

DOI 10.4467/24497800RAP.22.018.16794

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449–7800 (online), ISSN 2449–7797 (druk), s. 326–345

JUSTYNA HOLOCHER, BOGUMIŁ NALEZIŃSKI¹

Pojęcie praworządności we współczesnej debacie politycznoprawnej

1. Wprowadzenie

Punktem odniesienia poniższych rozważań nad praworządnością jest dyskusja, jaka wywiązała się za sprawą polskiego kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się w 2015 r. Uznaliśmy, że kluczowym problemem w określonej przez prof. W. Sadurskiego „przeciw-konstytucyjnej populistycznej erozji”² jest zagadnienie praworządności i różne jej ujęcia prezentowane w sporze. Skupiliśmy się na ocenie prawnej, bazując na argumentach teoretycznych i dogmatycznoprawnych odwołujących się do krajowego oraz europejskiego standardu praworządności. Świadomie ograniczyliśmy ją do zagadnień materialnoprawnych, pozostawiając w tle funkcjonujące bądź postulowane mechanizmy ochrony praworządności. Co do zasady poza zakresem rozważań pozostawiliśmy także aspekt polityczny, choć nie należy zapominać, że spór na linii Rzeczypospolita Polska – Unia Europejska toczył się i toczy w szeroko pojętej sferze polityczności.

Postawiliśmy trzy podstawowe, aczkolwiek niekategoryczne, tezy.

Po pierwsze, spór o pojęcie praworządności dotyczy znaczenia normatywnego tego pojęcia. Nie ma on charakteru wyłącznie teoretycznego i akademickiego, wręcz przeciwnie – jego praktyczne oddziaływanie na życie publiczne jest doniosłe³. Przyjęcie określonego rozumienia praworządności decyduje

1 Dr Justyna Hołocher – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID: 0000-0002-4574-6848; dr Bogumił Naleziński – Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID: 0000-0001-9777-3680.

2 W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020, s. 9.

3 Wystarczy wspomnieć o konsekwencjach finansowych niestosowania się RP do orzeczeń TSUE dotyczącego analizowanej przez nas problematyki, zob. PAP, KE: *kary dla Polski w sporach dotyczących praworządności wynoszą ponad 160 mln euro*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/KE-kary-dla-Polski-w-sporach-dotyczacych-praworzadnosci-wynosza-ponad-160-mln-euro-8330063.html> (dostęp: 15.07.2022).

bowiem o kwestii odpowiedzialności poszczególnych państw w przypadku stwierdzenia jej naruszenia.

Po drugie, istota tego sporu polega na posługiwaniu się przez strony konfliktu różnymi znaczeniami terminu „praworządność”, co w znacznym stopniu jest motywowane politycznie, a zatem służy osiągnięciu konkretnego, partykularnego celu. Merytoryczna i rzetelna prawnicza analiza wymaga wyjścia poza tak rozumianą polityczność i skoncentrowania się na obowiązujących przepisach prawa krajowego i unijnego, orzecznictwie oraz doktrynie. W ich świetle nie ma podstaw do ograniczania rozumienia praworządności jedynie do jej formalnego, wąskiego znaczenia, utożsamianego z wymogami legalizmu. Spór o praworządność nie sprowadza się wyłącznie do kwestii kompetencyjnych, ma swój wymiar aksjologiczny, który znajduje odzwierciedlenie w przepisach obowiązującego prawa oraz w judykatach Trybunału Sprawiedliwości.

Po trzecie, stawiamy umiarkowanie optymistyczną tezę, że spór ten jest racjonalnie rozstrzygalny. Zrezygnowanie przez władze RP z intencjonalnego zawężania pojęcia praworządności i przyjęcie znaczenia szerokiego, bliskiego koncepcji państwa prawa, ułatwiłoby rozwiązanie sporu zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, normatywnej, jak i politycznej.

2. Czym jest praworządność? Zagadnienia pojęciowe

Analiza zagadnienia praworządności wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia znaczenia tego terminu. W tym celu należy posłużyć się ustaleniami pojęciowymi, bez których badania szczegółowe narażone są, jak pisze K. Opałek, na bezkierunkowość. Jego zdaniem bez czujnej interwencji teoretyka formułującego w oparciu o uogólnienia propozycje badawcze skazani będziemy na błędzenie⁴. Aby tego uniknąć, trzeba odwołać się do tradycyjnego ujęcia praworządności, zgodnie z którym oznacza ona przestrzeganie prawa przez organy państwa⁵. Innymi słowy, praworządność to organizowanie i wykonywanie działalności państwowej na zasadzie przepisów prawa. Praworządność zatem to problem mechanizmu państwowego, w którym obywatele, dzięki katalogowi praw wynikających z prawa przedmiotowego⁶ oraz systemowi (proceduralnemu, instytucjonalnemu) gwarancji, są stroną chronioną.

Ta dość prosta definicja może sugerować, że mamy do czynienia z terminem nie budzącym wątpliwości interpretacyjnych. Nic jednak bardziej

4 K. Opałek, *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 14 (10), s. 519; S. Tkacz, Z. Tobor, *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opałka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXXII, 2020, z. 1, s. 42.

5 W. Gromski, *Praworządność* [w:] *Mała encyklopedia prawa*, red. U. Klina-Prasznik, Warszawa 2005, s. 432.

6 S. Tkacz, Z. Tobor, *Problematyka praworządności...*, s. 44–45; P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2006, s. 50.

mylnego. Jest to pojęcie o bogatej treści, niejednoznaczne i sporne, wymagające wyjaśnienia wielu, często kontrowersyjnych kwestii⁷. Dotyczą one genezy i istoty praworządności, sposobu jej definiowania, jak również uzasadnienia⁸ i funkcji.

Dla dalszych rozważań szczególnie istotne wydają się dwie kwestie.

Pierwsza dotyczy wielości pojęć stosowanych w dyskusji nad praworządnością. Zwykle przywołuje się anglosaską formułę rządów prawa – *rule of law*, niemiecką *Rechtsstaat* oraz określenie „państwo praworządne”⁹. Mając na uwadze odmienności w tradycjach intelektualnych, rozumieniu prawa i jego stosowaniu, przyjmujemy za prof. J. Nowackim, że z klauzulami *rule of law*, *Rechtsstaat* oraz państwem praworządnym wiązane są postulaty o identycznym charakterze, takie jak wymóg powszechności, pewności, dostępności czy przewidywalności prawa. Tworzą one odmienne, pochodzące z różnych języków nazwy tych samych zjawisk i problemów, a próby doszukiwania się między nimi różnic pojęciowych są niepotrzebne i skazane na niepowodzenie¹⁰.

