UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
W LUBLINIE

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Dziedzina: **nauki społeczne**
Dyscyplina: **nauki prawne**

Magdalena Węcławska-Misiurek
nr albumu: 264888

Procedura kontroli praworządności jako uprawnienie Komisji Europejskiej a regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

(Rule of Law Control Procedure as a Power of the European Commission and the Constitutional Regulations of Selected European Union Member States)

Rozprawa doktorska przygotowywana pod kierunkiem naukowym dra hab. Sławomira Patyry, prof. UMCS

w Instytucie Nauk Prawnych

LUBLIN, 2023

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów

Wstęp

Rozdział I. Praworządność w prawie Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne
2. Pojęcie praworządności w prawie europejskim
   2.1. Praworządność
   2.2. Elementy praworządności
3. Środki kontroli i ochrony praworządności Unii Europejskiej
   3.1. Kontrola i ochrona praworządności w UE
   3.2. Procedura przyjęta w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”
4. Wnioski końcowe

Rozdział II. Zagrożenia lub naruszenia praworządności w państwach członkowskich UE

1. Uwagi wstępne
2. Charakterystyka zagrożeń praworządności
3. Stan praworządności w Polsce
4. Stan praworządności na Węgrzech
5. Stan praworządności w Słowacji
6. Wnioski końcowe

Rozdział III. Konstytucyjne ujęcie praworządności a występowanie jej zagrożeń

1. Uwagi wstępne
2. Praworządność w prawie konstytucyjnym wybranych państw członkowskich
   2.1. Proces kształtowania
   2.2. Pojęcie państwa prawnego
   2.3. Gwarancje państwa prawa
3. „Odporność konstytucyjna” na zagrożenia praworządności
4. Uwagi końcowe

Rozdział IV. Kontrola praworządności przez Komisję a regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich UE – ujęcie praktyczne

1. Uwagi wstępne
2. Uprawnienie Komisji do kontroli praworządności w państwach członkowskich
   2.1. Podstawa prawna
   2.2. Praworządność a klauzula tożsamości narodowej
   2.3. Nadrzędność konstytucji i zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej
3. Dotychczasowe działania Komisji w obliczu zagrożeń praworządności
4. Wpływ tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji
5. Znaczenie praworządności w Unii Europejskiej i państwach członkowskich
6. Uwagi końcowe

Zakończenie

Bibliografia

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.)

Komunikat – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", Strasburg, 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483

Konstytucja Słowacji – Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. Krzysztof Skotnicki, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu)

KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)

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

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

Uzasadniony wniosek Komisji z art. 7 ust. 1 TUE – Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final, Bruksela, 20.12.2017

Inne

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

Komisja – Komisja Europejska

PE – Parlament Europejski

Sąd UE – Sąd Unii Europejskiej

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

Wstęp

Praworządność jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych. Jest wspólna zarówno dla systemów prawnych wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i jej samej. Ogromne znaczenie tej zasady ujęte zostało w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej[1], w którym wśród głównych wartości Unii wskazane jest, obok poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, czy poszanowania praw człowieka, także państwo prawne. Co więcej, zasada praworządności jest nierozerwalnie związana z demokracją i prawami podstawowymi jednostki.

W literaturze wyróżnia się różne sfery praworządności jako wartości z art. 2 TUE. Między innymi M. Taborowski przywołuje trzy sfery wyróżnione przez R. Baratta[2]: „pierwsza dotyczy ograniczenia instytucji unijnych, które muszą pozostawać pod kontrolą sądową Trybunału Sprawiedliwości. Druga dotyczy praworządności w wymiarze zewnętrznym państw członkowskich (art. 21 ust. 1 TUE). Trzecią sferą jest tzw. sfera wewnętrzna (wymiar wewnętrzny) praworządności w rozumieniu art. 2 TUE i dotyczy relacji Unii Europejskiej i państw członkowskich”[3]. W niniejszej pracy skupiono się na rozumieniu praworządności w jej aspekcie wewnętrznym.

