

BEATA TUBEK<sup>1</sup>

## Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności

### 1. Wprowadzenie

Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości, do których należą prawa podstawowe, demokracja i praworządność<sup>2</sup>. Stanowią one fundament naszych społeczeństw i wspólnej tożsamości. Demokracja nie może funkcjonować sprawnie bez niezależnych sądów gwarantujących ochronę praw podstawowych i swobód obywatelskich, aktywnego społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnych i pluralistycznych mediów.

Unia Europejska to wspólnota państw członkowskich, której celem jest integracja. Zakłada ona poszanowanie i zachowanie różnorodności konstytucyjnych porządków prawnych, ale również promowanie i rozwijanie wspólnotowości, zwłaszcza w wymiarze aksjologicznym i ustrojowym<sup>3</sup>. Przez wiele lat owa wspólnotowość budowana była wokół idei wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich tworzących Unię.

Czy możliwe jest sformułowanie definicji „rządów prawa”, która byłaby akceptowalna zarówno z perspektywy UE, jak i tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich? Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na to pytanie, wykorzystując charakterystyczne dla nauk prawnych metody

---

1 Beata Tubek – Szkoła Doktorska KUL, Uniwersytet Jagielloński, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, ORCID: 0000-0003-3810-5732.

2 Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej. 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.

3 A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności” Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3, s. 61.

badawcze, dostępną literaturę, akty prawny krajowe i międzynarodowe, a także obserwację zaistniałej sytuacji na arenie politycznej.

## 2. Praworządność zagadnienie pojęciowe

Praworządność stanowi fundament porządku prawnego UE, jako jedna z podstawowych idei regulatywnych, która konstytuuje współczesną kulturę prawną europejskiej wspólnoty<sup>4</sup>. Jak wyjaśnia C. Mik, zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, kierując się wartościami takimi jak demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność ma bezpośredni wpływ na życie każdego obywatela – jest warunkiem niezbędnym zapewnienia równości wobec prawa, ochrony praw jednostki, zapobiegania nadużywaniu władzy przez organy publiczne oraz rozliczalności władz. Praworządność obejmuje rozliczalność sposobu stanowienia prawa, sprawiedliwość w jego stosowaniu i sprawność jego działania<sup>5</sup>.

Praworządność jako jedna z wartości, na których opiera się UE, ma swoje źródło bezpośrednio w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Przepis ten, obok takich wartości jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości czy praw człowieka, wyraźnie wskazuje na państwo prawne<sup>6</sup>. Do praworządności odwołuje się również preambuła Karty Praw Podstawowych (KPP), która określa państwo prawne jako fundamentalną zasadę UE, a art. 21 ust. 1 TUE precyzuje, że leży ona u podstaw utworzenia, rozwoju i rozszerzenia wspólnoty<sup>7</sup>. Jak twierdzi J. Polakiewicz (Rada Europy), wartości składające się na zasadę praworządności są wspólne wszystkim krajom Europy, zarówno w ramach UE, jak i Rady Europy. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) oraz dokumentów Komisji Europejskiej i Komisji Weneckiej możliwe jest określenie niewyczerpującego zbioru zasad

---

4 M. Woźniak, *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2018, nr 48, s. 53–54; P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, w: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 23–36.

5 C. Mik, *Opinia na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania (COM(2019) 343 final)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 93–94.