Drugi zasadniczy problem dotyczy normatywnej treści praworządności. Sprowadza się on do wyróżnienia praworządności formalnej i materialnej¹¹. Pierwsza z nich charakteryzuje praworządność jako wymóg przestrzegania prawa bez względu na jego treść. Praworządność w rozumieniu formalnym dotyczy zatem relacji pomiędzy działalnością organów państwa a prawem,

7 K. Opalek, *Spór o pojęcie...*, s. 523–524.

8 P. Tuleja, *Zastane pojęcie...*, s. 52. Autor ten pisze o uzasadnieniu legalistycznym, etycznym i pragmatycznym.

9 Zob. M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawne – stosunek pojęć* [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 roku w Katowicach*, B. Czech (red.), Katowice 1992, s. 413 i n.

10 P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 218–291 (Nb 4, 7–8, 10, art. 2). Koncepcje anglosaskie nawiązują do koncepcji J. Locka, a niemieckie do I. Kanta, zob. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 56. Por. S. Tkacz, *Prawo a wartości w teorii Józefa Nowackiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, nr 6 (2), s. 255–276.

11 W polskiej literaturze za formalnym ujęciem praworządności opowiadał się K. Opalek. Jak pisze S. Tkacz, krytycznie oceniał on te wypowiedzi, w których stawiany był zarzut, że formalne rozumienie praworządności jest pojęciem „pustym”. Jego zdaniem to właśnie ujęcie formalne, uwypuklając wartość samego przestrzegania prawa, posiada konkretną treść w przeciwieństwie do mglistych ideałów wiązanych z praworządnością materialną. „Formalne ujęcie praworządności jest zatem właściwym punktem wyjścia badań nad prawem, stosunkiem legalności do celowości, czy relacją treści prawa do wiązanych z nim formalnych wartości – jako pewnego porządku. Unaocznia to walory formalnej koncepcji praworządności (...) w zestawieniu z koncepcją «materialną», w której ulega pomieszanemu zagadnieniu wartości samego przestrzegania prawa, bez względu nawet na jego treść, z zagadnieniem wartości, które reprezentuje treść danego prawa”, K. Opalek, *Formalne i materialne pojęcie praworządności* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek (red.), Kraków–Warszawa 1964, s. 201–208; S. Tkacz, Z. Tobor, *Problematyka praworządności...*, s. 51.

zwykle utożsamiana jest z legalizmem. Koncepcja materialna natomiast opiera się na rozróżnieniu sprawiedliwego i niesprawiedliwego prawa. W rozumieniu materialnym praworządność oznacza przestrzeganie prawa o określonej treści i właściwościach. Zakłada zatem ocenę treści obowiązującego prawa według zewnętrznych wobec niego kryteriów¹², zwykle aksjologicznych¹³. Źródeł materialnego rozumienia praworządności dopatrywano się najczęściej w koncepcjach prawnonaturalnych, zakładających istnienie prawa ponadpozytywnego (zawierającego zasady nadrzędne nad prawem pozytywnym), formalnego zaś w koncepcjach prawopozytywnych¹⁴. Spór o praworządność jest zatem częścią ogólnej dyskusji między dwoma głównymi nurtami filozoficznoprawnymi. Dla nas ma jednak, oprócz teoretycznoprawnego, znaczenie

12 K. Opałek, J. Wróblewski, *Sporne zagadnienia pojęć teoretycznoprawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 34 (1), s. 96 i 150; K. Opałek, *Formalne i materialne...*, s. 201–208.

13 Odmienne praworządność formalna oraz praworządność materialna były rozumiane w pracach J. Nowackiego. Twierdził on, że każda z tych charakterystyk jest uzasadniana przez odwołanie się do odmiennych wartości – nie są one zatem rozumieniami aksjologicznie indyferentnymi. Każde pojmowanie praworządności (zarówno formalne, jak i materialne) oprócz postulatu działania organów państwa na podstawie prawa obejmuje zatem postulaty dotyczące cech, jakie powinno wykazywać prawo państwa praworządne. W rozumieniu formalnym praworządności chodzi nie o samo przestrzeganie prawa, lecz o respektowanie prawa, które spełnia odpowiednie postulaty formalne. W ujęciu materialnym prawo obowiązujące w danym państwie oprócz postulatów formalnych powinno spełniać określone postulaty (sprawiedliwości, słuszności, poszanowania godności człowieka) odnoszące się do treści obowiązujących norm prawnych. J. Nowacki podkreślał, że spór o praworządność formalną bądź materialną trzeba potraktować jako spór o wartości – jest to spór naukowo nierozstrzygalny. Prezentował pogląd, że praworządność formalna oraz materialna nie są pojęciami konkurującymi, a wyeliminowanie którejkolwiek ze wskazanych charakterystyk nie wydaje się ani możliwe, ani pożyteczne, zarówno z uwagi na znaczenie wartości włączanych do każdego z tych pojęć, jak i na silne skojarzenie emocjonalne, które one wywołują. Por. J. Nowacki: *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 78 oraz *Materialne i formalne pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 23 (4/5), s. 664; S. Tkacz, Z. Tobor, *Problematyka praworządności...*, s. 48–49.

14 Warto tu jednak zwrócić uwagę, że w teorii prawa wiązano praworządność materialną nie tylko z prawem natury, lecz ze wszelkimi koncepcjami, które operują rozróżnieniem sprawiedliwego i niesprawiedliwego prawa pozytywnego. K. Opałek pisał wprost, że praworządność materialna nie zawsze *explicite* nawiązuje do norm moralnych czy tzw. prawa natury, często odwołuje się tylko do poczucia sprawiedliwości i niesprawiedliwości czy też do porównań porządków prawnych zawierających określone instytucje, K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia. Filozofia. Teoria prawa*, Warszawa 1991. Z kolei J. Nowacki uważał, że wiązanie praworządności materialnej z prawem natury jest nieuprawnione, ponieważ nie każde z nich nawiązuje do koncepcji prawnonaturalnych. W prawie naturalnym wymogi treściowe związane z materialnym rozumieniem praworządności odgrywają rolę kryteriów pozwalających na ocenę państw jako praworządnych bądź niepraworządnych – nie zyskują one jednakże priorytetu nad postanowieniami prawa obowiązującego, J. Nowacki, *Dwa studia o rozumieniach praworządności*, Katowice 1980, s. 50.

przede wszystkim praktyczne. Rozróżnienie to jest bowiem kluczowe dla określenia cech państwa praworządnego, w szczególności wskazania minimum, pozwalającego na kwalifikację działań bądź zaniechań władzy jako przypadków naruszeń praworządności.

