

ARTYKUŁY I ROZPRAWY
ARTICLES AND TREATISES

I. PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE

Kamila Sara Kowalska

PAŃSTWO PRAWA W POLSKIM PORZĄDKU
KONSTITUCYJNYM A JEGO WSPÓLNOTOWE
ROZUMIENIE

Pojęcie zasady państwa prawnego

Zasada państwa prawnego (praworządności, państwa prawa) w istocie swego założenia doktrynalnego stanowi rozbudowany system, na który składają się wartości i zasady, mające na celu ograniczenie władzy państwowej. Ograniczenie to polega na tym, że organy i instytucje państwowe podejmują działania wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, w przeciwieństwie do obywateli, którzy dysponują swobodą, wyrażoną w zasadzie, iż wolno im czynić wszystko to, czego nie zakazują normy prawne¹. Koncepcja ta zatem zakłada, że to właśnie prawo stanowi najistotniejszy element dobrego i spraw-

¹ J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992, s. 326; M. Aleksandrowicz (red.), *Demokratyczne państwo prawa: Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 133–135.

nego funkcjonowania państwa. Taki stan rzeczy zapewniają państwa demokratyczne, w których pozycję nadrzędną stanowi konstytucja, będąca swoistym wyznacznikiem dla rządzących w podejmowaniu decyzji, zwłaszcza tych mających wpływ na regulacje prawne.

Jednocześnie odpowiedzialność za przestrzeganie zasady państwa prawnego spoczywa na organach i instytucjach, których zakres kompetencji pozwala na nadzorowanie i kontrolowanie władzy państwowej. Organy i instytucje te stanowią elementy systemu polityczno-prawnego, który został uformowany na przestrzeni wieków, dzięki ewolucji europejskich koncepcji filozoficzno-prawnych. Wśród najważniejszych, mających największe znaczenie dla współczesnego kształtu państwa prawnego wymienia się niemiecką koncepcję *Rechtsstaat*², a także angielską koncepcję *rule of law*³. Pierwotne rozumowanie tych koncepcji opierało się na trzech zasadniczych zasadach. Po pierwsze, konstytucjonalizmie, który miał być wyznacznikiem organizacji i funkcjonowania państwa oraz nadrzędności konstytucji względem aktów niższej rangi, w tym ustaw, które stanowią podstawowe źródło prawa. Po drugie, na zasadzie podziału władzy, który stanowić miał mechanizm zabezpieczający przed naruszeniem któregoś z organów przed nadużyciem władzy. Po trzecie, na zasadzie niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, które są wyznacznikiem sprawiedliwego procesu sądowego.

Zasady te z czasem zaczęły przenikać do krajów europejskich w XIX wieku i odegrały znaczący wpływ na kształtowanie się systemów polityczno-prawnych. Co więcej, należy wyraźnie zaznaczyć, że każde z państw w sposób indywidualny, w drodze uchwalanych przez nie aktów normatywnych, określało swój system polityczny, do którego implementowano owe zasady i rozwijano instytucje ich ochrony, a niejednokrotnie powołując do ich ochrony nowe

² Więcej na ten temat koncepcji *Rechtsstaat*, patrz: H. Küpper, op.cit., s. 22–23; D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 157–159; R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010, s. 91–94; M. Zmierczek, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 187–199.

³ Więcej na temat *rule of law* patrz: H. Küpper, *Państwo prawa w perspektywie historyczno-kulturowej*, [w:] *Alternatywne sposoby rozstrzygania sporów w Polsce, w Niemczech i na Ukrainie*, red. J. Koredczuk, Wrocław 2018, s. 15–28; T. Biernat, *Zasada the rule of law a definowanie pojęcia państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, Białystok 2014, s. 25–44; Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 21–35.

organy o charakterze sądowym. Próżno zatem mówić o jednej uniwersalnej i kompleksowej definicji „państwa prawnego”, orzekającej o rządach prawa. Tym bardziej że państwo prawne określić można mianem stanu, a co za tym idzie, nie występuje tu układ binarny, lecz stopniowalny, pozwalający na dokonanie oceny, czy danemu państwu, w określonym czasie bliżej do państwa prawnego czy też przeciwstawnemu państwu policyjnemu. Jednocześnie żadne państwo nie jest *ad finem* państwem prawa, bowiem mówiąc o państwie prawnym mamy do czynienia z modelem idealnym, który według Maxa Webera nie ma prawa bytu w rzeczywistości.