6 P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12, s. 101.

7 Ch. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, „European Policy Analysis” 2016, nr 1, s. 2.

obejmujących pojęcie praworządności. Elementy wynikające w szczególności z orzecznictwa TSUE i ETPC zostały uwzględnione w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowanym „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”<sup>8</sup>. Zgodnie z treścią wspomnianego dokumentu do zasad praworządności należą: zasada legalności (oznaczająca przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa), pewność prawa (wymagająca, aby przepisy były jasne i przewidywalne, a ich zasady nie mogły być retrospektywnie), zakaz arbitralności w działaniu władzy wykonawczej (wymagająca, aby ingerencja władz publicznych w prywatną działalność osoby fizycznej lub prawnej miała podstawę prawną i była uzasadniona względami określonymi w prawie), niezależna i skuteczna kontrola sądowa (w tym kontrola poszanowania praw podstawowych), niezależne i bezstronne sądownictwo (z zachowaniem zasady podziału władz) oraz równość wobec prawa (załącznik I do komunikatu). Komunikat przewiduje, że dokładna treść zasad i norm wynikających z praworządności może różnić się na poziomie krajowym. Choć realizacja tej zasady może zatem być odmienna w poszczególnych państwach członkowskich, to należy zgodzić się z poglądem wyrażanym w literaturze, że nie jest potrzebne zunifikowanie i jednolite praktykowanie tej zasady przez wszystkie państwa<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 2 TUE wartości określone w tym przepisie są „wspólne państwom członkowskim”. Poszanowanie i wspieranie praworządności jest nie tylko warunkiem członkostwa w UE – na co wskazuje art. 49 TUE – lecz również obowiązkiem wszystkich krajów członkowskich i warunkiem korzystania z pełni praw związanych z członkostwem w UE. Skoro państwo kandydujące do UE musi przestrzegać i wspierać wartości zapisane w art. 2 TUE, to tym bardziej należy uznać, że obowiązek ten dotyczy krajów członkowskich, wśród których znajduje się choćby Polska<sup>10</sup>.

### 3. Praworządność w prawie konstytucyjnym wybranych państw członkowskich

Wyróżnia się państwo prawne w znaczeniu formalnym i materialnym. Zasada państwa prawnego w znaczeniu formalnym, najogólniej rzecz ujmując, oznacza „państwo rządzone przez prawo, w którym prawo stoi ponad państwem”<sup>11</sup> –

<sup>8</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014)158 wersja ostateczna, Bruksela 2011.

<sup>9</sup> P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej...*, s. 106.

<sup>10</sup> Ch. Hillion, *Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?*, „Common Market Law Review” 2015, nr 52, s. 620.

<sup>11</sup> J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 106; W. Skrzydło, *art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013.

władza państwowa związana jest prawem, „prawo jest wartością samą w sobie”<sup>12</sup>, niezależnie od jego treści.

Natomiast w ujęciu materialnym „prawo powinno realizować idee sprawiedliwości”. W tym znaczeniu rządy prawa mają charakter instrumentalny, gdyż służą realizacji określonego celu<sup>13</sup>. W porządku prawnym ujęty jest ogół instytucji prawnych, takich jak: „demokratyczne ustawodawstwo, wiązanie aktów władzy wykonawczej głowy państwa z kontrasygnatą odpowiedzialnych ministrów, prawa i wolności, niezawisłość sądów, wymiar sprawiedliwości administracyjnej itp.”<sup>14</sup>. Głównym celem jest ochrona jednostki przed nadmierną ingerencją władzy publicznej<sup>15</sup>.

Na przestrzeni lat w porządkach prawnych państw europejskich rozwinęły się trzy główne koncepcje zasady państwa prawnego, do których należą: *rule of law* – w brytyjskim systemie *common law*, francuska *État de droit* oraz niemiecka – *Rechtsstaat*, do której nawiązuje większość państw UE<sup>16</sup>.

Teoria rządów prawa przyjęta w systemie anglosaskim wynika zwłaszcza z prac J. Locke’a<sup>17</sup> oraz późniejszych A. Venn Diceya<sup>18</sup>. Niemiecka koncepcja państwa prawnego wywodzi się natomiast z poglądów w szczególności I. Kanta, W. von Humbolta, C.Th. Welckera, R. von Mohla, H.R. von Gneista

---

12 P. Tuleja, art. 2, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. pierwsze, Warszawa 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 2.

13 *Ibidem*.

14 Cytat za: A. Bröstl, Čl. 1, w: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, red. M. Čič, Eurokódex 2012, s. 26, i przywołany tam: H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, Nachdruck Wien, 1995; tłum. własne. Choć należy nadmienić, że niesłusznie zdaniem H. Kelsena, który utożsamiał państwo z prawem, każde państwo było państwem prawnym. Zob. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, s. 16; A. Peretiatkovicz, *Teoria prawa i państwa H. Kelsena*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 4, s. 459–462.