Mimo wielu dyskusyjnych kwestii, tak teoretycznych, jak i praktycznych, widocznych zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, spór o praworządność, o rozumienie i treść tego pojęcia oraz jego możliwe zastosowania, wydaje się racjonalnie rozstrzygalny. Jest to możliwe dzięki ustaleniu na podstawie prawa krajowego i unijnego jego paradygmatycznych znaczeń i zastosowań.

3. Perspektywa unijna

3.1. Aspekt prawnopozytywny – prawo unijne pierwotne i prawo wtórne

Pojęcia praworządności i państwa prawnego (zasady państwa prawnego) są na poziomie prawa UE terminami języka prawnego. Zawarto je w preambułach i tekstach zasadniczych aktów prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. Lektura tych unormowań skłania do stwierdzenia, że oba pojęcia są przywoływane zamiennie (często niekonsekwentnie) i traktowane często jak terminy bliskoznaczne, równoważne, brakuje także racji normatywnych, które pozwoliłyby na przypisywanie im odrębnych znaczeń i funkcji. Co istotne, w Traktacie o Unii Europejskiej nie ujęto definicji legalnej praworządności. Artykuł 2 TUE¹⁵ stanowi jedynie, że „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”. Preambuła TUE¹⁶ została sformułowana podobnie jak preambuła Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁷, w której praworządność została powołana jako

15 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

16 Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389. „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 (...).

17 „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”.

jedna z zasad, na których zbudowana jest Unia. Każda z tych norm podkreśla szczególną rolę praworządności, ale jej nie definiuje¹⁸.

Czynią to natomiast niektóre akty prawa pochodnego. Definicje w nich zawarte mają charakter wyliczeń obejmujących zarówno elementy formalne, utożsamiane z pojęciem praworządności rozumianym jako legalizm, jak i materialne – nawiązujące do koncepcji państwa prawnego, w szczególności zasady demokracji i poszanowania praw człowieka traktowanych jako część dziedzictwa kulturowego. Przykładem takiej definicji jest art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹⁹, będący *nota bene* źródłem sporu pomiędzy Unią a RP, który na potrzeby tego rozporządzenia przyjmuje, że termin „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE. Obejmuje on: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.

Podobne sformułowania, odnoszące się tym razem jednak do praworządności, zawiera komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM/2014/0158 final. Zgodnie z nim praworządność obejmuje: legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są one narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych.

18 Podobnie jest w aktach prawa pochodnego. Przykładami mogą być tutaj: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.Urz. UE L 317, s. 1 ze zm.), w którym przestrzeganie praworządności w programie i działaniach jest warunkiem funkcjonowania tych podmiotów; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW67 (Dz.Urz. UE L 88, s. 6), gdzie uznano akty terroru za zamachy na demokrację i praworządność, będące wspólnymi zasadami państw członkowskich i stanowiące fundament Unii.

19 Dz.Urz. UE L 4331, s. 1.

Sposób sformułowania powyżej przytoczonych definicji nakazuje traktować je jako zamknięte, co może budzić uzasadnione wątpliwości czy zastrzeżenia co do ich zupełności. Za najszerszy, choć nie posiadający mocy normatywnej, uznaje się zbiór zasad składających się na praworządność spisany przez Komisję Wenecką²⁰. Instytucja ta stworzyła listę pytań, od odpowiedzi na które zależy, czy dana zasada jest rzeczywiście przestrzegana przez państwo członkowskie²¹. Standardy dotyczące przestrzegania zasady praworządności zostały zaliczone przez Komisję do pięciu grup tematycznych: legalność, pewność prawa, zabezpieczenie przed nadużywaniem uprawnień, równość wobec prawa oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Co istotne, oprócz szeregu czynników o charakterze prawnym Komisja jako ważne dla oceny stopnia przestrzegania zasady praworządności w danym państwie wskazała kulturę prawną i polityczną. W tym miejscu należy wspomnieć także o kryteriach kopenhaskich z 1993 r., zwłaszcza politycznych, do których zaliczono: istnienie instytucji gwarantujących stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i poszanowanie praw mniejszości²².

Powyższe przedstawienie znaczeń i miejsca pojęcia praworządności w aktach prawa UE, choć zwięzłe, potwierdza słuszność poglądu głoszonego w doktrynie, zgodnie z którym częste różnice terminologiczne nie mają żadnego znaczenia dla ustalenia normatywnych obowiązków państw członkowskich na gruncie art. 2 TUE. Niezależnie od tego, czy nazwiemy chronioną wartość państwem prawa czy praworządnością²³, jej treść oraz dyrektywy z niej wynikające w zakresie stanowienia, stosowania i wykładni prawa są tożsame²⁴.

20 Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) (dostęp: 10.10.2022); B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*, Warszawa 2016, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_unijna_procedura_kontroli_praworzadnosci.pdf (dostęp: 27.05.2022).

21 P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12; zob. M. Rulka, *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 5, s. 4 i n.

22 Kryteria przystąpienia (kryteria kopenhaskie), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen (dostęp: 19.06.2022).

23 P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej...*, s. 101.

24 W literaturze można spotkać również odmienne opinie. Jedną z nich, autorstwa T. Würtenberga i J.W. Tkaczyńskiego, przytacza M. Taborowski. Autorzy ci zwracają uwagę, że „w niemieckiej wersji językowej traktatu zamiast terminu „państwo prawne” („Rechtsstaat”) użyto terminu „Rechtsstaatlichkeit”, czyli „praworządność”, a w Komunikacie Komisji w wersji polskiej mowa jest o praworządności, gdy tymczasem w wersji niemieckiej – o zasadzie państwa prawa („Rechtsstaatsprinzip”). Z tego wywodzą niepoprawność zamiennego używania tych pojęć i uznają, że różnica w użytych pojęciach nie jest „nieistotna” (T. Würtenberg, J.W. Tkaczyński, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 16–17). Reprezentowany jest również pogląd, że brak zredefiniowania w TUE pojęcia „państwo

3.2. Orzecznictwo i doktryna

Podobne stanowisko w kwestii wielości pojęć, ich znaczeń i treści prezentuje w swym orzecznictwie TS. Posługuje się on zamiennie pojęciami „państwo prawa”, „praworządność”, „wartości państwa prawnego” lub „zasada państwa prawa”²⁵, nazywając UE „Wspólnotą prawa”²⁶, „Unią prawa” czy „Unią poddaną rządowi prawa”²⁷ i przypisując im zbliżoną czy nawet tożsamą treść.