Systemy prawne poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej zapewniają poszanowanie zasady państwa prawnego – w swoich regulacjach konstytucyjnych, orzecznictwie sądów konstytucyjnych lub tradycjach prawnych. Jednak pomimo tego, w niektórych państwach mają miejsce sytuacje stanowiące zagrożenie dla tej zasady. Między innymi wydarzenia w Austrii w 2000 r. związane z utworzeniem koalicji rządowej z udziałem radykalnej, skrajnie prawicowej Austriackiej Partii Wolności, we Francji w 2010 r. związane z programem likwidacji romskich obozowisk i masowych deportacji Romów do Bułgarii i Rumunii, w Polsce od 2015 r. do chwili obecnej i na Węgrzech od 2010 r. do teraz – związane z kryzysem konstytucyjnym. Uruchomienie przez organy Unii Europejskiej procedur dotyczących ochrony praworządności wskazuje na potrzebę zbadania

[1] Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 7 czerwca 2016 r. Dalej: TUE.

[2] Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego,* Warszawa, 2019, s. 27 i przywołany tam: Baratta R., *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment*, (w:) “Hague Journal on the Rule of Law” 2016/8(2), s. 358-359.

[3] Taborowski M., op. cit., s. 27.

relacji procedury kontroli praworządności do regulacji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich. Jak podkreślono w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności" doświadczenia ostatnich lat pokazują, że „brak szacunku dla praworządności i w rezultacie także dla wartości podstawowych, które praworządność ma chronić, może stać się poważnym problemem"[4]. Kluczowe znaczenie w kontekście kontroli i ochrony praworządności ma nie tylko treść wspomnianego Komunikatu, ale przede wszystkim artykułu 7 TUE oraz artykułów 258, 259, 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[5]. Jednak warto jest postawić pytanie, czy unijna procedura kontroli praworządności w obliczu jej zagrożeń w określonym państwie członkowskim jest skuteczna i jaka jest jej relacja do regulacji konstytucyjnych państw członkowskich? Czy regulacje konstytucyjne wybranych państw stanowią skuteczne zabezpieczenie rządów prawa? Czy istnieją zależności pomiędzy regulacjami konstytucyjnymi danego państwa w zakresie praworządności a występowaniem zagrożeń bądź naruszeń i skutecznością działań unijnych w tym zakresie? W jaki sposób można ulepszyć dotychczasowe rozwiązania? Czy regulacje unijne i konstytucyjne mogą zapobiec autokracji i „osuwaniu się" demokracji? Jakie wnioski można wyciągnąć z dotychczasowych wydarzeń, aby w innych państwach nie dopuścić do sytuacji podobnej jak w Polsce czy na Węgrzech?

Głównym celem pracy jest analiza relacji aktów prawnych Unii Europejskiej i przepisów rangi konstytucyjnej wybranych państw członkowskich w odniesieniu do procedury kontroli praworządności Unii Europejskiej ujętej w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności". Badaniu poddane zostaną regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich – Polski, Węgier i Słowacji. Wyboru państw dokonano na podstawie zagrożeń dla praworządności i kryzysów konstytucyjnych. W Polsce i na Węgrzech istnieje narastający problem z przestrzeganiem zasady praworządności. Są one państwami wobec których uruchomiono unijne mechanizmy ochrony praworządności, mianowicie procedurę z Komunikatu – w przypadku Polski, a także procedury z art. 7 TUE oraz z art. 258 TFUE. Natomiast wybór Słowacji wynika z chęci porównania regulacji konstytucyjnych Polski i Węgier jako państw,

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", Strasburg, 11 marca 2014 r., COM(2014)158 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1&format=PDF (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[5] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r. Dalej: TFUE.