15 M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, dostęp w systemie LEX, nt. 18, i przywołany tam: J. Mikołajewicz, M. Smolak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 98.

16 L. Heuschling, *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Paris 2002; L. Pech, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2022, nr 14, s. 22–47; A. Bröstl, Čl. 1..., s. 25; Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Report on the rule of law [Sprawozdanie na temat praworządności], przyjęty przez Komisję Wenecką podczas 86 sesji plenarnej (Wenecja, 25–26 marca 2011), CDL-AD(2011)003rev-e, Strasbourg, 4 kwietnia 2011, Study No. 512/2009, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (dostęp: 1.11.2024).

17 Zob. B. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics and Theory*, Cambridge 2004, s. 47 i n.

18 T. Bingham, *The Rule of Law*, 2011, s. 3–5. Szerzej na temat historii kształtowania się anglosaskiej *rule of law* zob. *Ibidem*, s. 10–33; zob. także: T. Fleiner, L.R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin–Heidelberg 2009, s. 222–232.

i L. von Steina<sup>19</sup>. Zasady te rozwijane były zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie oraz ustawodawstwie. Choć terminy te, pomimo różnic w zakresie poszczególnych elementów praworządności, takich jak „zasady podziału władzy, systemów rządowych czy roli ustawy”, nie są synonimami, opierają się na wspólnych założeniach i tych samych wartościach prawa. Jak zauważa P. Tuleja za L. Fullerem, do tych wartości zalicza się powszechność, pewność, dostępność i przewidywalność<sup>20</sup>.

Nie sposób mówić o tradycji konstytucyjnej bez wyjaśnienia samego terminu „tradycja”. Cóż zatem oznacza to pojęcie? Ironiczną odpowiedź na to pytanie, rozważając, czym tradycja nie jest, dał S. Bareja w słynnej komedii *Miś*, którą współcześnie określa się jako „kultową”. Padły tam słowa o „nowej świeckiej tradycji”. Tym właśnie tradycja nie jest. Przede wszystkim nie może być „nowa”. Z istoty tradycji wynika, że jest stara, ugruntowana, a przede wszystkim nie narzucona z zewnątrz. Tradycja musi się zrodzić w sposób niejako autonomiczny, nie można jej zadekretować. Jej źródła nie tkwią w woli państwa, kaprysie władcy czy decyzjach urzędników czy polityków. Tradycja się rodzi! Czasem w bólach, gdy pewne rozwiązania przez dziesięciolecia poddawane są weryfikacji metodą prób i błędów. To, co się ostatecznie, na trwałe wchodzi do społecznego krwioobiegu – staje się właśnie tradycją, czymś wartościowym, cennym, czymś, co warto pielęgnować i co powinno być „przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia na pokolenie” – jak to ujmowała Konstytucja kwietniowa<sup>21</sup>. Tradycja to nie sama przeszłość – to przeszłość i terażniejszość skierowana ku przyszłości. Tak jak nie może być nowej tradycji w ogóle, tak też nie może być nowej tradycji konstytucyjnej. Pojawia się tu pytanie o relację między tradycją a obowiązującą konstytucją, uchwaloną w określonym momencie. W tym miejscu należy również pochylić się nad samym terminem „konstytucja”. Tak w Polsce, jak i w krajach kontynentalnej Europy, przez konstytucję rozumie się przede wszystkim akt normatywny o najwyższej randze – ustawę zasadniczą, dokument władzy

19 W. Kozyra, *Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku*, „Res Historica” 2011, nr 31, s. 50; A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, nr 1, t. 57, s. 177–201; M. Zubik, W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, nt. 4; T. Fleiner, L.R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy...*, s. 236–239.