W związku z tym, że art. 2 TUE nie zawiera legalnej definicji praworządności, TS wielokrotnie, jako uprawniony do interpretacji Traktatu, nadawał jej znaczenie²⁸. W jego orzecznictwie, jak zresztą w doktrynie prawa europejskiego, określa się ją mianem metazasady, klauzuli lub zasady parasolowej (ang. *umbrella principle*), służącej zapewnieniu skutecznego stosowania i kontroli stosowania prawa UE, w tym przestrzegania pozostałych wartości z art. 2 TUE. Jako elementy praworządności TS wymienia: zasadę legalizmu, rozdział władzy wykonawczej i sędziowskiej, zasady skutecznej ochrony sądowej i niezawisłości sędziowskiej oraz skuteczne stosowanie prawa Unii (skuteczność systemową)²⁹. Treść zasadzie praworządności nadają zatem inne zasady, mające swą samodzielną treść i wartość normatywną. Nie oznacza to jednak, że jej istotę należy sprowadzać tylko do sumy tych wartości. Powinno się jej raczej przypisać odrębne od elementów składowych znaczenie prawne, które wyznacza określony kierunek wykładni zasad będących jej częścią. Chodzi tutaj o gwarancję autonomii systemu prawa unijnego, która bezpośrednio wiąże się ze szczególnymi ponadnarodowymi cechami unijnego porządku prawnego. Na zasadę praworządności należy zatem spojrzeć jako na zasadę

prawne” oznacza, że wszystkie definicje wynikające z doktryn prawnych i iurisprudentia państw członkowskich funkcjonują w UE równolegle i mają równoprawne znaczenie (S. Dębski, *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 1 (72), s. 7; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa, 2019, s. 31).

25 Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 30 i 36; postanowienie TS (Wielka Izba) z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2018:1021, pkt 74.

26 Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, Partiécologiste „LesVerts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, nr 4, s. 1339.

27 Wyroki dotyczące praworządności: wyrok TS z dnia 13 lutego 1979 r., 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1979:38, pkt 5; wyrok TS z dnia 10 listopada 2016 r., C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35.

28 Zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE Trybunał Sprawiedliwości zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

29 Postanowienie TS z dnia 27 lipca 2017 r., C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa dotycząca wycinki drzew w Puszczy Białowieńskiej), ECLI:EU:C:2018:255.

optymalizacyjną w rozumieniu R. Alexy'ego³⁰, nakazującą w ramach badania zgodności prawa krajowego z prawem UE ochronę swoistego, ponadnarodowego europejskiego porządku prawnego. Tak jej rola, jak i brak wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich nakazuje interpretować pojęcie praworządności w sposób autonomiczny, z uwzględnieniem kontekstu i celu jego przywoływania³¹.

W praktyce, co pokazuje aktualny spór na linii RP – UE, bywa to jednak problematyczne. Wyraźnie można to zauważyć przy ustaleniu relacji zasady praworządności do wynikającej z pluralizmu konstytucyjnego klauzuli tożsamości narodowej, nierozzerwalnie związanej z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi danego państwa (art. 4 ust. 2 TUE). Problem sprowadza się do pytania, czy możliwe jest powoływanie się przez państwo członkowskie na klauzulę tożsamości narodowej w odniesieniu do kwestii objętych art. 2 TUE? Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy jakieś państwo jest podejrzewane o naruszenie tych wartości. Słuszny wydaje się pogląd, że granicą dla swobody działania państwa w ramach tożsamości konstytucyjnej musi być poszanowanie wartości z art. 2 TUE. Jest to konsekwencja konstrukcji systemu prawa UE, które opiera się na uznaniu, poszanowaniu i przestrzeganiu przez państwa członkowskie wszystkich wartości ujętych w Traktacie, w tym wartości państwa prawa (zasady państwa prawa, praworządności, wartości praworządności, zasady praworządności, zasady rządów prawa)³², przy jednoczesnym zachowaniu i poszanowaniu przez instytucje UE tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw. Współistnienie tych wartości wymaga wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy.

4. Perspektywa krajowa

Zróżnicowanie terminologiczne i towarzyszące temu wątpliwości interpretacyjne jeszcze wyraźniej obecne są w analizie pojęcia praworządności prowadzonej z perspektywy krajowej (wewnętrznej). Bardziej złożone wydają się

30 R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York 2002; M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2011, nr 1, s. 48–63.

31 „Nie oznacza to, że praworządność jako wartość unijna nie może zawierać elementów składowych wywiedzionych z porządków prawnych państw członkowskich. Wręcz przeciwnie, na praworządność w rozumieniu przyjętym np. przez Komisję składają się ogólne zasady prawa UE, które mają swoje źródło w orzecznictwie TS, odwołującym się do zasad wspólnych dla porządków konstytucyjnych państw członkowskich. Należy jednak pamiętać o tym, że to TS będzie musiał rozstrzygnąć, które z tych zasad można uznać za element praworządności na poziomie UE, i określić wymogi płynące z tych zasad dla państw członkowskich. Zasady te mogą mieć przy tym na płaszczyznach krajowej i unijnej odmienny zakres lub poziom ochrony”, M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich...*, s. 63.

32 Ibidem, s. 19.

także przyczyny takiego stanu rzeczy, zaś ich identyfikacja wymaga naszym zdaniem uwzględnienia czynników nie tylko o charakterze normatywnym, ale w znacznej mierze również politologicznym.

4.1. Zróżnicowanie terminologiczne – praworządność, legalizm, państwo prawne

Ustalenie najbardziej aktualnego krajowego rozumienia praworządności wymaga na wstępie choćby częściowej rekapitulacji polskiego dorobku orzeczniczego i doktrynalnego w zakresie także innych, w pewnej mierze zbliżonych znaczeniowo, formuł – tzn. państwa prawnego oraz legalizmu. Konieczność uwzględnienia w prowadzonych rozważaniach pierwszej z nich (państwo prawne) jest konsekwencją ujmowania praworządności jako jednego z wielu elementów składowych tego pojęcia prawnego (art. 2 Konstytucji RP)³³. Ponadto nawiązanie do idei państwa prawnego jest uzasadnione widocznym w dyskursie zróżnicowaniem terminów, za pomocą których kwalifikowane są opisywane przez nas zjawiska prawnopolityczne³⁴. Z zagadnieniem praworządności pozostaje w ścisłym związku także pojęcie (zasada) legalizmu, które w pewnych kontekstach znaczeniowych z praworządnością i jej wymogami jest wręcz utożsamiane³⁵.