Państwo prawa należy dlatego postrzegać jako normę, wzorzec postępowania państwa, wyrażony katalogiem wartości, zasad i przyjętych rozwiązań opartych na zasadzie legalizmu – praworządności – wynikającej z określonego porządku prawnego⁴. Oczywiście, w odniesieniu do tematyki wywodu, należy zwrócić uwagę, że współcześnie postępująca globalizacja powoli zaciera występujące różnice wynikające z odmiennych systemów prawnych, dlatego w odniesieniu do porządku prawnego, m.in. państw członkowskich Unii Europejskiej, można mówić o wspólnym katalogu wartości, będących wyznacznikiem praworządności⁵.

⁴ J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, nr 2, s. 143–166.

⁵ Zanikanie granic w zglobalizowanym świecie wymaga od organów międzynarodowych włączanie do ich systemów prawnych najbardziej uniwersalnych zasad. Unia Europejska w ramach swojego porządku prawnego, wyróżnia m.in. zasady ogólne prawa, które zaliczane są do prawa pierwotnego. Mają one na celu zapewnienie jednolitej i sprawiedliwej interpretacji prawa Unii. Wśród zasad ogólnych szczególną pozycję posiadają tzw. niepisane zasady. W wyroku w sprawie C-4/73 tzw. Nold z 14 maja 1974 r. Trybunał uznał, że źródłem tych praw mogą być nie tylko tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich, ale również umowy międzynarodowe, w których państwa członkowskie są stroną. W przywoływanej sprawie odwołał się do Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, w której zwrócił szczególną uwagę na art. 6 – prawo do rzetelnego procesu sądowego oraz art. 13 – prawo do skutecznego środka odwoławczego. Jednocześnie dodał, że „w orzecznictwie Trybunału, w ramach prawa wspólnotowego należy brać pod uwagę zasady, na jakich oparta jest ta konwencja”. Patrz: wyrok TS z 14 maja 1974 r. w sprawie C-4/73; J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs Commission of the European Communities*, [w:] ECD (1974), s. 491; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

Państwo prawa w polskim porządku prawnym

Pojęcie państwa prawnego w polskim porządku prawnym opiera się na wyżej wspomnianym dorobku europejskiej doktryny, należy przy tej okazji poczynić uwagę, że nie od samego początku funkcjonowania państwa praworządność była obecna w polskim porządku prawnym. Pojawiła się dopiero na mocy grudniowej nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., wówczas art. 1⁶ otrzymał brzmienie znanego z obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej art. 2 mówiącego, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”⁷. Według wybitnych konstytucjonalistów, m.in.: Wojciecha Sokolewicza, Leszka Garlickiego, Romana Tokarczyka, Ewy Łętowskiej czy też Andrzeja Strzembosza zaimplementowanie wartości państwa prawa do konstytucji po nowelizacji grudniowej, było momentem przełomowym i stanowiło symboliczne pożegnanie państwa z uprzednio obowiązującym ustrojem, a także rozpoczęło wyznaczenie nowego kierunku rozwoju prawa w Polsce⁸. Albowiem pojawienie się w konstytucji sformułowania „demokratyczne państwo prawa” nie było jednoznaczne z obowiązywaniem rządów prawa w tamtejszym okresie, lecz stanowiło dla organów swoisty wyznacznik działań w kierunku osiągnięcia pożądanego stanu. Znaczącą rolę w kształtowaniu zasad państwa prawa oraz w dążeniu do ich implementacji w kształtującym się porządku prawnym odegrał przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny⁹. Orzekając na podstawie art. 1 Konstytucji RP, tworzył katalog wartości utożsamiany z zasadą

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75 poz. 444, zwana dalej Nowelą grudniową.

⁷ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., dokument ten zwany dalej będzie Konstytucją RP.

⁸ J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 3.