20 P. Tuleja, *art. 2...*, nb. 7. Por. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 56.

21 Odnosiła ona to stwierdzenie, podnosząc je do rangi normy konstytucyjnej, wprowadzie do państwa, jednak rozumianego nie abstrakcyjnie, ani tylko instytucjonalnie, ani nie do konkretnej formy państwowej – Rzeczypospolitej Polskiej *Anno Domini* 1935 – lecz do pisanego z wielkich liter Państwa Polskiego, które wykraczało w swoich granicach chronologicznych daleko poza rok 1935, obejmując zarówno przeszłość, jak i przyszłość. Jego istotowa tożsamość, pozwalająca mu być właśnie Państwem Polskim na przestrzeni wieków, musiała się opierać na określonej tożsamości, wspólnocie kultury, do której należy wspólna tradycja. Por.: art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 20 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935.30.227).

publicznej zawierający przepisy, z których można następnie wyprowadzić generalne i abstrakcyjne normy prawne, na straży których stoi suwerenna władza, mogąca wymusić posłuch wobec tych norm. To oczywiście prawda – w sensie formalnym tym właśnie jest konstytucja pisana. Niemniej jednak, powszechnie znany przykład brytyjski pokazuje, że konstytucja może istnieć bez jednego skonkretyzowanego dokumentu; że od papieru ważniejsze są same zasady i reguły, ich powszechna znajomość i ich powszechne respektowanie. Gdy zasady i reguły zostaną wypowiedziane, skonkretyzowane i spisane w jednym akcie, będziemy mieli wówczas do czynienia z konstytucją pisaną. Czy jednak spisanie zasad i reguł uchodzących dotąd za fundamentalne dla danego państwa powoduje, że to, co legło u podstaw ich normatywnego wypowiedzenia, przestało obowiązywać, wiązać, znikło? Czy nie należy wręcz mówić o pierwotności „konstytucji wspólnoty”, która stanowi jej samookreślenie, w stosunku do konkretnej „konstytucji państwa”, która albo tę pierwszą ustrojowo i normatywnie realizuje, albo ją wypacza, czy wręcz na siłę usiłuje zmienić? Zdarzają się przecież konstytucje pisane, które nie odzwierciedlają owej rzeczywistej „konstytucji wspólnoty”, a w skrajnych przypadkach podejmują z nią walkę<sup>22</sup>. Bywają oczywiście państwa młode, tworzone prawie *ex nihilo*, o krótkiej historii, które siłą rzeczy będą nawiązywać do rozwiązań zaczerpniętych z wybranych przez siebie źródeł, lub też takie, które z różnych względów do swojej tradycji nawiązać nie mogą lub nie chcą. W ich przypadku konstytucja pisana będzie stanowiła kamień węgielny nowego porządku państwowego i społecznego, który albo utrzyma budowany na niej gmach państwa, albo stanie się kamieniem odrzuconym przez budujących, z rozmaitymi możliwymi tego skutkami<sup>23</sup>.

#### 4. Konstytucje państw członkowskich UE

Praworządność występuje praktycznie we wszystkich tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich UE, jednakże państwa te przyjęły różne koncepcje, na których oparły jej rozumienie. Ponadto zasada praworządności wyrażona jest wprost jedynie w kilkunastu europejskich konstytucjach<sup>24</sup>. Część przed-

22 W nauce funkcjonują w odniesieniu do tych zjawisk terminy: „konstytucjonalizm preskryptywny” i „konstytucjonalizm konstruktywistyczny”, por.: L. Morawski, *O tożsamości konstytucyjnej Polaków*, „Prawo i Więź” 2012, nr 1, przedruk w formie broszury wydanej przez Trybunał Konstytucyjny z okazji konferencji naukowej w TK 2 lutego 2018 r. poświęconej śp. Prof. Lechowi Morawskiemu pt. „Tożsamość konstytucyjna”, s. 6.

23 Narzuca się tu przykład Konstytucji USA, państwa tworzonego w sensie ustrojowym niemal „na surowym korzeniu”, którego przyjęte zasady ustrojowe zdawały się nadawać mu określony kierunek rozwoju na przyszłość. Jednak i ten przykład nie może być rozpatrywany w całkowitym oderwaniu od tradycji, choćby myśli ustrojowej i określonych nurtów filozofii

