

**Viktoria Serzhanova**

Uniwersytet Rzeszowski

**Edyta Krzysztofik**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

# **Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej**

## **Wprowadzenie**

Zasada państwa prawnego należy do podstawowych kanonów współczesnej demokracji i bez cienia wątpliwości pozostaje fundamentalną wartością konstytucyjną i zasadą ustrojową państw demokratycznych. Jej zakres i interpretacja wywodzi się z krajowego porządku konstytucyjnego i wynika przede wszystkim z ustawy zasadniczej. Niemniej jednak są także inne czynniki wpływające na jej kształt i rozumienie. Niebagatelną rolę odgrywa w tym zakresie działalność orzecznicza sądów konstytucyjnych, która poddaje treść i wykładnię tej zasady stałemu procesowi ewolucji. W kontekście zaś ochrony tej wartości ogromne znaczenie mają jej gwarancje, w tym zarówno krajowe, jak i te o charakterze międzynarodowym. W przypadku obniżenia efektywności mechanizmów wewnętrznych, szczególnie istotne powinny być mechanizmy kontrolne mające na celu zapewnienie poszanowania tej zasady i jej przestrzegania przez poszczególne państwa członkowskie UE, wszak zasada państwa prawa stanowi jedną z najważniejszych wartości i zasad unijnych, zagwarantowanych w przepisach traktatowych.

Celem niniejszego opracowania pozostaje zbadanie pojęcia i zakresu zasady państwa prawnego na gruncie polskiego porządku konstytucyjnego oraz zweryfikowanie istnienia i skuteczności mechanizmów i instrumentów prawnych stanowiących gwarancje jej poszanowania zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i ponadnarodowym. Przedmiot opracowania w szczególności obejmuje analizę treści i zakresu zasady demokratycznego państwa prawnego, będącej naczelną zasadą ustrojową w Konstytucji RP z 1997 roku, jej krajowe formy kontroli, a także formy odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie zasady państwa prawa w UE, ze szczególnym uwzględnieniem casusu Polski.

## 1. Pojęcie zasady państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz kontrola jej poszanowania

Zasada państwa prawa (państwa prawnego) w swojej istocie i pierwotnych założeniach miała na celu przede wszystkim ograniczenie władzy państwowej, ale niemniej ważne było i jest do dziś również to, by organy i instytucje państwowe działały wyłącznie na podstawie i w granicach praw, podczas gdy obywatelom wolno byłoby czynić wszystko to, co normami prawnymi nie jest zakazane<sup>1</sup>. Koncepcja państwa prawa od początku zakładała, że stanowione przez państwo w sposób demokratyczny prawo, z konstytucją na czele, zajmuje pozycję nadrzędną i wiążącą dla rządzących, wyznacza ich zakres kompetencji oraz zapewnia obywatelom określony katalog praw i wolności wraz z gwarancjami ich przestrzegania. Istotnym elementem zapewniającym efektywność przestrzegania prawa miało być ustanowienie zróżnicowanych instytucji kontrolnych oraz form odpowiedzialności osób sprawujących władzę i piastujących najwyższe funkcje państwowe. W drodze stanowienia prawa państwo prawne miało możliwie dokładnie określać jego organizację, granice oraz formy swojej aktywności, a także – co ma tutaj kapitalne znaczenie – zakres i sposoby ingerencji w sferę wolności jednostki.

Na koncepcję państwa prawnego w jej pierwotnym rozumieniu, jak się wydaje, składało się szereg zasad. Wśród najważniejszych z nich warto wymienić: zasadę konstytucjonalizmu, zgodnie z którą to konstytucja miała określać organizację i funkcjonowanie państwa, tryb tworzenia prawa, a jej pozycja w systemie prawnym miała być nadrzędna w stosunku do ustaw; zasadę podziału władz, która miała powstrzymać