⁹ Trybunał Konstytucyjny, chociaż został utworzony w 1982 r. na podstawie ustawy z dnia 6 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, to ze względu na spory między zwolennikami a przeciwnikami powstania tej instytucji, to dopiero w 1985 roku było możliwe uwalenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. TK rozpoczął swą działalność z dniem 1 stycznia 1986 r. i zgodnie z ustawą w jego składzie zasiadało 12 sędziów zdolnych do orzekania o zgodności aktów niższego rzędu z Konstytucją RP.

państwa prawnego¹⁰. Ważne było zatem, aby ów artykuł pozostawić w stanie nienaruszonym w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej. Było to o tyle istotne, iż pozostawienie bez jakichkolwiek zmian art. 1, rozwiniętego na podstawie wcześniejszych przepisów konstytucyjnych¹¹, pozwalało na wykorzystanie wypracowanej na przestrzeni lat 1986–1997 linii orzeczniczej TK oraz zachowanie ciągłości wypracowanych zasad dotyczących praworządności¹².

Mirosław Granat, były sędzia TK odnosząc się do zasady państwa prawnego, podkreśla, że współcześnie obowiązująca konstytucja wymaga tego, by powyższą zasadę rozpatrywać w dwóch znaczeniach – materialnym oraz formalnym. Pierwsze odnosi się do sytuacji, w której obywatel ograniczony jest

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.*, Warszawa 2012, s. 60.

¹¹ Art. 1 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, został wywiedziony mocą orzeczeń TK z dnia 30 listopada 1988 r. w sprawie K 1/88, OTK 1988, s. 102 oraz orzeczenia TK z dnia 3 listopada 1989 r., w sprawie K 7/89, OTK 1989, s. 121–122. Trybunał wypowiadał się wówczas w odniesieniu do *lex retro non agit*, tj. zasady niedziałania prawa wstecz, którą uznał za zasadę praworządności materialnej, wynikającą z treści art. 8 ust. 1 Konstytucji PRL, leżącej u podstawy przepisów dotyczących praw i wolności obywateli i gwarancji ich ochrony.

¹² Jednym z najbardziej znanych przykładów takiego orzecznictwa, jest pierwszy w historii funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego wyrok. Sprawa U 1/86 dotyczyła zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami. TK w uzasadnieniu wyroku zawarł zasadę *lex retro non agit*, istotności hierarchii systemu źródeł prawa, a także odniósł się do występującego między ustawą a rozporządzeniem stosunku – ogólności ustawy nie może implikować do swobody organów rządowych na poziomie rozporządzenia, tj. „rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować. [...] Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych”. Orzeczenie to nie było odosobnionym przypadkiem rozszerzania niepisanej zasady państwa prawnego, w swoim późniejszym orzecznictwie TK – chociażby w wyroku do sprawy K 26/97 – podkreśla, że zapisana w art. 1 klauzula demokratycznego państwa prawnego wyraża szereg reguł i zasad nieujętych w pisanym tekście konstytucji, wynikają one jednak z aksjologii i istoty państwa prawa, które są wyznacznikiem klauzuli demokratycznego państwa prawa. Dokonuje jednocześnie podziału reguł i zasad utożsamianych z praworządnością na te odnoszące się do prawa materialnego – prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu; jak i do przyzwoitej legislacji – zakaz stosowania przepisów z mocą wsteczną, zachowanie *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych, a także poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stosowanego przez nie prawa. Wyrok TK z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2; wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, poz. 8.

jedynie przez prawo – może on zatem czynić wszystko, czego nie zakazuje mu prawo. Z drugiej natomiast strony – w odniesieniu do władzy – prawo zakazuje wszystkiego, poza tym, na co prawo zezwala. Jest to jednoznaczne z tym, że legitymizowana władza może działać wyłącznie w granicach prawa i przyznanych mu kompetencji na mocy aktów normatywnych. Wobec tego mamy do czynienia z zasadą legalizmu bądź odmiennie nazywaną ideą praworządności, która jest podstawową zasadą państwa prawnego¹³.