w których występują liczne zagrożenia i naruszenia praworządności z regulacjami Słowacji jako państwa, w którym zagrożenia praworządności miały bądź mają charakter epizodyczny. Ponadto, wskazany dobór państw umożliwia badanie w oparciu o różne źródła zagrożeń dla praworządności oraz ich wpływ na dalsze działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony tej wartości. Nie bez znaczenia pozostaje fakt sąsiadowania Słowacji i Węgier, a także Polski i Słowacji oraz ich podobne doświadczenia historyczne – wpływające na kształtowanie się państwa prawa. Wiele łączących je aspektów pod względem prawnym, historycznym i terytorialnym, przy jednoczesnym bardzo różniącym się stopniu przestrzegania zasady praworządności, powinno dodatkowo umożliwić lepsze zrozumienie specyfiki omawianego problemu.

Cele pomocnicze stanowią próba zdefiniowania pojęcia praworządności – zarówno na gruncie przepisów unijnych, jak również konstytucyjnych, zbadanie genezy wprowadzenia procedury kontroli praworządności Unii Europejskiej, analiza ram prawnych środków ochrony i kontroli praworządności przysługujących instytucjom Unii Europejskiej – w szczególności w kontekście procedury z Komunikatu, zbadanie dotychczasowych zagrożeń i naruszeń zasady praworządności w państwach członkowskich, dotychczasowych działań Komisji w obliczu zagrożeń praworządności i ich skuteczności, znaczenia praworządności w UE i państwach członkowskich. Realizacja wskazanych celów pozwoli autorce na sformułowanie wniosków de lege lata i postulatów de lege ferenda.

Zbadanie relacji procedury kontroli praworządności Unii Europejskiej i regulacji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich, wraz z odniesieniem do występujących zagrożeń bądź naruszeń zasady państwa prawnego w wybranych państwach, może mieć wpływ na przyszłe orzecznictwo i stanowione prawo, przyczyniając się do poprawy i wzmocnienia istniejących przepisów i instytucji. Ochrona praworządności jest niezwykle ważnym zagadnieniem, zwłaszcza w obliczu obecnych kryzysów konstytucyjnych w niektórych państwach. Co więcej, wskazana problematyka jest nowym zagadnieniem, wedle wiedzy autorki niebędącym dotąd przedmiotem monografii naukowych. Dotychczas cząstkowe analizy zagadnienia w szczególności w odniesieniu do sprawy polskiej i węgierskiej oraz samej procedury kontroli praworządności Unii Europejskiej ukazały się głównie w formie artykułów w czasopismach specjalistycznych. Kluczowe znaczenie mają zwłaszcza prace naukowe autorstwa: L. Pech'a, K. L. Scheppele, D. Kochenov'a, M. Matczaka, R. D. Kelemen'a, W. Sadurskiego, M. Taborowskiego, K. Baraník'a i wielu innych specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego i prawa Unii Europejskiej oraz liczne artykuły

naukowe opublikowane w The Hague Journal on the Rule of Law oraz Verfassungsblog**.** Brak jest jednak w piśmiennictwie kompleksowego omówienia procedury kontroli praworządności UE w kontekście regulacji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich – Polski, Węgier i Słowacji, stanowiącego tak aktualny i ważny temat – zarówno dla Unii Europejskiej, jak i wszystkich państw członkowskich, co uzasadnia podjęcie tematu i podkreśla nieoceniony wkład wskazanego problemu do dorobku naukowego doktryny prawa konstytucyjnego oraz prawa europejskiego.

Prawo konstytucyjne wskazanych państw członkowskich zapewnia ochronę państwa prawnego. Należy podkreślić, że stanowi ono także, jak to już zostało wspomniane, wartość podstawową Unii Europejskiej, co podkreśla treść art. 2 TUE, a także preambuła, art. 21 ust. 1, art. 49 TUE, preambuła Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[6] oraz bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[7]. Pomimo tego w niektórych państwach wciąż dochodzi do zagrożeń bądź naruszeń tej zasady. Mają one jednak różny charakter i różne źródła.