<sup>1</sup> Proweniencja koncepcji państwa prawnego w doktrynie prawa konstytucyjnego wcale nie jest tak jednoznaczna, jak się wydaje na pierwszy rzut oka, i ma ona najwyraźniej nieco zróżnicowane źródła. Niektórzy autorzy wywodzą ją jeszcze z czasów starożytności i wiążą ją z popularną wówczas ideą rządów prawa. Do jej późniejszego rozwoju w dużej mierze przyczynili się pisarze polityczni okresu absolutyzmu i Oświecenia na tle ewolucji myśli filozoficznych oraz ustrojów ówczesnych państw. Ewolucję tej koncepcji zawdzięczać należy dorobkowi angielskiej, francuskiej, a przede wszystkim niemieckiej myśli filozoficznej XVIII i XIX wieku, która legła o podstaw współczesnego rozumienia tej zasady, mimo różnic, jakie niewątpliwie występują w ich odmianach, wywodzących się z niemieckiej koncepcji *Rechtsstaat* i angielskiej *rule of law*. Podkreślić należy to, że zanim idea państwa prawnego została urzeczywistniona w prawie pozytywnym i stała się jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych (głównie w drugiej połowie XX w., choć i w tym zakresie brak jest jednomyślności w literaturze przedmiotu, gdyż niektórzy autorzy odwołują się tutaj do pierwszych konstytucji pisanych końca XVIII w.), podwaliny pod nią zostały wypracowane przez doktrynę i, obok koncepcji podziału władz, stanowi ona jedno z najcenniejszych osiągnięć nauk ustrojowych. O genezie i istocie koncepcji państwa prawa kompetentnie pisze wielu przedstawicieli współczesnej doktryny prawa konstytucyjnego, historii czy teorii i filozofii prawa. Nie sposób tutaj wymienić wszystkich wartościowych dzieł poświęconych badaniom nad tą problematyką i nie stanowi to celu niniejszego opracowania, stąd ograniczymy się do powołania jedynie kilku pozycji literatury w tym zakresie, jak np.: A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Gdańsk 2014, s. 94 i n.; P. Uziębło, *Państwo prawa*, [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2007, s. 221-228; J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Toruń 1992, s. 325-334; A. Zoll, *Demokratyczne państwo prawne*, „Civitas” 1997, nr 1; A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 1, s. 177-201; J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, *passim*; H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1994; I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, *passim* i wiele innych.

jakże naturalne dla zjawiska władzy jej nadużywanie przez rządzących oraz zabezpieczać wolność jednostki; zasadę niezawisłości i niezależności sądownictwa; zasadę uznania ustawy za podstawowe źródło prawa; zasadę podporządkowania administracji prawu. W wieku XIX, a szczególnie XX, w których następowało utrwalanie tej koncepcji i jej podstawowych zasad w konstytucjach pisanych oraz nadrzędności norm ustaw zasadniczych, a także następował dalszy rozwój instytucji ich ochrony, równoległe dają się zaobserwować powstawanie i ewolucja innych, dotychczas nieznanych, form kontroli przestrzegania prawa, jak chociażby sformułowana przez Georga Jellinka i rozwinięta przez Hansa Kelsena na przełomie tych wieków idea ochrony konstytucji i kontroli konstytucyjności prawa, realizowana przez powołany specjalnie w tym celu, odrębny i niezależny organ sądowy, urzeczywistniona przez tego ostatniego w treści Konstytucji austriackiej z 1920 roku<sup>2</sup>. Ponadto również tworzone i utrwalano zróżnicowane mechanizmy i formy odpowiedzialności prawnej najwyższych funkcjonariuszy w państwie, nadając im charakter instytucji prawnych. Poszukiwano także skutecznych rękami formalnoprawnych oraz gwarancji praw i wolności obywatelskich.

Współczesne rozumienie zasady państwa prawnego w polskim porządku prawnym w dużej mierze opiera się na dorobku europejskiej doktryny w tym zakresie, gdyż jest to zasada względnie nowa dla polskiej rzeczywistości konstytucyjnej, która znalazła swoje zakotwiczenie w polskich ustawach zasadniczych dopiero po przemianach ustrojowych z końca lat 80. XX w. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>3</sup> koncepcja ta przyjęła postać naczelnej zasady ustrojowej demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego również zasadę sprawiedliwości społecznej<sup>4</sup>. Dostępczo powszechnie w literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż elementem niejako odróżniającym istotę państwa prawnego od pojęcia demokratycznego państwa prawnego jest umożliwianie rzeczywistego wpływu społeczeństwa (obywateli) na podejmowanie