Należy podkreślić, że w odniesieniu do kontekstu rodzimego języka prawnego samo pojęcie praworządności, jeszcze z dookreśleniem „socjalistyczna”, można uznać za wcześniejsze wobec formuły państwa prawnego, jednakże ustalenie jego specyficznej treści wymaga uwzględnienia szczególnego otoczenia ustrojowego, w jakim pierwotnie funkcjonowało. Zgodnie z unormowaniem art. 8 Konstytucji PRL z 1952 r.³⁶ adresatem zasady praworządności były bowiem zarówno organy państwa, jak i obywatele, zaś jej treść sprowadzała się do podstawowego obowiązku „ścisłego przestrzegania praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Właściwe państwu demokratycznemu, a zarazem zbliżone do omówionych wyżej ujęć teoretycznych i ponadnarodowych, znaczenie przyniosła tej zasadzie dopiero tzw. nowelizacja grudniowa Konstytucji PRL³⁷. Jak to obrazowo ujął W. Sokolewicz, dokonane przeobrażenie zasady praworządności polegało zarówno na jej „przekształceniu, jak

33 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zob. M. Araszkiewicz, M. Florczak-Wątor, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), Kraków 2021, s. 196–200.

34 Na temat wzajemnej relacji pojęć praworządności i państwa prawnego zob. m.in. J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 3–16; M. Kordela, *Państwo praworządne...*, s. 117–124.

35 Z kolei na temat relacji między praworządnością a legalizmem zob. M. Araszkiewicz, M. Florczak-Wątor, *Zasada legalizmu* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze...*, s. 752.

36 Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

37 Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

i odkształceniu”, a więc odpowiednio – ograniczeniu zakresu zastosowania wyłącznie do organów władzy publicznej oraz rezygnacji z aspektu materialnego, odpowiadającego aksjologii państwa tzw. dyktatury proletariatu (prawo wyrazem interesów i woli ludu pracującego)³⁸. Wraz z dokonującymi się na przełomie lat 80. i 90. XX w. zmianami ustrojowymi tak ukształtowaną treściowo zasadę przyjęło się określać mianem legalizmu, czego normatywnym wyrazem *de lege fundamentale lata* jest art. 7 obowiązującej Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Za utrwalone w obowiązującym w RP porządku prawnym uznać też trzeba konsekwencje wyrażonych w tym przepisie obowiązków adresatów zasady legalizmu, do których należy zarówno zakaz działania bez podstawy prawnej, jak i zakaz działania przekraczającego wyznaczone przez prawo granice³⁹.

W kontekście omawianego sporu na tle krajowego oraz między- i ponadnarodowego rozumienia praworządności warto jeszcze podkreślić znaczenie zasady statuowanej w art. 9 Konstytucji RP. Wyrażone w tym przepisie zobowiązanie państwa do przestrzegania wiążącego go prawa międzynarodowego istotnie uzupełnia zakres powinności władzy publicznej w kontekście obowiązującego prawa – zarówno krajowego, jak i między- oraz ponadnarodowego (tzw. legalizm prawnomiędzynarodowy⁴⁰).

W doktrynie wskazuje się, że ewolucyjnie ukształtowaną zasadę legalizmu można uznać za źródło i podstawę obowiązywania znacznie szerszej, bo zawierającej także liczne elementy materialne, formuły państwa prawnego. Wymogi legalizmu we wskazanym wyżej znaczeniu, niezależne od waloru samoistności⁴¹ mogą być traktowane jako formalny element tak ujmowanej klauzuli⁴². Odwołanie się do idei państwa prawnego (państwa prawa), które w polskich realiach ustrojowych lat 80. XX w. miało początkowo głównie charakter doktrynalny, stopniowo znajdowało wyraz w coraz liczniejszych wypowiedziach orzeczniczych, by wreszcie – wraz ze wspomnianą nowelizacją grudniową Konstytucji PRL – uzyskać ostatecznie „spozytywizowaną” podstawę w treści przepisów rangi konstytucyjnej. Przemowny wpływ na sposób rozumienia i wykładni zasady państwa prawnego (dokonywanej

38 W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, komentarz do art. 7, teza 3.

39 Za swoisty „eksces interpretacyjny” należy w związku z tym uznać wypowiedź Szefa Gabinetu Prezydenta RP z dnia 10 sierpnia 2018 r. o następującej treści: „Organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Jeżeli ktoś wykracza poza, to nie ma zakazu działania poza granicami prawa, ponieważ jest nakaz działania w granicach prawa. Nie ma przepisu prawnego zakazującego działania poza prawem, bo jest nakaz działania w ramach prawa”, zob. też bliżej M. Araszkiewicz, M. Florczak-Wątor, *Zasada legalizmu...*, s. 762.

40 Zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja RP...*, komentarz do art. 7, teza 4.

41 Czego przejawem jest choćby ich ujęcie w odrębnym przepisie Konstytucji.

42 Zob. np. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja RP...*, komentarz do art. 7.

głównie przez Trybunał Konstytucyjny) miało jednak otoczenie normatywne, w jakim klauzula ta funkcjonowała. Na dookreślenie jej treści ogromny wpływ wywarło przy tym nie tyle to, co dało się wyinterpretować z innych – obowiązujących wówczas – unormowań konstytucyjnych, ile raczej to, czego w tych regulacjach brakowało⁴³. Bardzo dynamiczny i „twórczy” sposób rozumienia klauzuli państwa prawnego, jaki można było zaobserwować w latach 1989–1997, miał bowiem swoją przyczynę w potrzebie odnalezienia swoistej zastępczej podstawy normatywnej dla potwierdzenia mocy obowiązującej licznych innych norm i zasad, których obowiązywanie w „normalnym” stanie prawnym państwa demokratycznego uznawano za niezbędne i niepodważalne. Stan ten uległ istotnej zmianie wraz z wejściem w życie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Już procesowi tworzenia tego aktu towarzyszyła bowiem chęć wypełnienia na poziomie konstytucyjnym wszystkich ujawnionych w tamtym okresie braków i luk⁴⁴.