24 P. Tuleja, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 2.

stawicieli doktryny prawa konstytucyjnego grupuje państwa europejskie na trzy kategorie: te, które oparły definicję praworządności na koncepcji rządów prawa (*rule of law*), te, które oparły ją na koncepcji państwa prawnego (*Rechtsstaat*), oraz takie, które poprzez istotną modyfikację tych koncepcji wytworzyły własną koncepcję praworządności<sup>25</sup>. Do pierwszej grupy państw można oczywiście zaliczyć Wielką Brytanię<sup>26</sup>. Co prawda państwo to nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym, jednakże XIX-wieczna koncepcja rządów prawa jest w tym kraju ciągle aktualna. Innym państwem członkowskim UE, które odwołuje się do koncepcji rządów prawa, jest Chorwacja. Konstytucja Chorwacji<sup>27</sup> w art. 1 już w pierwszym zdaniu stanowi, że Republika Chorwacji jest jednolitym i niepodzielnym, demokratycznym państwem socjalnym, natomiast w art. 3 dodaje: Wolność, równość, równość narodów i równość płci, umiłowanie pokoju, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie praw człowieka, nienaruszalność własności, poszanowanie natury i środowiska naturalnego, rządu prawa oraz demokratyczny system wielopartyjny stanowią najwyższe wartości porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji i podstawę wykładni Konstytucji.

Do drugiej grupy państw możemy w pierwszej kolejności zaliczyć Niemcy – to tam bowiem koncepcja państwa prawnego uległa „pozytywizacji”<sup>28</sup>. Konstytucja RFN<sup>29</sup> w art. 28 ust. 1 stanowi, że porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej, a zasadę tę odnosi się także do władz federalnych (art. 20 ust. 1 i 3 Konstytucji RFN). Koncepcja ta została także przyjęta przez Hiszpanię i Portugalię, które w preambułach swoich konstytucji nawiązują do państwa prawnego. Konstytucja Hiszpanii<sup>30</sup> w preambule wyraża wolę obywateli umocnienia państwa prawnego, zapewniającego rządy ustawy jako wyraz woli ludu. Natomiast preambuła Konstytucji Portugalii<sup>31</sup> mówi, że Zgromadzenie Konstytucyjne potwierdza postanowienie ludu portugalskiego, aby bronić niepodległości narodowej, zagwarantować prawa podstawowe obywateli, ustanowić fundamentalne zasady demokracji, zapewnić prymat demokratycznego państwa prawnego

25 W. Sokolewicz, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 94–95.

26 Od 1 lutego 2020 r. Wielka Brytania nie jest członkiem UE, natomiast jej długoletnia obecność w szeregach wspólnoty i wkład, jaki wniosła ona w kształtowanie się kultury prawnej UE, przesądziły o uwzględnieniu jej w opisywanym zestawieniu.

27 Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

28 W. Sokolewicz, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 94.

29 Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

30 Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 znowelizowana 27 sierpnia 1992, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.

31 Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

i otworzyć drogę do stworzenia społeczeństwa socjalistycznego, szanując wolę ludu portugalskiego i mając na celu budowę kraju bardziej wolnego, sprawiedliwego i braterskiego. Podobny zapis znajdziemy w preambule Konstytucji Litwy<sup>32</sup>.

Ostatnią grupę państw stanowią te, które dokonały modyfikacji w opisywanych wcześniej koncepcjach. Taką modyfikacją, typową dla państw dawnego bloku wschodniego, jest koncepcja „państwa prawnego, demokratycznego i socjalnego”<sup>33</sup>. W kontekście państw członkowskich UE klauzulę tę znajdziemy w konstytucji Rumunii (art. 1 ust. 3: Rumunia jest demokratycznym i socjalnym państwem prawa, w którym godność człowieka, prawa i wolności obywatelskie, swobodny rozwój osobowości oraz sprawiedliwość i pluralizm polityczny stanowią wartości najwyższe w duchu demokratycznych tradycji narodu rumuńskiego oraz ideałów Rewolucji z 1989 r. i są gwarantowane<sup>34</sup>) oraz Słowenii (art. 2: Słowenia jest socjalnym państwem prawnym<sup>35</sup>). Natomiast klauzula demokratycznego państwa prawnego obecna jest w konstytucjach Czech (art. 1 ust. 1: Republika Czeska jest suwerennym, jednolitym i demokratycznym państwem prawa, opartym na poszanowaniu praw i wolności człowieka i obywatela<sup>36</sup>), Słowacji (art. 1 ust. 1: Republika Słowacka jest suwerennym i demokratycznym państwem prawnym. Nie jest związana żadną ideologią ani religią<sup>37</sup>) oraz Polski.