---

<sup>2</sup> Hans Kelsen wychodził z założenia, że zhierarchizowany system norm prawnych może prawidłowo funkcjonować jedynie w przypadku, gdy nie są one ze sobą sprzeczne. Według jego koncepcji parlament jako główny twórca prawa sam nie może być gwarantem jego konstytucyjności, stąd stał on na gruncie tezy, że może to być wyłącznie organ pozaparlamentarny. Twierdził również, że sądy powszechne nie mogą tego uczynić należycie ze względu na rozbieżności w orzecznictwie. Stąd kontrola konstytucyjności prawa winna zostać powierzona jednemu organowi o charakterze centralnym – trybunałowi konstytucyjnemu. Szerzej zob.: H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 38 i n. Kompetentnie pisze o tym również D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 20. Por. w oryginale: G. Jellinek, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien: Hölder 1885, *passim*; H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen: Mohr 1920, wyd. 2 rozszerzone 1929, reprint: Aalen, Scientia 1981. W języku angielskim: N. Urbinati, C. I. Accetti (red.), *The Essence and Value of Democracy*, tłum. B. Graf, Rowman & Littlefield Publishers 2013, *passim*.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> Art. 2 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej, która – choć związana w treści literalnego brzmienia tego postanowienia Konstytucji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, lecz stanowiąca niejako dodatkowo wynikający z niej aspekt rozważań, wywołuje najwięcej wątpliwości interpretacyjnych i nie będzie przedmiotem dyskusji w ramach niniejszego opracowania. Zob. bardziej szczegółowo: A. Pieniążek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] B. Szmulik (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 71; M. Grzybowski, *Zasada demokratycznego państwa prawa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 75; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 62.

najważniejszych decyzji w państwie, w szczególności zaś na treść stanowionego prawa, w tym na katalog praw i wolności człowieka i obywatela, a także ich dostosowywanie do standardów międzynarodowych, oraz – co wydaje się mieć fundamentalne znaczenie – poddawanie kontroli ich przestrzegania ze strony organów ponadnarodowych i międzynarodowych.

Wśród elementów, czy też zasad składających się na, i charakteryzujących zarazem, istotę pojęcia demokratycznego państwa prawnego na gruncie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej nie sposób zatem nie wymienić następujących: zasady podziału władz; istnienia zamkniętego i uporządkowanego systemu prawnego (źródeł prawa); supremacji konstytucji nad innymi aktami normatywnymi oraz prymatu ustawy nad aktami niższego rzędu w systemie źródeł prawa; istnienia rozwiniętego w ustawie zasadniczej katalogu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, zgodnego z międzynarodowymi standardami wraz z odpowiednim zestawem ich gwarancji instytucjonalno-prawnych; ingerencji 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; istnienia mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa i legalności aktów normatywnych; zasady suwerenności; zapewniania udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w tym w stanowieniu prawa i wymierzaniu sprawiedliwości; opartych na zasadach demokratycznych wolności, tajności i powszechności procedur wyborczych; ochrony praw słusznie nabytych; sądowej kontroli działalności władzy publicznej, w tym w szczególności organów władzy wykonawczej; odpowiedzialności odszkodowawczej państwa<sup>5</sup>, będącej instytucjonalną gwarancją praworządności, a także cywilnej jego urzędników oraz prawno-karnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych; respektowania 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 (zasadę proporcjonalności); zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>6</sup>.

Z elementów tych dosyć wyraźnie wyłaniają się mechanizmy i instrumenty prawne stanowiące zarazem gwarancje oraz formy kontroli przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż znajdują się z nią w pełnej symbiozie. Do najbardziej jaskrawych i skutecznych zaliczyć należy całą niezależną władzę sądowniczą<sup>7</sup>, której zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w każdym aspekcie (również,

<sup>5</sup> Interesujące rozważania na temat odpowiedzialności odszkodowawczej państwa znaleźć można u: D. Dudek, *Konstytucja a odpowiedzialność*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 48.

<sup>6</sup> Bardziej wnikliwe badania nad problematyką wykazują określenie przez niektórych autorów podziału na przesłanki formalne i materialne. Por.: A. Pułło, *op. cit.*, 99 i n.; A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 70-71; M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 74-75; L. Garlicki, *Polskie ...*, s. 58 i n.

<sup>7</sup> Cenne opracowanie poświęcone problematyce władzy sądowniczej stanowi monografia *Trzecia władza. Sądy i Trybunały*, red. A. Szymt, Gdańsk 2008, *passim*, będąca pokłosiem L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Gdyni w dniach 24-26 kwietnia 2008 roku.

a może przede wszystkim, ochrony wolności i praw jednostek przed naruszeniem ich przez organy władzy publicznej), w tym zarówno system sądów powszechnych (z Sądem Najwyższym na czele) oraz administracyjnych, jak i sądów szczególnych, realizujących zadania z zakresu ochrony konstytucji i kontroli konstytucyjności prawa oraz ochrony praw jednostek (Trybunał Konstytucyjny), a także rozstrzygających sprawy z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych urzędników państwowych (Trybunał Stanu)<sup>8</sup>. Istotną rolę w zakresie form kontroli i gwarancji instytucjonalno-prawnych współcześnie odgrywają organy i procedury pozasądowe w postaci działalności różnego rodzaju ombudsmanów (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, *etc.*), których zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem, gwarantowanych przez konstytucję, akty prawa międzynarodowego i europejskiego oraz ustawy, wolności i praw jednostek.