Sądowe i doktrynalne rozumienie klauzuli państwa prawnego wyrażonej *de lege lata* w art. 2 Konstytucji RP zostało jednak istotnie zmodyfikowane treściowo. W latach 1989–1997 jej interpretacja była pierwotnie bardzo szeroka i obejmowała elementy materialne wykraczające nawet poza krąg zagadnień tradycyjnie sytuowanych w zakresie tego pojęcia. Po wejściu w życie Konstytucji RP uwidoczniał się proces odwrotny, polegający na ograniczeniu treści klauzuli państwa prawnego i pozostawieniu poza jej zakresem zwłaszcza tych komponentów, które znalazły już swoją samodzielną podstawę w odrębnych – wobec art. 2 Konstytucji RP – przepisach ustawy zasadniczej⁴⁵. Kierując się zwłaszcza linią orzeczniczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego, za niepodważalny substrat klauzuli państwa prawnego uznać można obecnie przede wszystkim zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa, jak również zasady tzw. prawidłowej („przyzwoitej”) legislacji, adresowane w pierwszym rzędzie do podmiotów wyposażonych w kompetencje o charakterze prawotwórczym⁴⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że ewolucja krajowego rozumienia idei państwa prawnego nie doprowadziła do takiego zawężenia treściowego, które utożsamiloby ją jedynie z formalnie traktowaną zasadą legalizmu. Biorąc zaś pod uwagę uwarunkowania ustrojowe towarzyszące kształtowaniu się

43 Bliżej na ten temat m.in. B. Naleziński, *Konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego – ewolucja i perspektywy* [w:] *Prawo, negocjacje, demokracja: w 30 lat po wyborach czerwcowych*, P. Ostachowski, M. Sala-Szczyński (red.), Kraków 2021, s. 57–69.

44 Do najważniejszych zaliczano zarówno brak konstytucyjnego umocowania wielu podstawowych praw i wolności (np. prawa do życia czy ochrony prywatności), jak i środków ich ochrony (np. prawa do sądu czy odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych).

45 Tendencja ta widoczna była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi, zob. B. Naleziński, *Konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego...*, s. 57–69.

46 Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, komentarz do art. 2, s. 29–32.

treści zasady państwa prawnego, trudno byłoby też zaakceptować stanowisko, zgodnie z którym tak rozumiana zasada (nawet poszerzona o wymienione wyżej komponenty materialne) wyczerpywałyby zakres treściowy pojęcia praworządności.

Spośród trzech analizowanych tu terminów pojęciu praworządności należy przypisać najszerszy zakres treściowy. Nie sprowadza się on bynajmniej wyłącznie do – akcentującej przede wszystkim elementy formalne zasady legalizmu. Trzeba zauważyć, że praworządność, pomimo braku zakotwiczenia w treści przepisów Konstytucji, z pewnością powinna być kwalifikowana jako pojęcie należące do krajowego języka prawnego. Nie definiując go bliżej, posługuje się nim bowiem ustawodawca zwykły⁴⁷. W naszej ocenie brak także podstaw do ograniczania zakresu pojęcia praworządności jedynie do tych elementów materialnych, które *de lege lata* orzecznictwo sądowe przypisuje konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego. Tym samym pojęć praworządności i państwa prawnego (w rozumieniu nadanym obecnie art. 2 Konstytucji RP) nie należy traktować jako synonimów, o tożsamym zakresie zastosowania. Ustalanie relacji zachodzącej między nimi powinno być raczej prowadzone w nawiązaniu do szerokiej treściowo (materialnie) wykładni klauzuli państwa prawnego, którą w krajowym porządku prawnym obserwowaliśmy w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

5. Uwarunkowania konfliktu

Nieporozumienia na tle praworządności, traktowanej zarówno jako pojęcie prawne, jak i kryterium oceny prawidłowości funkcjonowania władz krajowych, mają jednak o wiele bardziej zróżnicowane podłoże, aniżeli tylko to związane z rozbieżnościami terminologicznymi. W szczególności relacje między Unią Europejską a władzami RP zdeterminowane zostały silnie rozbieżnościami w ocenie dopuszczalności przeprowadzonych w naszym kraju zmian ustawowych, których przedmiotem były właściwie wszystkie (może poza Trybunałem Stanu) organy władzy sądowniczej. Tego rodzaju dylematy wywołało bowiem najpierw postępowanie zarówno ustawodawcy, jak i organów egzekutywy wobec Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸, a następnie zmiany ustawowe dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa⁴⁹, Sądu Najwyższego oraz

47 Zob. art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.) czy też art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000).

48 Bliżej na ten temat zob. *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015–marzec 2016*, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2017.

49 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.); ustawa z dnia 20 grudnia 20219 r.

statusu sędziów kształtowanego postanowieniami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Szczegóły dokonanych zmian pozostawiamy poza zakresem niniejszych rozważań⁵⁰, w tym miejscu pragniemy jedynie zwrócić uwagę na dodatkowy skutek wywołanych nimi kontrowersji. Spór o rozumienie i przestrzeganie praworządność zyskał bowiem dodatkowe tło ustrojowe, już nie tylko związane z interpretacją analizowanych przez nas pojęć, ale odnoszące się do fundamentalnych problemów relacji pierwszeństwa prawa unijnego i prawa krajowego RP, jako państwa członkowskiego. Tym samym problem wątpliwości zgłaszanych wobec zgodności z Konstytucją RP uchwalanych przez parlament zmian ustawowych⁵¹ zyskał zupełnie inny wymiar i przeniesiony został niejako na inny poziom rozważań, dotyczących generalnego pytania o wzajemne relacje między źródłami prawa w multicentrycznym systemie. W naszej ocenie kwestia ta nie pozostaje też bez wpływu na motywację podmiotów, które podejmują się wykładni pojęcia praworządności, a następnie stosują je jako kryterium oceny postępowania władz publicznych (zarówno krajowych, jak i unijnych).

Drugim czynnikiem wymagającym w naszej ocenie uwzględnienia w toku analizy rozbieżności dotyczących respektowania wymogów praworządności stało się ewidentne załamanie idei dialogu najwyższych instancji sądowych – krajowych (SN, NSA, TK) i unijnych (TS). Dobitnym tego przejawem stał się problem reakcji władz krajowych na judykaty sądów międzynarodowych⁵², w której akcentowana jest przede wszystkim idea „sądu ostatniego słowa”, zarówno w kontekście wyłączności TK w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw, jak i nadrzędności Konstytucji w systemie prawa obowiązującego w RP. Bardzo wątpliwe, aby takie podejście ułatwiło odnalezienie wspólnej drogi w interpretacji pojęcia praworządności. Z oczywistych względów nie służy temu również kwestionowanie mocy obowiązującej i skuteczności

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.).