Jeśli zaś chodzi o formalne pojmowanie zasady państwa prawnego, odnosi się ona do uprzednio wspomnianego zbioru zasad oraz reguł ugruntowanych na mocy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego uzupełnienie do szczegółowszej interpretacji ustawy zasadniczej. TK w jednym z orzeczeń odnoszących się do art. 2 Konstytucji RP wyraża pogląd, że zasada demokratycznego państwa prawa „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekście Konstytucji RP, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady mają najróżniejszy charakter, odnoszące się zarówno do prawa materialnego, jak i do tzw. zasady przyzwoitej legislacji (...)”¹⁴. W związku z powyższym orzecznictwo organu konstytucyjnego przybiera postać *quasi*-zbioru, który zawiera niewyrażone formalnie normy¹⁵ wynikające w sposób pośredni z ustawy zasadniczej¹⁶. W swoim dotychczasowym orzecznictwie, na mocy przywołanego uprzednio artykułu, Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował szereg zasad szczegółowych, które można podzielić na trzy odrębne dziedziny zasad dotyczących: praw człowieka, stanowienia prawa, a także sposobu organizacji i funkcjonowania państwa.

Pierwszy katalog dotyczący praw człowieka i obejmuje następujące zasady: domniemania niewinności; prawa do niezależnego sądu i niezawisłości sędziowskiej; wolności i równości wobec prawa; prawa do ochrony życia; prawa do prywatności; zakazu nadmiernej ingerencji w prawa jednostki; praworządności; sprawiedliwości społecznej; oparcia stosunków między władzą a obywatelami na prawie, jak i zakazu arbitralnego postępowania ze strony

¹³ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 63–64.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 7 października 2008 r., P 30/07, OTK ZU 8A 2008, poz. 135.

¹⁵ Chociaż po uchwaleniu w 1997 r. Konstytucji RP, niektóre z nich przybrały postać formalną.

¹⁶ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 61.

władzy. Natomiast z zasad stanowienia prawa bądź sposobu wydawania prawa wynika: istnienie określonego, zamkniętego oraz uporządkowanego systemu źródeł prawa; wyższości konstytucji nad ustawami, jak również ustaw nad aktami niższego rządu; istnienie mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa i legalności aktów normatywnych, lojalność państwa wobec obywatela; zakaz działania praw wstecz (tu można wyróżnić zarówno zasadę *lex retro non agit*, jak i stosowaną w przypadku prawa karnego zasadę *lex severior retro non agit*); zasada *vacatio legis*; ochrona praw nabytych; zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa oraz zasada *pacta sunt servanda*. Ostatni katalog, dotyczący sposobów organizacji i funkcjonowania państwa, odwołuje się do dwóch istotnych z punktu prawidłowego funkcjonowania państwa zasad – trójpodziału władzy oraz względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa¹⁷.

Przedstawione powyżej zasady, wywiedzione przez Trybunał Konstytucyjny na mocy konstytucyjnej zasady państwa prawa, nie są listą kompletną. W istocie katalog ten jest na tyle szeroki, że przywołanie wszystkich możliwych zasad w tymże zakresie, mogłoby stanowić osobne opracowanie. Dlatego też dla jasności wyводу w ramach niniejszego badania należy ograniczyć się wyłącznie do tych najpowszechniejszych, najistotniejszych oraz najbardziej przełomowych dla prawa i prawidłowego funkcjonowania państwa zasad. Z wymienionych jednak elementów zasady państwa prawnego można wyłonić pewne instrumenty prawne, które pozwalają na zachowanie gwarancji oraz przestrzeganie praworządności. Przede wszystkim gwarancje te zapewnia niezależna władza sądownicza, która swym orzecznictwem ma wpływ na każdy aspekt funkcjonowania państwa. Szczególnego rodzaju sądem można określić Trybunał Konstytucyjny, który został powołany przede wszystkim do tego, by stać na straży konstytucji, a jednocześnie dzięki swym kompetencjom ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości prawnej. Stąd też niezwykle istotne jest jego nie tylko prawidłowe funkcjonowanie, ale przede wszystkim niezależność od jakiegokolwiek czynnika wpływu.