Wyeksponować tutaj należy działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, która klauzulę demokratycznego państwa prawnego traktuje jako zbiorczy wyraz szeregu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze, które nie są wprawdzie wyraźnie określone w konstytucji, ale w sposób bezpośredni dają się z niej wyinterpretować. W ten sposób Trybunał w znacznej mierze uzupełnia tekst obowiązującej ustawy zasadniczej w zakresie rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, wypełniając jej luki tak, by dało się z niej wyprowadzić wszystkie treści dyktowane przez standardy współczesnego państwa demokratycznego i tym samym nadając jej wciąż pełniejszy i nieco odmienny zakres<sup>9</sup>.

Na dodatkową uwagę zasługuje również fakt, że cechą charakterystyczną współczesnego demokratycznego państwa prawnego pozostaje nie tylko stworzenie skutecznych instrumentów prawnych (zasad, procedur, *etc.*) oraz instytucjonalno-prawnych gwarancji w wewnętrznym porządku prawnym i systemie organów państwowych, ale także umożliwienie obywatelom korzystania z możliwości skonfrontowania decyzji tych organów z poziomem standardów ponadnarodowych i międzynarodowych oraz poddanie ich kontroli i ewentualnemu ich wzruszeniu przez stosowne instytucje i organy ponadnarodowe i międzynarodowe. Do najbardziej skutecznych mechanizmów takiej kontroli zaliczyć

<sup>8</sup> Por.: D. Dudek, *op. cit.*, s. 46.

<sup>9</sup> Por.: L. Garlicki, *Polskie ...*, s. 59-60. Szerzej o rozmaitych aspektach działalności Trybunału Konstytucyjnego zob.: L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, *passim*; A. Kuśtra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 444 i n.; W. Mojski, *Kilka uwag o przedmiocie i funkcjach kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 281 i n. Wśród najnowszych prac warto sięgnąć do: B. Ziemiainin, *Pozycja prawna Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, Warszawa 2017, s. 357-363; W. Płowiec, *Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 36-53; R.M. Małajny, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 10, s. 5-22; *idem*, *Legitymacja sądownictwa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 10, s. 5-21; L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 3-20. Równie istotne dla badanej materii są: B. Szmulik, *Sądownictwo konstytucyjne – ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001, *passim*; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne. (Tradycja a współczesność)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6; J. Trzeciński (red.), *Trybunał Konstytucyjny*, Wrocław 1987, *passim*; *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego. O istocie państwa w 90 rocznicę ustanowienia Konstytucji marcowej*, Warszawa 2014, *passim*.

należy możliwość złożenia skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy. Za niemniej istotne w zakresie ochrony wolności i praw jednostek bez wątpienia można by uznać również instytucje Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości, Ombudsmana, ale także system praw gwarantowanych przez prawo pierwotne UE oraz instrumentów i procedur ich ochrony wynikających z prawa pochodnego). Działania UE okazać się mogą o tyle skuteczniejsze, że – w odróżnieniu od spraw indywidualnych, rozpatrywanych przez ETPCz – stanowić mogą ingerencję struktury ponadnarodowej w wewnętrzne funkcjonowanie państwa członkowskiego UE w kontekście praworządności i przestrzegania zasady państwa prawnego. Wszak od wejścia w życie traktatu lizbońskiego zasada ta została oficjalnie i formalnoprawnie uznana za wartość ponadnarodową obowiązującą w przestrzeni unijnej.

Dylematem bez wątpienia pozostaje to, na jakiej podstawie, w oparciu o jakie przesłanki i w jakim stopniu UE uprawniona jest do ingerencji w tę sferę funkcjonowania państwa. Z jednej strony stanowi to bowiem wciąż obszar jego suwerenności wewnętrznej, z drugiej zaś, przystępując do struktury ponadnarodowej, państwa członkowskie dobrowolnie godzą się na przekazanie pewnego zakresu swojej suwerenności na rzecz UE, a także, a może przede wszystkim, na dokładanie wszelkich starań, by utrzymywać odpowiedni poziom przestrzegania i egzekwowania ustalonych wspólnie dla wszystkich państw wartości, zasad i praw określonych w traktatach. Jeżeli w poszczególnych państwach wystąpi zatem problem zmniejszenia skuteczności mechanizmów wewnętrznych i obniżenia stopnia przestrzegania zasady praworządności, to wówczas być może wskazana byłaby ingerencja zewnętrzna, pozwalająca na zachowanie co najmniej dotychczas osiągniętego poziomu tegoż – w imię dobra wspólnego, jakie stanowi UE i jej wartości. Problem jednakże polega na tym, że po pierwsze, wbrew pozorom wciąż bardzo trudno jest jednoznacznie określić, gdzie przebiega wyraźna granica między zakresem uprawnień UE a suwerennym i nieprzekazywalnym zakresem kompetencji jej państw członkowskich. Po drugie zaś, oszacowanie stopnia przestrzegania praworządności, czy też stwierdzenie obniżenia jego poziomu, jest sprawą uznaniowej oceny jej przesłanek i niestety nie jest wolne od względów politycznych, istnieje zatem spore niebezpieczeństwo, że może ona być bardzo arbitralna.