Należy również wspomnieć, że zagrożenia dla praworządności występowały także w innych państwach niż objęte badaniami w niniejszej dysertacji – między innymi w Chorwacji, Rumunii, Bułgarii czy na Malcie. Jednak badania zawężono do trzech państw ze względu na brak możliwości dokładnego i rzetelnego zbadania regulacji konstytucyjnych, zagrożeń i naruszeń we wszystkich państwach europejskich, co nie wpływa jednak na miarodajność naukową niniejszej pracy.

Podstawę przyjętej metodologii stanowić będą metody: prawnodogmatyczna, logiczno-językowa, historyczna i badań porównawczych. Przeprowadzona zostanie przede wszystkim analiza przepisów rangi konstytucyjnej wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej – zawartych zwłaszcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[8], Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r.[9] i Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.[10], oraz regulacji europejskich – głównie art. 2 TUE oraz

[6] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 7 czerwca 2016 r., dalej jako: KPP.
[7] Dalej jako: TSUE.
[8] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
[9] Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
[10] Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.

Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", ale także preambuły, art. 7, art. 19, art. 21 ust. 1 i art. 49 TUE, art. 258, 259, 260 TFUE oraz KPP, a także stanowiących istotę badań – zaleceń, opinii oraz komunikatów Komisji Europejskiej, a zwłaszcza – obok wskazanego już Komunikatu – również Komunikatów Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., 2021 r., 2022 r., rozdziały dotyczące sytuacji odnoszącej się do praworządności w Polsce[11], na Węgrzech[12] i w Słowacji[13] oraz wybranych rezolucji Parlamentu Europejskiego.

---

tłum. Krzysztof Skotnicki, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[11] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2020/320 final, Bruksela, 30.09.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX:52020SC0320 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2021/722 final, Bruksela, 20.07.2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2022/521 final, Luksemburg, 13.07.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[12] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2020/316 final, Bruksela, 30.09.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0316 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2021/714 final, Bruksela, 20.07.2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2022/517 final, Luksemburg, 13.07.2022, https://commission.europa.eu/document/download/5ca0f861-b4d4-412d-bd7d-dbe3582af1c1_en?filename=40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[13] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2020/324 final, Bruksela, 30.09.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0324&from=EN, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i

Kluczową rolę w omawianej problematyce odgrywa także orzecznictwo TSUE, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[14] oraz sądów krajowych państw członkowskich. Obok egzegezy przepisów prawnych oraz stanowisk judykatury nie sposób dokonać pełnej analizy problemu badawczego bez odwołania się do dorobku doktryny. Ponadto literaturę przedmiotu w zakresie praworządności w Słowacji poszerzono o zbiory Biblioteki Wydziału Prawa oraz Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie podczas realizacji 1-miesięcznego pobytu badawczego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie przeprowadzonego w ramach Programu wymiany osobowej studentów i naukowców w ramach współpracy bilateralnej – oferta wyjazdowa, organizowanego przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej[15].

Należy także mieć na uwadze specyfikę wykładni prawa konstytucyjnego między innymi ze względu na cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej – szczególną treść, szczególną formę i szczególną moc prawną. Kluczowe znaczenie w tym kontekście mają zwłaszcza regulowana tematyka, duża ogólność, liczne elementy aksjologiczne, ale także systematyka konstytucji, która poprzez umieszczenie przepisu w danym rozdziale wpływa na proces rekonstrukcji normy konstytucyjnej. Nadto podkreślić należy istnienie wielu zasad naczelnych konstytucji niewyrażonych expressis verbis w treści jej przepisów, bardzo dużą rolę orzecznictwa sądów konstytucyjnych w wykładni oraz trwałość treści konstytucji i szczególny tryb zmiany.