Zasada państwa prawnego a wspólnotowy dorobek prawnym

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i ratyfikowanie traktatu akcesyjnego spowodowało przyjęcie do dotychczasowego polskiego porządku prawnego do-

¹⁷ Ibidem, s. 58–65.

robku prawnego wspólnoty¹⁸. Uprzednio definiowane znaczenie państwa prawnego wyłącznie na podstawie ustawy zasadniczej oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego znacząco się rozszerzyło. Mówiąc o praworządności na poziomie unijnym należy zdać sobie sprawę, że podobnie jak w przypadku Polski proces kształtowania się owej zasady był długotrwały, co za tym idzie nie została ona wyrażona wprost, a na jej treść składa się szereg aktów prawnych i zasad ogólnych prawa. Za obecną podstawę do przestrzegania rządów prawa w UE uznaje się art. 2 TUE¹⁹ oraz art. 21 TUE²⁰, traktatową preambułę²¹, Kartę Praw Podstawowych (KPP)²² i liczne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii

¹⁸ Polska od 1 maja 2004 r. na mocy traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. oraz ratyfikacji poprzedzonej ogólnopolskim referendum, jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny był przedmiotem rozważań TK w sprawie K 18/04, w której na wniosek grupy posłów na Sejm orzekł o zgodności z Konstytucją powyższego Traktatu. W wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że traktat akcesyjny nie narusza Konstytucji Rzeczypospolitej. Jednocześnie potwierdził zasadę nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej nad unijnymi traktatami, a co równie istotne zaznaczył, że po przystąpieniu Polski do UE w prawie krajowym będą funkcjonowały dwa autonomiczne porządki prawne – polski oraz unijny. Tym samym możliwe jest ich wzajemne oddziaływanie, a także możliwe będzie występowanie kolizji między Konstytucją a prawem unijnym. W przypadku takiej sytuacji Polska zobligowana jest do wykorzystanie jednego z trzech proponowanych przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań, tj.: 1. zmiany Konstytucji; 2. spowodowania zmian w regulacjach wspólnotowych; 3. w ostateczności wystąpienie z Unii Europejskiej. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 5A 2005, poz. 49.

¹⁹ „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, **państwa prawnego**, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Patrz: art. 2 TUE.

²⁰ Art. 21 TUE podnosi rangę państwa prawnego i odnosi ją nie tylko do wewnętrznych relacji, lecz opiera na niej wszelkie działania Unii na arenie międzynarodowej.

²¹ „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz **państwo prawne**, [...] Potwierdzając swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz **państwa prawnego**”. Patrz: preambuła TUE.

²² „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i **państwa prawnego**. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”. Zob.: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zob. Dz.U. UE C 83/389 z dnia 30 marca 2010 r. C 83/389.

Europejskiej (TS UE)²³. Zawarte w prawie pierwotnym ogólne zasady prawa oraz te wywiedzione na mocy dorobku TS UE, czerpiącego z konstytucyjnych tradycji prawnych państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego, nadają kształtu unijnej zasadzie praworządności, której przestrzeganie jest jednym z kryteriów kopenhaskich²⁴ koniecznych do spełnienia przez kandydujące pań-