50 W tym zakresie odsyłamy jedynie do bardzo już obszernej literatury na ten temat, zob. np. M. Wyrzykowski, *Obrona Konstytucji RP*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2017, nr 3–4, s. 9 i n.; idem, „Wrocie przejęcie” *porządku konstytucyjnego* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), Warszawa 2017, s. 831–853.

51 O stopniu skomplikowania sytuacji prawnej świadczy również to, że zastrzeżeń co do zgodności tych aktów z Konstytucją nie były w stanie do końca rozwiązać aprobujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17).

52 Po wyrokach TK z dnia: 24 listopada 2021 r., K 6/21, OTK-A 2022, poz. 9 oraz 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24 użycie liczby mnogiej wydaje się jak najbardziej uzasadnione, gdyż należy w tym kontekście uwzględnić również Europejski Trybunał Praw Człowieka i reakcję krajowych władz publicznych na jego judykaty w sprawach polskich.

judykatów TS, w których pojęcie to służy jako podstawa kontroli aktów prawnych i działań faktycznych władz krajowych⁵³.

6. Krajowe rozumienie praworządności na tle ujęcia unijnego

Nie przesądzając znaczenia wskazanych wyżej czynników prawnohistorycznych, realnie wydaje się niebezpieczeństwo rozdzwieńku między sposobem, w jaki pojęcie praworządności interpretowane jest przez krajowe organy władzy publicznej oraz przez instytucje unijne (głównie TS), zwłaszcza w sytuacjach kolizyjnych, dotyczących oceny działań tych władz przez organy ponadnarodowe. Rozdzwieńk ten związany jest bądź to z intencjonalnym ograniczaniem rozumienia praworządności do sfery wyłącznie formalnej (wersja skrajna) bądź też wyłączeniem z zakresu tego pojęcia istotnych elementów materialnych⁵⁴, a uwzględnianiem jedynie tych, które mieszczą się w wąsko rozumianej klauzuli państwa prawnego (wersja umiarkowana). Przykładów tego rodzaju zawężania, także w wersji skrajnej, dostarcza choćby argumentacja towarzysząca wspomnianemu już wyżej kwestionowaniu mocy obowiązującej i skuteczności środków prawnych (przede wszystkim wyroków TS) podejmowanych przez organy unijne w reakcji na zarzuty łamania praworządności przez krajowe organy władzy⁵⁵.

Rozważenia wymaga jeszcze problem usprawiedliwienia tego rodzaju zabiegów władz krajowych przez odwołanie się do idei tożsamości narodowej państwa, jako przesłanki uzasadniającej poszukiwanie „własnego”, „krajowego” rozumienia pojęcia praworządności. W naszej ocenie nawiązanie do tego rodzaju idei nie jest jednak w tym kontekście uprawnione. Po pierwsze bowiem, wątpliwe wydaje się, aby elementem polskiej tożsamości konstytucyjnej miała być właśnie instrumentalnie wąska interpretacja samego pojęcia praworządności, także przy uwzględnieniu relacji tego pojęcia do innych zasad opisujących analizowane przez nas zjawiska (legalizm, państwo prawne). Tym bardziej też sygnalizowane już ewoluowanie sposobu wykładni klauzuli państwa prawnego, jakie miało miejsce począwszy od końca lat 80. XX w., nie pozwala na przyjęcie, że obecne (wąskie) jej rozumienie jest elementem takiej

53 W postanowieniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2020 r., II DO 52/20 mówi się wprost, że „wyrok TSUE nie może być uznany za obowiązujący na gruncie polskiego porządku prawnego”.

54 Na przykład sądowych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki, na czele z prawem do niezawisłego i niezależnego sądu.

55 Taki właśnie zawężający charakter interpretacji zasady praworządności zwraca uwagę w skierowanym do TK wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 23 grudnia 2021 r., oraz stanowisku Marszałek Sejmu z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (sprawa K 1/22), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/22> (dostęp: 19.07.2022).

tożsamości, a tym samym uzasadnia podobną dyrektywę przy interpretacji pojęcia praworządności. Po drugie, granicą dopuszczalności poszukiwania własnego, krajowego rozumienia pojęcia, mającego swoje utrwalone znaczenie ponadnarodowe, w rodzimym porządku prawnym wydaje się sama zasada legalizmu (w tym kontekście – prawnomiędzynarodowego), o której mowa w art. 9 obowiązującej Konstytucji. Poszukiwanie krajowego rozumienia pojęcia praworządności, zmierzające do uwolnienia się od konsekwencji (zarzucanych) naruszeń kryteriów ponadnarodowych jest nie do pogodzenia z zasadą statuowaną w tym przepisie ustawy zasadniczej.

7. Podsumowanie

Powyższe rozważania można podsumować następująco:

- 1) Praworządność stanowi cechę systemu prawa unijnego jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego względem państw członkowskich, jest warunkiem wstępnym przystąpienia do UE każdego państwa europejskiego i trwania w niej.
- 2) Pojęcie to oznacza zbiór dyrektyw i standardów akceptowanych w świetle koncepcji państwa prawa lub rządów prawa. Współczesne pojmowanie praworządności, tak teoretycznoprawne, dogmatyczne, orzecznicze, jak i doktrynalne, właściwe dla ustrojów i koncepcji demokratycznych, obejmuje komponenty formalne i materialne, w tym dyrektywy służące zapewnieniu należytego poziomu ochrony praw i wolności jednostek.
- 3) Są one wspólne dla wszystkich państw członkowskich; orzecznictwo TS oraz ETPC, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, w tym Komisję Wenecką, zawierają zasady, które mają podstawowe znaczenie dla określenia treści praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 TUE⁵⁶. Oczywiście nie oznacza to, że dokładna treść zasad i norm związanych z praworządnością nie może się różnić na poziomie krajowym, odmienności wynikające z różnych systemów konstytucyjnych państw członkowskich, ich tradycji i kultury prawnej są dopuszczalne, co więcej, w granicach art. 2 TUE chroni je traktatowy obowiązek poszanowania tożsamości konstytucyjnej (art. 4 TUE).
- 4) Wszystkie powołane powyżej argumenty wskazują, że rozwiązanie sporu o praworządność jest możliwe dzięki odwołaniu się do tradycyjnych, teoretyczno- i konstytucyjnoprawnych rozróżnień i kategorii oraz przyjęciu postawy przychylności dla prawa unijnego w duchu wzajemnego zaufania, lojalności, solidarności, współpracy i dialogu.