Z kolei w ramach wykładni językowej prawa Unii Europejskiej pojawia się zagadnienie wielojęzyczności, różnic tłumaczeniowych oraz zasady równej autentyczności wersji językowych, co podkreśla rolę wykładni autonomicznej. W kontekście wykładni systemowej należy zwrócić uwagę przede wszystkim na złożoność źródeł prawa Unii Europejskiej, prawo pierwotne i pochodne, a także pierwszeństwo stosowania prawa Unii

---

Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2021/727 final, Bruksela, 20.07.2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0727, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2022/525 final, Luksemburg, 13.07.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/56_1_194041_coun_chap_slovakia_en.pdf, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[14] Dalej: ETPC.

[15] Umowa nr PPN/BIL/2020/1/00288/U/01. Tematem badawczym pobytu była praworządność na Słowacji w kontekście słowackich regulacji konstytucyjnych oraz aktów prawnych i dokumentów Unii Europejskiej. Data realizacji: 4 kwietnia – 3 maja 2022 r.

Europejskiej przed prawem krajowym oraz multicentryzm. Kluczowe znaczenie ma również orzecznictwo TSUE zwłaszcza w zakresie dokonywanej wykładni, w tym w kontekście procedury prejudycjalnej.

Zarówno w tytule rozprawy, jak również w jej treści, przyjęto nazewnictwo mechanizmu ujętego w Komunikacie w postaci „procedura kontroli praworządności”[16]. Należy jednak podkreślić, że w literaturze brak jest jednolitej terminologii w tym zakresie. W doktrynie można znaleźć w odniesieniu do procedury kontroli praworządności również m.in. takie sformułowania jak „unijna kontrola praworządności”[17], „procedura z Komunikatu” lub „postępowanie na podstawie Komunikatu”[18], „procedura przed art. 7 TUE”[19], „procedura przedtraktatowa”[20], „procedura na rzecz ochrony praworządności”[21], „procedura Ram Praworządności” i „Ramy Praworządności”[22] czy w literaturze anglojęzycznej „Rule of Law Framework”[23] lub „rule of law framework procedure/proceedings”[24]. Pojawiają się także wątpliwości dotyczące zastosowania pojęcia „procedura” w kontekście omawianego

[16] Tak samo m.in. Grabowska-Moroz B., Szuleka M., *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2016.

[17] Zob. m.in. Barcik J., *Unijna kontrola stanu praworządności w Polsce i co z niej wynika*, https://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/2642-unijna-kontrola-stanu-praworzadnosci-w-polsce-i-co-z-niej-wynika (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Rulka M., *Unijna kontrola praworządności uwagi de lege ferenda*, (w:) „Studia Europejskie”, 2016, nr 2, s. 53-70.

[18] W niniejszej pracy, podobnie jak w większości innych prac różnych autorów przywołanych w tej pracy, sformułowania „procedura z Komunikatu” i „postępowanie na podstawie Komunikatu” używane są również zamiennie z innymi. Zob. m.in. Taborowski M., op. cit.; Barcz J., *Praworządność jako podstawowa wartość spajająca proces integracji europejskiej*, (w:) Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R., *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017*, Warszawa, 2020, s. 25, 26; a także wskazana poniżej: Grzelak A., *Ramy prawne UE na rzecz umacniania praworządności. Uwagi na tle wniosku Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2017 r.*, (w:) „Sprawy Międzynarodowe”, 2018, 2, s. 213-230.

[19] Tak m.in. Kochenov D., Pech L.

[20] Tak m.in. Grzelak A., op. cit.

[21] Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 19, 23, 35.

[22] Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź, 2020, Liberte!, tłum. Wójcik A. W., s. 337-345.