²³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako instytucja unijna zapewnia jednolitą wykładnię prawa UE, a jego orzeczenia zgodnie z *acquis* (przed wejściem w życie traktatu z Lizbony – *acquis communautaire*) uzyskują moc precedensu, dzięki czemu możliwe jest zachowanie ciągłości orzeczeń, co TS UE czyni poprzez odwoływanie się do swych wcześniejszych wyroków. Organ ten w swej długoletniej działalności orzeczniczej w odniesieniu do interpretacji zasady państwa prawa wyrażał się wielokrotnie. Pierwszy raz Europejski Trybunał Sprawiedliwości uczynił to w 1979 r. w sprawie C-101/78 *Granaria BV vs Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten Case*. Trybunał stwierdził wówczas, że EWG przestrzega zasady rządów prawa, z której wywiódł uprawnienie jednostki do zarzutu o nieważność wobec konkretnego aktu prawnego Wspólnoty w drodze procedury z art. 173 i 174 EWG [chodzi o obecny art. 263 i 264 TFUE, tj. kontrolę legalności aktów przez Trybunał Sprawiedliwości oraz stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości nieważności aktu – przyp. K.S.K.], jednocześnie zaznaczając przy tym, że zaskarżony akt jest skuteczny do momentu stwierdzenia jego nieważności przez właściwy sąd. Kolejny wyrok w odniesieniu do praworządności pojawił się w 1986 r. w sprawie C-294/83. Trybunał orzekł, że „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat. W szczególności w art. 173 i 184 EWG [chodzi o obecny art. 263 i 277 TFUE, tj. kontrolę legalności aktów przez Trybunał Sprawiedliwości oraz o powoływanie się na niemożność stosowania aktu – przyp. K.S.K.] z jednej strony, oraz w art. 177 [obecnie art. 267 TFUE dotyczący zadawania pytań prejudycjalnych – przyp. K.S.K.] z drugiej strony, traktat ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji”. Innym orzecznictwem TS UE w aspekcie istotności rządów prawa dla jednostek jest orzeczenie w sprawie C-50/00 z 2002 r., w wyroku Trybunał odwołuje się do rządów prawa, jako naczelnej zasady Wspólnoty Europejskiej, w myśl której instytucje podlegają kontroli zgodności własnych aktów z traktatami i zasadami ogólnymi prawa. Na tej podstawie jednostkom przysługuje prawo do efektywnej ochrony sądowej, będącej ogólną zasadą prawa wynikającą z tradycji konstytucyjnych wartości wspólnych dla państw członkowskich, a także Konwencji europejskiej. Z przywoływanych orzeczeń wysuwa się wniosek, że sądowa kontrola jest ważnym narzędziem do nadzorowania europejskiego porządku prawnego, a poza tym Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu idei praworządności, tak jak czynił to polski Trybunał Konstytucyjny po przyjęciu noweli grudniowej. Więcej na ten temat patrz: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada rządów prawa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, s. 199–211.

²⁴ Kryteria kopenhaskie dzieli się na kryteria polityczne oraz ekonomiczne. W odniesieniu do pierwszych z nich wymaga się istnienia instytucji gwarantujących stabilną demokrację; rządów prawa; poszanowania praw człowieka oraz poszanowania praw mniejszości. W odniesieniu do kryteriów ekonomicznych wymaga się: istnienia gospodarki rynkowej gotowej

stwo członkowskie. Mimo że kryteria te zostały sformułowane w 1993 r. przez Radę Europejską, to jak wskazuje m.in. Radosław Potorski pierwsze odniesienia do rządów prawa miały miejsce już w ust. 3 preambuły do traktatu z Maastricht z 1992 roku, a kolejno odnalazły swe odzwierciedlenie w art. 6 ust. 1 traktatu z Amsterdamu podpisanego w 1997 r., zaś obecnie wyraża je art. 2 TUE²⁵. Niemniej jednak na gruncie przywołanych aktów prawa Unii Europejskiej nie można określić wprost, czym jest przywoływana zasada państwa prawnego. Jedynym odniesieniem w tym kontekście jest fakt, że UE opiera się na wartościach poszanowania omawianej zasady, co *implicite* zobowiązuje państwa do jej poszanowania i przestrzegania, bowiem na poziomie obecnej integracji stanowi ona warunek ochronny praworządności w całej Unii Europejskiej, a co za tym idzie zdolności prowadzenia wspólnych polityk²⁶.

Jak zatem można definiować praworządność na poziomie unijnym? W tym aspekcie należy odnieść się do *acquis*, na który składa się cały dorobek prawny WE i UE. W szczególności uwagę należy skierować na dorobek orzeczniczy TS UE, a także prawny Komisji Europejskiej. W „Załączniku I do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego nowych ram UE na rzecz umacniania praworządności”, powstałym w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁷, a także sprawozdanie organu doradczego w postaci Komisji Weneckiej²⁸. Komisja Europejska określa, że praworządność

sprostać konkurencji i wolnemu rynkowi; zdolności do przyjęcia *acquis*; zdolności sprostania unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

²⁵ R. Potorski, *Proceduralne aspekty relacji Komisja Europejska – Polska w świetle uwag odnoszących się do poszanowania praworządności*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, Warszawa 2018, s. 149–162.

²⁶ R. Potorski, *op.cit.*, s. 151.

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158/final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1&format=PDF, 17.11.2018, zwany dalej Komunikatem KE.