## 5. Praworządność w polskiej tradycji konstytucyjnej

W Konstytucji RP z 1997 r.<sup>38</sup> praworządność otrzymała rangę naczelnej zasady ustrojowej (art. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 2 konstytucji: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie są wprost wymienione w konstytucji<sup>39</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się zasady pochodne, które nie zostały wprawdzie *expressis verbis* ujęte w konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego<sup>40</sup>. W doktrynie wskazuje się, że na istotę zasady demokratycznego

32 Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

33 W. Sokolewicz, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 94.

34 Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

35 Konstytucja Republiki Słowenii, tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

36 Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk, Warszawa 2000.

37 Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

38 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

39 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9.

40 Wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1.



państwa prawnego składa się szereg innych zasad ujętych w konstytucji. Są to: podział władz; istnienie zamkniętego i uporządkowanego systemu prawnego (źródeł prawa); supremacja konstytucji nad innymi aktami normatywnymi oraz prymat ustawy nad aktami niższego rzędu w systemie źródeł prawa; istnienie rozwiniętego w ustawie zasadniczej katalogu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, zgodnego z międzynarodowymi standardami, wraz z odpowiednim zestawem ich gwarancji instytucjonalno-prawnych; ingerencja państwa w sferę wolności i własności jednostki wyłącznie na podstawie ustawy i w stopniu niezbędnym dla zachowania standardów demokratycznych oraz niezagrażającym ich nadmiernemu, nieproporcjonalnemu i nieuzasadnionemu ograniczaniu; istnienie mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa i legalności aktów normatywnych; zasada suwerenności; zapewnianie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w tym w stanowieniu prawa i wymierzaniu sprawiedliwości; oparte na zasadach demokratycznych wolności, tajności i powszechności procedur wyborczych; ochrona praw słuszenie nabytych; sądowa kontrola działalności władzy publicznej, w tym w szczególności organów władzy wykonawczej; odpowiedzialność odszkodowawczej państwa, będąca instytucjonalną gwarancją praworządności, a także cywilna odpowiedzialność urzędników oraz prawnokarna odpowiedzialność najwyższych funkcjonariuszy państwowych; respektowanie zasad tzw. wewnętrznej moralności prawa i wynikających z niej reguł dobrej legislacji, na które składają się jej jawność, niesprzeczność, zupełność, zakaz retroaktywności, jasne reguły określające zasady obowiązywania i jednolite stosowanie, odpowiedni okres upływający między ogłoszeniem a wejściem w życie aktu normatywnego (*vacatio legis*), zakaz nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności); zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>41</sup>.

Potwierdza to też najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje się, że art. 2, traktowany jako „metazasada”, ma istotne znaczenie przy interpretacji aktów prawnych (stosowaniu prawa), zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Jest fundamentem do rekonstruowania zasad o podstawowym znaczeniu, także takich, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście samej konstytucji. Wśród takich zasad trzeba wymienić: zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasadę jednoznaczności (określoności) prawa, zasadę zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w szczególności w stanowieniu prawa, w tym zasadę demokratycznego mandatu wszystkich instytucji publicznych oraz zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>42</sup>.

---

41 V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 17.

42 Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.

Po pobieżnej analizie treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego można dojść do wniosku, że zachodzi istotna różnica pomiędzy konstytucyjnym a traktatowym rozumieniem praworządności. Konstytucyjne państwo prawa ma zdecydowanie szersze znaczenie, a w jego zakresie normatywnym konstytucyjna „praworządność” stanowi jedynie jeden z elementów składowych. Nie sposób więc postawić znaku równości pomiędzy „praworządnością” w rozumieniu polskiego systemu prawnego a tą opisaną w unijnych traktatach.

