyszłości może przynieść bardzo poważny kryzys konstytucyjny i chaos w systemie prawnym.

Bibliografia

Barak A., *The Judge in a Democracy*, Princeton 2006.

Bryła E., *Orędzie prezydenta Andrzeja Dudy. „Korzystam z prawa weta, bo ustawy wymagają zmian zapewniających ich zgodność z konstytucją”*, Wyborcza.pl, 24.07.2017, <https://wyborcza.pl/7,75398,22144547,ore-dzie-prezydenta-andrzeja-dudy-korzystam-z-prawa-weta.html> (dostęp: 15.01.2022).

²⁹ Profil „Wolne sądy” (<https://www.facebook.com/WolneSady>) mający 87 327 obserwujących oraz 73 481 lubiących (stan na 26 stycznia 2022 roku).

³⁰ Kanał „Wolne Sądy” (<https://www.youtube.com/c/WolneS%C4%85dy>), ma 2140 subskrybentów (stan na 26 stycznia 2022 roku).

³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=AN6CDhf8oZA> (dostęp: 12.01.2022).

³² SSP Iustitia, *Obietnice a rzeczywistość — statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)*, 24.11.2021, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4318-raport-iustitii-o-statystykach-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 2.02.2022).

³³ CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, „Komunikat z Badań CBOS” 2021, nr 119, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_119_21.PDF (dostęp: 2.02.2022).

- CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, „Komunikat z Badań CBOS” 2021, nr 119, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_119_21.PDF.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniewski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2001.
- Grabowska-Moroz B., Szuleka M., „Od kadr się zaczęło”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2019 r. ustawy — *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 182–196.
- Grzelak A., *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości — próba nieudana*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 156–181.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Rząd przedstawia Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, 8.03.2018, <https://www.gov.pl/web/premier/rzad-przedstawia-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 27.01.2022).
- Levitsky S., Ziblatt D., *Tak umierają demokracje*, Łódź 2018.
- Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018.
- Mazur D., *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 261–367.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Reforma sądownictwa wzmocni niezawisłość i niezależność sędziów*, 29.11.2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-sadownictwa-wzmocni-niezawislosc-i-niezalezosc-sedziow>.
- Peyrefitte A., *Wymiar sprawiedliwości. Między ideałem a rzeczywistością*, Warszawa 1987.
- Rakowska-Trela A., *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. — organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?*, [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 107–122.
- Scheppele K. L., *Autocratic legalism*, „The University of Chicago Law Review” 85, 2018, nr 2, s. 545–584.
- Skrzypiński D., *Policy towards the Judiciary as a symptom the transformation of the Polish political system in years 2015–2020*, „Studia Polilogiczne” 58, 2020, s. 9–24.
- Skrzypiński D., *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009.
- SSP Iustitia, *Obietnice a rzeczywistość — statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)*, 24.11.2021, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4318-raport-iustitii-o-statystykach-wymiaru-sprawiedliwosci>.
- SSP Iustitia, *Odpowiedź na Kompendium Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dla Komisji Europejskiej*, 13.03.2018, <https://www.iustitia.pl/informacje/2160-odpowiedz-na-kompendium-bialej-ksiegi-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-przedstawione-przez-rzad-rzeczypospolitej-polskiej-dla-komisji-europejskiej>.
- Volcansek M.L., *Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy*, „European Journal of Political Research” 39, 2001, nr 3, s. 347–372.

Źródła internetowe

<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-791-19-zgodnosc-polskiego-systemu-odpowiedzialnosc-523290646>.

<https://wolnesady.org>.

<https://www.facebook.com/sedziowie>.

<https://www.facebook.com/Sprawiedliwe-S%C4%85dy-139608059990337>.

<https://www.facebook.com/WolneSady>.

<https://www.youtube.com/c/WolneS%C4%85dy>.

https://www.youtube.com/channel/UC6GIWCf2qGOenDEoy_i5tkw.

<https://www.youtube.com/channel/UCL2K6F235CTm2GWBw7kVpOA/videos>.

<https://www.youtube.com/watch?v=AN6CDhf8ozA>.

The communicative dimension of the conflict regarding changes in the functioning of the judiciary in Poland (2016–2021)

Keywords: public communication, political communication, political conflict, judiciary

Summary

In 2016 the government of the national-conservative Law and Justice party launched a reform of the Polish justice system. In an effort to increase the effectiveness of its operation, the authorities de facto sought to increase the influence of the executive over the judiciary. Two polarized camps (supporters and opponents of the reforms) were thus formed in the political and media landscapes. Various forms of communication played an important role in their activities. The article is devoted to the analysis of the structure of actors and the instruments they used to promote or disavow the proposed changes, influence public opinion and create the image of themselves and their opponents.