⁵⁶ Zob. P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej...*; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich...*, s. 61–62.

Bibliografia

- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York 2002.
- Araszkiewicz M., Florczak-Wątor M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz Zasada legalizmu* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), Kraków 2021.
- Dębski S., *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 1 (72).
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- Grabowska-Moroż B., M. Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*, Warszawa 2016, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_unijna_procedura_kontroli_praworzadnosci.pdf (dostęp: 27.05.2022).
- Klina-Prasznic U., *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015–marzec 2016*, P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2017.
- Kordela M., *Państwo praworządne i państwo prawne – stosunek pojęć* [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 roku w Katowicach*, B. Czech (red.), Katowice 1992.
- Korycka M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2011, nr 1.
- Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.
- Naleziński B., *Konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego – ewolucja i perspektywy* [w:] *Prawo, negocjacje, demokracja: w 30 lat po wyborach czerwcowych*, P. Ostachowski, M. Sala-Szczypiński (red.), Kraków 2021.
- Nowacki J., *Materialne i formalne pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 23 (4/5).
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Nowacki J., *Dwa studia o rozumieniach praworządności*, Katowice 1980.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Opalek K., *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 14 (10).
- Opalek K., *Formalne i materialne pojęcie praworządności* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek (red.), Kraków–Warszawa 1964.
- Opalek K., Wróblewski J., *Sporne zagadnienia pojęć teoretycznoprawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 34 (1).
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo. Metodologia. Filozofia. Teoria prawa*, Warszawa 1991.
- Rulka M., *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 5.
- PAP, KE: *kary dla Polski w sporach dotyczących praworządności wynoszą ponad 160 mln euro*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/KE-kary-dla-Polski-w-sporach>

- dotyczacych-praworzadnosci-wynosza-ponad-160-mln-euro-8330063.html (dostęp: 15.07.2022).
- Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.
- Sokolewicz W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Tkacz S., *Prawo a wartości w teorii Józefa Nowackiego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, nr 6 (2).
- Tkacz S., Tobor Z., *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opałka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXXXII, 2020, nr 1.
- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2006.
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.
- Würtenberg T., Tkaczyński J.W., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9.
- Wyrzykowski M., „Wrogie przejęcie” *porządku konstytucyjnego* [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), Warszawa 2017.
- Wyrzykowski M., *Obrona Konstytucji RP*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2017, nr 3–4.

Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW67, Dz.Urz. UE L 88, s. 6.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, 11 marca 2014 r., COM(2014) 158 final.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, Dz.Urz. UE L 317, s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433l, s. 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2000.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2022 r. poz. 1247.

Orzeczenia

- Wyrok TS z dnia 13 lutego 1979 r., 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofdproduct-schap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1979:38.
- Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, nr 4, s. 1339.
- Wyrok TS z dnia 10 listopada 2016 r., C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, ECLI:EU:C:2016:858.
- Postanowienie TS z dnia 27 lipca 2017 r., C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2018:255.
- Wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindicaldos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.
- Postanowienie TS (Wielka Izba) z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2018:1021.W
- Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A2019, poz. 17.
- Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24.
- Rozstrzygnięcie TK z dnia 24 listopada 2021 r., K 6/21, OTK-A 2022, poz. 9.
- Postanowienie Izby Dyscyplinarnej SN z 23.09.2020 r., II DO 52/20, LEX nr 3054453.

Źródła internetowe

- Kryteria przystąpienia (kryteria kopenhaskie), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen (dostęp: 19.06.2022).
- Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) (dostęp: 10.10.2022).
- Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 23.12.2021 r. oraz stanowisko Marszałka Sejmu z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (sprawa K 1/22), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/22> (dostęp: 20.11.2022).

Pojęcie praworządności we współczesnej debacie polityczno-prawnej

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problem praworządności rozważany z perspektywy Unii Europejskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego tej organizacji. Zasada praworządności uznawana jest za jeden z fundamentów funkcjonowania UE i poszczególnych państw członkowskich. Ustalenie treści tego pojęcia rodzi trudności związane z brakiem jego legalnej definicji, pomocne może być jednak odwołanie się do ustaleń teorii prawa dotyczących rozróżnienia formalnego i materialnego rozumienia tej zasady. Na poziomie Unii Europejskiej widoczne jest dodatkowo odwoływanie się do innych pojęć, również opisujących problematykę przestrzegania prawa przez organy władzy. Istotne znaczenie dla ustalenia treści pojęcia praworządności mają nie tylko akty prawa unijnego, ale również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Podobne problemy występują na poziomie krajowym. Dodatkowym źródłem kontrowersji jest odmienne podejście władz RP do sposobu rozumienia praworządności, a zwłaszcza kwalifikowania działań władzy publicznej, które napotykają zarzut naruszania tej zasady. Celem analizy jest zarówno ustalenie przyczyn takiego stanu, jak i zaproponowanie możliwych rozwiązań wynikających z niego problemów.

Słowa kluczowe: praworządność, legalizm, prawo Unii Europejskiej, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Sprawiedliwości

The concept of the rule of law in the contemporary political and legal debate

Abstract

The subject of the discussion is the problem of the rule of law, considered from the perspective of the European Union and the Republic of Poland, as a member state of this organization. The rule of law is considered to be one of the cornerstones of the functioning of the EU and individual Member States. Determining the content of this concept raises difficulties related to the lack of its legal definition. However, it may be helpful to refer to the findings of legal theory regarding the distinction between the formal and material understanding of this principle. At the level of the European Union, there is also a reference to other concepts that also describe the issue of compliance with the law by authorities. Not only acts of EU law, but also the case-law of the Court of Justice are important in determining the content of the concept of the rule of law. Similar problems also exist at national level. An additional source of controversy, however, is the different approach of the Polish authorities to the way of understanding the rule of law, and especially the qualification of actions of public authorities that are accused of violating this principle. The aim of the analysis is to determine the causes of such a state and to propose possible solutions to the problems resulting from it.

Keywords: rule of law, legalism, European Union law, Constitutional Tribunal, Court of Justice