## **2. Formy odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie zasady państwa prawa w prawie UE**

Unia Europejska (dalej UE) jest organizacją międzynarodową, która opiera się na wartościach prawnych precyzyjnie określonych w art. 2 TUE<sup>10</sup>. Należą do nich: „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

<sup>10</sup> Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany) (dalej TUE), Dz. Urz. C 202, z 07.06.2016 r.

równości kobiet i mężczyzn”<sup>11</sup>. W literaturze przedmiotu określane są również jako „wartości konstytucyjne Unii Europejskiej”<sup>12</sup>. Należy jednak pamiętać, że UE to wspólnota obejmująca 28 państw członkowskich, które posiadają własne systemy konstytucyjne, oparte na wspólnych europejskich standardach. Dlatego też, odwołując się do wartości UE, należy wskazać dwa poziomy: krajowy – obejmujący wartości konstytucyjne państw członkowskich oraz unijny – wyznaczający sposób wykonywania kompetencji przez samą UE oraz wykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie<sup>13</sup>. Konsekwentnie analizując odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie zasady państwa prawa, należy uwzględnić tę specyfikę.

Pierwszy poziom realizacji zasady państwa prawa związany jest z samym wykonywaniem władzy w państwach członkowskich oraz przestrzeganiem przez nie analizowanej zasady. Ten poziom nie jest bezpośrednio połączony z wykonywaniem prawa unijnego, ale stanem państwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że fakt niewykonywania zobowiązań traktatowych również negatywnie wpływa na realizację zasady państwa prawa przez państwa członkowskie. W tym kontekście jednak będzie ono postrzegane na równi z niewykonywaniem zobowiązań międzynarodowych.

Drugi poziom natomiast odnosi się do UE jako podmiotu wyposażonego w kompetencje powierzone jej przez państwa członkowskie oraz poszanowanie zasady państwa prawa przez państwa członkowskie w procesie wykonywania zobowiązań traktatowych.

Odnosząc się jedynie do poszanowania zasady państwa prawa przez państwa członkowskie, należy wskazać dwa instrumenty kontroli unormowane w traktacie.

Po pierwsze jest nim odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie zobowiązań traktatowych<sup>14</sup>. Zgodnie z brzmieniem traktatu oraz wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej państwo ponosi odpowiedzialność za działania, które odnoszą się do czynności podjętych w granicach kompetencji Unii Europejskiej. Jego wadliwe postępowanie uniemożliwia lub utrudnia osiągnięcie jednego z celów traktatowych<sup>15</sup>. Wskazana forma odpowiedzialności łączy się bezpośrednio z postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości, który może orzec ostatecznie karę pieniężną<sup>16</sup>. Należy jednak podkreślić, że wskazany instrument ma na celu zapewnienie skutecznego wykonywania zobowiązań traktatowych, a nie bezpośrednio poszanowania zasady państwa prawa.

<sup>11</sup> Art. 2 TUE.

<sup>12</sup> Szerzej na temat zakresu pojęcia patrz: A. Cieśliński, *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis, no. 3469, „Przeгляд Prawa i Administracji” XCI 2012, s. 18-22.

<sup>13</sup> Por. A. Wentkowska, J. Barcik, *Prawa Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 71-78.

<sup>14</sup> Art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE), Dz. Urz. C 202, z 07.06.2016 r.

<sup>15</sup> Analiza orzecznictwa TS wskazuje, że naruszenie zobowiązań traktatowych może polegać np. na nieimplementowaniu dyrektyw lub niewłaściwej ich implementacji do porządku krajowego, naruszeniu prawa unijnego poprzez działalność prawotwórczą władzy legislacyjnej. Szerzej patrz: E. Krzysztofik, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 354.