²⁸ Komisja Wenecka, Opinia w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, 833/2015, CDL-AD(2016)001, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC_opinia_komisja_wenecka_tlumaczenie_PL.pdf, 17.11.2018. Należy nadmienić, że Komisja Wenecka w aspekcie praworządności na poziomie europejskim jest autorem sporządzonego w 2016 r. dokumentu *Rule of law checklist*. Dokument ten zawiera szereg pytań dotyczących zasad związanych z praworządnością. Dzięki odpowiedzi na pytania możliwe jest stwierdzenie czy dane państwo przestrzega praworządności, czy jest ona naruszana i w jakim stopniu. Więcej na ten temat patrz: Council of Europe, *Rule of law checklist*, Strasbourg 2016, CDL-AD(2016)007.

jest złożoną zasadą prawną, która na poziomie prawa państw członkowskich może przybierać zróżnicowaną postać. Jednocześnie nie może wystąpić sytuacja, w której dane państwo członkowskie uzna pewne działania za praworządne, a inne państwo członkowskie te same działania określi mianem niepraworządnych²⁹.

Na podstawie zatem tylko i wyłącznie ram praworządności wyróżnionych przez Komisję, można mówić o: legalnym procesie uchwalania prawa (tj. przejrzystym, odpowiedzialnym i demokratycznym); pewności prawa (uchwalane przepisy muszą być jasne i przewidywane, a także nie mogą być zmienne retrospektywnie); zakazie arbitralnego działania władzy (wszelka działalność władzy w życie prywatne jednostek powinna opierać się na prawnym uzasadnieniu); niezależnym i bezstronnym sądownictwie oraz ich kontroli (poszanowanie trójpodziału władzy), a także poszanowanie praw człowieka i równości wobec prawa³⁰. Powyższe zasady zostają szerzej omówione w Załączniku I do Komunikatu: „Praworządność jako podstawowa zasada Unii”, a także wyjaśnione przez Komisję w oparciu o orzecznictwo Trybunału³¹.

Uwagi końcowe

Rzeczywiste zdefiniowanie zasady państwa prawnego jest niezwykle trudne. Wymaga pewnego zaawansowanego zasobu wiedzy. Z tego względu nawet powierzchowne zrozumienie zasady może okazać się niekiedy kwestią problematyczną, jednak nie niemożliwą. Zdecydowanie mniej problemów sprawia zrozumienie jej istotności dla polskiego porządku prawnego. Problemem w jej rozumieniu jest nieustający rozwój zasady, wynikający z kompetencji sądów i trybunałów do dokonywania szczegółowej wykładni, pozwalający na dostosowanie regulacji do współczesnej sytuacji polityczno-prawnej.

Analiza pojęcia „praworządności” na poziomie polskiego porządku prawnego, jak i unijnego pozwala stwierdzić, że w obu przypadkach podstawowy katalog wartości i zasad przypisywanych „praworządności” jest w głównej mierze tożsamy i nie stanowi zbioru zamkniętego. Państwem prawnym określa się zatem państwo, które swoim obywatelom gwarantuje poszanowanie indywidualnych i niezbywalnych praw oraz wolności, poprzez funkcjonowanie

²⁹ Załącznik I: Praworządność jako podstawowa zasada Unii, [w:] Komunikat KE, dalej zwany Załącznikiem I Komunikatu KE

³⁰ Komunikat KE.

³¹ Załącznik I Komunikatu KE.

takiego systemu polityczno-prawnego, który funkcjonuje w granicach prawa. Egzekwowanie zasad wynikających polskiego porządku prawnego pozwala na umocowanie praworządności w Konstytucję RP, którą rozszerza powstałe na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego orzecznictwo. Natomiast błędem jest ograniczanie się wyłącznie do Konstytucji RP i orzecznictwa TK w rozumieniu owej zasady, bowiem od 2004 r., gdy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, zasady państwa prawnego należy upatrywać również w *acquis*, będącym dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Obecność zasady państwa prawnego w dorobku prawnym UE obliguje państwa członkowskie do jego zapewniania i przestrzegania składających się na nie zasad. Zwłaszcza zasady *check and balance*, która pozwala na wzajemną kontrolę i ograniczanie organów judykatury, egzekutywy oraz legislatury w zakresie podejmowania działań niepraworządnych. W polskim systemie prawnym swoistego rodzaju mechanizmem zabezpieczającym jest trójpodział władzy, realizowany przez konstytucyjne organy. Niemniej, mając na uwadze obecną sytuację polityczno-prawną w Polsce, można sformułować wniosek, że trójpodział może zostać zachwiany, gdy dojdzie do upolitycznienia chociażby jednego z organów. W szczególności Trybunału Konstytucyjnego, który ze względu na swoją istotność dla trójpodziału władzy powinien pozostać apolityczny i podlegać wyłącznie Konstytucji RP.