## 6. Podsumowanie

Reasumując przedstawione rozważania, w mojej ocenie wątpliwe jest mówienie o wspólnej europejskiej definicji praworządności, pomimo iż instytucje unijne, takie jak Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE, stoją na stanowisku iż, praworządność opiera się na tradycjach konstytucyjnych. Pojęcie praworządności ograniczyć się musi do znalezienia jej elementów akceptowanych przez wszystkie państwa członkowskie UE i każdorazowo powinno uwzględniać tradycję i tożsamość konstytucyjną danego państwa, a także kontekst normatywny, w jakim funkcjonują badane przez instytucje UE unormowania<sup>43</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

Bingham T., *The Rule of Law*, 2011.

Bogdanowicz P., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej, w: Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Bröstl A., *Čl. 1*, w: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, red. M. Čič, Eurokódex 2012.

Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, nr 1, t. 57.

Fleiner T., Basta Fleiner L.R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin–Heidelberg 2009.

Heuschling L., *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Dalloz, Paris 2002.

Hillion Ch., *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, „European Policy Analysis” 2016, nr 1.

Hillion Ch., *Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?*, „Common Market Law Review” 2015, nr 52.

---

<sup>43</sup> O. Kida, *Państwo prawne jako zasada w porządku ustrojowy Unii Europejskiej*, <https://cbpe.pl/2023/03/20/panstwo-prawne-jako-zasada-w-porzadku-ustrojowym-unii-europejskiej/> (dostęp: 1.11.2024).

- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, Nachdruck, Wien 1995.
- Kida O., *Państwo prawne jako zasada w porządku ustrojowy Unii Europejskiej*, <https://cbpe.pl/2023/03/20/panstwo-prawne-jako-zasada-w-porzadku-ustrojowym-unii-europejskiej/> (dostęp: 1.11.2024).
- Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.
- Mik C., *Opinia na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania (COM(2019) 343 final)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4.
- Mikołajewicz J., Smolak M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Morawski L., „O tożsamości konstytucyjnej Polaków”, „Prawo i Więzy” 2012, nr 1.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Pech L., *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2022, nr 14.
- Peretiatkiewicz A., *Teoria prawa i państwa H. Kelsena*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 4.
- Serzhanova V., Krzysztofik E., *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Sikora A., *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności” Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3.
- Skrzydło W., *art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013.
- Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006.
- Sokolewicz W., Zubik M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *art. 2, w: Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. pierwsze, Warszawa 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 2.
- Tuleja P., *art. 2, w: Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. pierwsze, Warszawa 2016, nb. 7.
- Tuleja P., w: *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. pierwsze, Warszawa 2016, art. 2.
- Woźniak M., *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2018, nr 48.

## Akty prawne

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności(20110, COM(2014)158 wersja ostateczna, Bruksela.
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 znowelizowana 27 sierpnia 1992, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.

- Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Słowenii, tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9.
- Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1.

## Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności

### Streszczenie

Praworządność (ang. *rule of law*) to wartość, która stanowi fundament Unii Europejskiej, co wynika wprost z konstytuujących ją traktatów. Jak należy zatem rozumieć to pojęcie i czy rzeczywiście można mówić o wspólnej dla wszystkich państw członkowskich „praworządności”? Czy da się stworzyć definicję „rządów prawa” akceptowalną z perspektywy zarówno Unii Europejskiej, jak i tradycji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich? Pomocna w tym zakresie była analiza literatury, aktów prawnych zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, a także wykorzystanie metody dogmatyczno-prawnej, prawnoporównawczej oraz obserwacja trwającego od kilku lat problemu z istotą zasady praworządności w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** praworządność, tradycja, konstytucja, Unia Europejska

## The European Union in the Face of Rule of Law Challenges

### Abstract

The rule of law is a value that constitutes the foundation of the European Union, as explicitly stated in the treaties that establish it. But how should this concept be understood, and can we genuinely speak of a common “rule of law” applicable to all member states? Is it possible to develop a definition of the “rule of law” that is acceptable from the perspectives of both the European Union and the constitutional traditions of selected member states? This analysis was facilitated by a review of relevant literature, legal acts (both national and international), the application of the dogmatic-legal method, comparative law, and an examination of ongoing issues surrounding the essence of the rule of law in Poland and other European Union countries over recent years.

**Keywords:** rule of law, tradition, constitution, European Union