<sup>16</sup> Szerzej patrz: N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 – 26 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, Warszawa 2012, s. 251-296.

Drugim instrumentem jest odpowiedzialność polityczna państw członkowskich na mocy art. 7 TUE. Zgodnie z brzmieniem wskazanych postanowień państwo ponosi odpowiedzialność za naruszenie wartości UE określonych w przywoływanym powyżej art. 2 TUE. Należy podkreślić, że nie jest ona ograniczona do zakresu kompetencji UE. Komisja argumentuje to w następujący sposób: „jeżeli państwo narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miało art. 7, może to podważyć sam fundament UE i osłabić zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje”<sup>17</sup>. Podmiotami uprawnionymi do uruchomienia procedury są: Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz jedna trzecia państw członkowskich. Następnie Rada, stanowiąc większością czterech piątych głosów, po uzyskaniu zgodny Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. Pierwszy etap postępowania kończy się skierowaniem zaleceń do zainteresowanego państwa, po jego wcześniejszym wysłuchaniu. Drugi etap postępowania łączy się ze stwierdzeniem przez Radę istnienia poważnego i stałego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. W takiej sytuacji działania podejmowane są na wniosek Komisji Europejskiej lub jednej trzeciej państw członkowskich i wymagają jednomyślności w Radzie Europejskiej. Oczywiście przed podjęciem decyzji państwo członkowskie ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska. Konsekwencją takiej decyzji jest zawieszenie przez Radę określonych praw przysługujących danemu państwu, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. Taka decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną. Jest to najwyższa kara polityczna, jaka może być nałożona na państwo członkowskie. W konsekwencji nie uczestniczy ono aktywnie w procesie decyzyjnym, nie współtworzy prawa unijnego. Należy pamiętać, że zawieszenie w prawie do głosowania nie zwalnia tego państwa członkowskiego z obowiązku wykonywania powstałych zobowiązań. Trzeci etap uruchamiany jest, kiedy ustąpią przesłanki, które wpłynęły na przyjęcie omówionych powyżej środków. Rada, działając większością kwalifikowaną, może podjąć decyzję o ich zmianie lub uchyleniu<sup>18</sup>.

Obok instrumentów traktatowych Komisja Europejska wprowadziła procedurę Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności<sup>19</sup>, która stanowi, jej zdaniem, postępowanie przygotowawcze wobec procedury unormowanej w art. 7 TUE. Zgodnie z argumentacją przez nią zaproponowaną, założenia jej opierają się na doświadczeniach w zakresie procedury z art. 258 TFUE oraz art. 7 TUE<sup>20</sup>. Wprowadzona została w 2014 r.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności COM (2014) 158.

<sup>18</sup> Szerzej patrz: Ł. J. Piłkuła, *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Toruń 2015, s. 95-99.

<sup>19</sup> COM 2014 (158).

<sup>20</sup> Ustanowienie omawianej procedury wywołało szeroką dyskusję. Z jednej strony pojawiły się argumenty odmawiające Komisji kompetencji we wskazanym zakresie. Autorzy podkreślają, że brak jest wyraźnej podstawy traktatowej do ustanowienia procedury poprzedzającej uruchomienie art. 7 TUE. Z drugiej strony należy wskazać m.in. argumenty odwołujące się do stanowiska Rady, która nie odmówiła kompetencji Komisji, ale podkreśliła, że dialog prowadzony przez nią ma na celu m.in. „uzupełnienie prac innych instytucji UE”. Ponadto podkreśla się, że omawiana procedura umożliwia państwu, po pierwsze, zakończenie



na mocy komunikatu Komisji (Komunikat C (2014) 158) w związku z sytuacją polityczną na Węgrzech. Wskazana procedura zakłada poszukiwanie rozwiązania problemu w oparciu o dialog między państwem członkowskim i Komisją. Uruchamiana jest, aby „zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności w tym państwie członkowskim, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w «wyraźne ryzyko poważnego naruszenia» w rozumieniu art. 7 Traktatu”<sup>21</sup>. W odróżnieniu od wskazanych powyżej instrumentów nie posiada ona swojego umocowania traktatowego, ale stanowi przejaw aktywności decyzyjnej Komisji.

### 3. Uruchomienie procedury Nowe ramy na rzecz praworządności na przykładzie Polski

Zgodnie z postanowieniami komunikatu, procedura Nowe ramy na rzecz praworządności uruchamiana jest w sytuacji, „gdy organy państwa członkowskiego będą przyjmować środki lub tolerować sytuacje, które mogą mieć systematyczny negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności”. Wskazane działania muszą zagrażać porządkowi publicznemu, instytucjonalnemu i prawnemu oraz strukturze konstytucyjnej państwa. Jednocześnie należy wykazać, że środki krajowe służące do ochrony zasady praworządności są nieskuteczne.