Powstające zatem w kontekście pytanie czy Polski system nie dysponując wystarczającym mechanizmem zabezpieczającym powinien polegać na tych, które nie wywodzą się bezpośrednio z jego ustroju? Odpowiedź na to pytanie, z uwagi na obecność Polski w Unii Europejskiej nie może być przecząca. Polska chcąc zachować status państwa praworządnego, powinna wykorzystać oferowane przez UE mechanizmy polityczne oraz prawne. Tym samym nie postrzegać ich jako odebranie suwerenności, lecz jako pomoc w przywróceniu stabilności państwa, pozwalającej jej obywatelom na zachowanie poczucia bezpieczeństwa.

Bibliografia

Akty prawne

Council of Europe, *Rule of law checklist*, Strasbourg 2016, CDL-AD(2016)007.
Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83/389 z dnia 30 marca 2010 r.

- Komisja Wenecka, Opinia w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, opinia nr 833/2015, CDL-AD(2016)001.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158/final.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 48.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana po zmianach traktatu lizbońskiego), Dz.U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r.
- Traktat o Unii Europejskiej wraz z pełnym tekstem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, O.J. EC C 224 z dnia 31 sierpnia 1992.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.
- Wyrok TK z dnia 28 maja 1986 r. w sprawie U 1/86, OTK 1986 poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r. w sprawie K 1/88, OTK w 1988 r.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 1989 r. w sprawie K 7/89, OTK w 1989 r.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie K 26/97, OTK 1997 poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 w sprawie K 18/04, OTK ZU 5A 2005, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 07 października 2008 r. w sprawie P 30/07, OTK ZU 8A 2008, poz.135.
- Wyrok TS z 14 maja 1974 w sprawie C-4/73 J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs Commission of the European Communities*, ECD (1974).
- Wyrok TS z 13 lutego 1979 w sprawie C-101/78 *Granaria BV vs Hoofdprodukt-schap voor Akkerbouwprodukten*, ECLI:EU:C:1979:38.

Monografie i artykuły naukowe

- Aleksandrowicz M., *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.
- Dudek D., *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016.

- Kmiecik Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 9.
- Küpper H., *Państwo prawa w perspektywie historyczno-kulturowej*, [w:] *Alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów w Polsce, w Niemczech i na Ukrainie*, red. J. Koredczuk, Wrocław 2018.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada rządów prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.
- Potorski R., *Proceduralne aspekty relacji Komisja Europejska – Polska w świetle uwag odnoszących się do poszanowania praworządności*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, Warszawa 2018.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010.
- Zakrzewska J., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- Zakrzewska J., *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992.
- Zegarlicki J., *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, nr 2.
- Zmierczek M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008.

SUMMARY

The aim of the article is to define a rule of law for a proper functioning of the state, especially in the context of the provision of legal freedoms and guarantees to constitutional units. The determination of the was presented consequences of a breach of the rule of law which governs the complex *acquis*. The study will consist of attempts to define the rule of law, starting from the scope of this rule, on the basis of a doctrinal interpretation. This rule based on the Constitution of the Republic of Poland as well as on the Judgments Constitutional Court of the Republic of Poland. The specificity of the functioning of the European Union system requires to consider in this context the relationship between national and EU law on the regulation of the rule of law at the Community level. For the topic addressed, it is equally important to refer to the mechanisms provided by EU law to enforce Member States to respect common principles and values. The method used to implement the previously articulated objectives legal text interpretation.

Keywords: rule of law, constitutional system, European Union