Omawiana procedura obejmuje trzy etapy.

Pierwszy to ocena Komisji. Na tym etapie gromadzi ona i analizuje wszelkie istotne informacje oraz ocenia istnienie przesłanek wskazujących na systemowe zagrożenie państwa prawnego. W przypadku pozytywnej odpowiedzi rozpoczyna dialog z danym państwem członkowskim. W tym celu wysyła do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat państwa prawnego”. W przypadku Polski Komisja rozpoczęła dialog w styczniu 2016 r. i wskazała, jako działania spełniające powyższe przesłanki, dwie kwestie: spór wobec składu Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji<sup>22</sup>. Strona Polska przesłała dwie odpowiedzi na pytania skierowane przez Komisję: w dniu 7 stycznia 2016 r. w piśmie w sprawie ustawy medialnej, w której zaprzeczyła wywieraniu negatywnego wpływu na pluralizm mediów, oraz w dniu 11 stycznia tegoż roku w sprawie reformy Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsza debata orientacyjna Komisji w celu oceny sytuacji w Polsce zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności odbyła się w dniu 13 stycznia 2016 r.

Drugi etap polega na opublikowaniu „zaleceń w sprawie praworządności”, które są kierowane do danego państwa członkowskiego. Ich treść zasadniczo opiera się na wyniku wcześniejszego dialogu. Komisja jednocześnie wyznacza termin do rozwiązania

---

naruszenia, po drugie, przygotowanie argumentacji, którą po uruchomieniu procedury z art. 7 TUE prezentuje przed Radą. Szerzej patrz: P. Marcisz, M. Tabor, *Nowe ramy unii Europejskiej na rzecz umacniania praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.

<sup>21</sup> COM 2014 (158).

<sup>22</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_pl.htm) [dostęp 10.01.2018]

wskazanych w zaleceniach problemów. Państwo jest zobowiązane do przesłania informacji o podjętych działaniach. W stosunku do Polski Komisja przekazała zalecenia w dniach: 27 lipca 2016 r.<sup>23</sup>, 21 grudnia 2016 r.<sup>24</sup> i 26 lipca 2017 r.<sup>25</sup>

Ostatni etap sprowadza się natomiast do działań następczych w stosunku do państwa. Komisja monitoruje czynności podjęte przez państwo w celu wykonania zaleceń. Jeżeli natomiast nie podejmie ono działań w wyznaczonym terminie, może ona podjąć decyzję o uruchomieniu procedury z art. 7 TUE. Zdaniem Komisji Polska nie wykonała zaleceń, które trzykrotnie do niej skierowała i w następstwie tego w dniu 20 grudnia 2017 r. skierowała wniosek do Rady o uruchomienie procedury z art. 7 TUE<sup>26</sup>. Komisja w swojej argumentacji podkreśliła, że Parlament Europejski również wykazał poważne zaniepokojenie sytuacją w Polsce<sup>27</sup>. Ponadto odniosła się do stanowisk Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, Komisji Weneckiej, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Komitetu Praw Człowieka ONZ, a także licznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Amnesty International i Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji<sup>28</sup>. Jednocześnie przedstawiła czwarte zalecenie<sup>29</sup> i podkreśliła, że jeżeli strona Polska wykona wskazane działania (w terminie trzech miesięcy), ponownie rozważy skierowanie wniosku po uwzględnieniu stanowiska PE i Rady. Sprawa zatem jest w toku i w zależności od stanowiska, jakie w tym zakresie zajmie Polska, z pewnością niebawem spodziewać się należy podjęcia przez UE dalszych kroków rozstrzygających.

## Uwagi końcowe

Współczesne rozumienie zasady państwa prawa na gruncie polskiej ustawy zasadniczej nie wzbudza większych wątpliwości. Wywodzi się ona z dorobku europejskiej doktryny prawa konstytucyjnego i doświadczeń ustrojowych państw o bardziej dojrzałych i utrwalonych tradycjach demokracji. W obowiązującej konstytucji przyjęła ona kształt zasady demokratycznego państwa prawnego, tym samym łącząc w sobie, dobrze znane

<sup>23</sup> Zalecenia Komisji z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, COM (2016) 5703.

<sup>24</sup> Zalecenie Komisji z dnia 21 grudnia 2016 r. 2017/143 w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374, Dz. Urz. UE z 2016 r. L 22.

<sup>25</sup> Zalecenie Komisji z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, COM (2017) 5320.

<sup>26</sup> REASONED PROPOSAL IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 7(1) OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION REGARDING THE RULE OF LAW IN POLAND, proposal for a COUICIL DECISION on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM (2017) 835.

<sup>27</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP)) oraz European Parliament resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland (2017/2931(RSP)).

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/poland/news/171220\\_rule\\_of\\_law\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/171220_rule_of_law_pl) [dostęp 10.01.2018].

<sup>29</sup> Zalecenie Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie 2016/1374, 2017/146 i 2017/1520, COM (2017) 9050.

w doktrynie, elementy państwa prawa, praworządności oraz demokratycznego stylu sprawowania władzy. Nie jest to jednak zjawisko, które nie ulega rozwojowi. W okresie dwóch dekad obowiązywania konstytucji, w oparciu o działalność Trybunału Konstytucyjnego, zakres i wykładnia tej zasady nabierają coraz to nowych cech, które niekoniernie *expressis verbis* wynikają z jej sformułowania w ustawie zasadniczej. Zasada ta stanowi niejako pewien zbiór elementów, które są włączane do jej interpretacji w oparciu o najważniejsze standardy międzynarodowe w tym zakresie. Niebagatelne znaczenie dla jej przestrzegania mają wewnętrzne mechanizmy kontrolne, ale równie istotna, jeśli nie ważniejsza, pozostaje możliwość skonfrontowania poziomu poszanowania zasady państwa prawnego w przestrzeni międzynarodowej i ponadnarodowej w świetle obowiązujących w niej standardów.

Odnosząc się do tego ostatniego, stwierdzić należy, że UE posiada takie instrumenty kontrolne wynikające z prawa pierwotnego. Przede wszystkim wartości szczególnie chronione przez Unię zostały określone w art. 2 TUE. Nadto art. 258 TFUE i art. 7 TUE determinują dwa rodzaje procedur, w oparciu o które UE może zainicjować postępowanie mające na celu niejako wymuszenie przestrzegania zarówno wartości i zasad unijnych przyjętych przez państwa członkowskie jako wspólne, jak i prawa UE oraz jego implementacji. Warto też podkreślić, że w zakresie kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie wartości zawartych w traktacie, w tym poszanowania zasady państwa prawa, dosyć szerokie uprawnienia posiada Komisja Europejska, określana również jako strażnik traktatów. Traktaty wyraźnie stanowią, że jest ona jednym z podmiotów inicjujących procedurę z art. 7 TUE. Nie ulega również wątpliwości, że jest jedynym podmiotem<sup>30</sup>, który może inicjować postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości na mocy art. 258 TFUE. W obydwu wskazanych przypadkach traktat nadał jej konkretne uprawnienia i precyzyjnie unormował zasady postępowania. Ponadto państwu członkowskiemu przysługują odpowiednie instrumenty ochrony przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Wydaje się jednak, że w kontekście procedury Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności sytuacja wygląda nieco inaczej. Jak podkreślono wyżej, nie ma ona swojego umocowania traktatowego. Jest przejawem aktywności decyzyjnej Komisji Europejskiej. Powołana została na mocy komunikatu, jako instrument poprzedzający uruchomienie procedury z art. 7 TUE. Głównym celem procedury jest podjęcie dialogu z państwem członkowskim w celu zaprzestania działań naruszających, zdaniem Komisji, zasadę państwa prawa. Do państwa członkowskiego kierowane są zalecenia, które powinny być wykonane w terminach określonych przez Komisję. Podobnie jak w postępowaniu administracyjnym przeprowadzanym przez Komisję na mocy art. 258 TFUE, konsekwencją niepodjęcia oczekiwanych działań przez państwo członkowskie jest uruchomienie procedury, z którą wiążą się określone negatywne konsekwencje.

W związku z powyższym sprawa skuteczności działań UE na tej podstawie wcale nie jest oczywista i wzbudzać może wiele kontrowersji. Ostatecznie należy zastanowić się nad wyznaczeniem granicy, jak daleko Unia Europejska może ingerować w wewnętrzne

<sup>30</sup> Przy zachowaniu obowiązkowych konsultacji z Komisją, wyjątkowo skargę może wnieść również inne państwo członkowskie.

działania państwa podejmowane w granicach własnych, nieprzenaszalnych kompetencji, co jak się okazuje, jest wciąż dosyć trudne. Wydaje się jednak, że chociaż na obecnym etapie ten dylemat wciąż pozostaje nierozstrzygnięty, dalszy rozwój wydarzeń może to zmienić.