[23] Tak m.in. Pech L., Wachowiec P, Mazur D., *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, (w:) “Hague Journal on the Rule of Law, 2021, 13, s. 1-43. Termin “ramy na rzecz praworządności” w stosunku do omawianej procedury zastosowany został także m.in. w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu) oraz komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[24] Tak m.in. Niklewicz K., *Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience*, (w:) “European View”, 2017, 16, s. 281-291.

mechanizmu, podnoszące niesłusznie, że jest to jedynie mechanizm poprzedzający procedurę z art. 7 TUE. Jednak w opinii autorki, przyjęte nazewnictwo, tj. procedura kontroli praworządności, najlepiej odzwierciedla przedmiot badań. Zastosowanie w tytule pracy sformułowań „mechanizm" zamiast „procedura" oraz „badania" zamiast „kontroli" – mogłoby wprowadzać w błąd, sugerując, że tematem badań będzie mechanizm praworządności, który stanowi coroczną procedurę dialogu Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego z udziałem państw członkowskich, parlamentów narodowych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych na temat praworządności, a której efektem jest sprawozdanie. Procedura z Komunikatu obejmuje badanie praworządności, jednak w dalszym jej etapie następuje także kontrola, a samo „badanie praworządności" obecnie bardziej mogłoby kojarzyć się właśnie z mechanizmem praworządności, dlatego uznano użycie sformułowania „kontroli" za bardziej adekwatne. W niniejszej pracy zawarto odniesienia do wskazanych sprawozdań – w szczególności do rozdziałów dotyczących badanych państw – Polski, Słowacji i Węgier, jednak nie stanowią one głównego przedmiotu zainteresowania, mając charakter jedynie pomocniczy przy omawianiu określonej na wstępie problematyki.

Natomiast sformułowanie „procedura" w stosunku do omawianego mechanizmu – pomimo występujących głosów podważających słuszność takiej nomenklatury – należy uznać za w pełni uzasadnione, bowiem uruchamiany jest on niezależnie od procedury z art. 7 TUE – może, ale nie musi jej poprzedzać, stanowiąc przy tym odrębne postępowanie, o innym zakresie zastosowania niż procedura z art. 7 TUE i mając na celu zapobiec jej uruchomieniu. Wszelkie wątpliwości w tym zakresie rozstrzyga jednoznacznie stanowisko TSUE, który nadaje omawianej procedurze samodzielne znaczenie prawne, podkreślając jej odrębność od procedury z art. 7 TUE[25].

Omawianą problematykę podzielono na cztery rozdziały. W początkowej części pracy poruszone zostało zagadnienie praworządności w prawie Unii Europejskiej. Podjęto próbę zdefiniowania pojęcia praworządności na gruncie europejskim oraz zbadano środki kontroli i ochrony praworządności przysługujące instytucjom Unii Europejskiej ze szczegółową analizą procedury kontroli praworządności z Komunikatu, w ramach której omówiono genezę jej wprowadzenia, istotę i relację do innych środków, przedmiot, przesłanki uruchomienia oraz postępowanie.

[25] Postanowienie TSUE (Wielka Izba) z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolita Polska, ECLI:EU:C:2018:102, pkt 81.

Kolejno przedstawiono zagrożenia lub naruszenia praworządności w państwach członkowskich UE. Rozważania przeprowadzono w oparciu o ich ogólną charakterystykę oraz zbadanie sytuacji w zakresie praworządności w wybranych państwach członkowskich, tj. w Polsce, na Węgrzech i w Słowacji.

Następnie przybliżona została problematyka konstytucyjnego ujęcia praworządności w kontekście występowania jej zagrożeń lub naruszeń. Omówiono praworządność w prawie konstytucyjnym wybranych państw członkowskich z podziałem na proces kształtowania, pojęcie państwa prawnego i jego gwarancje. W kolejnych jednostkach redakcyjnych zbadano także „odporność konstytucyjną" na zagrożenia praworządności.

Czwarty rozdział dysertacji poświęcony został analizie praktycznego ujęcia kontroli praworządności przez Komisję w odniesieniu do regulacji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich. Zbadano uprawnienie Komisji do kontroli przestrzegania praworządności w państwach członkowskich. Rozważania zostały przeprowadzone w oparciu o omówienie podstawy prawnej, przedstawienie praworządności w kontekście klauzuli tożsamości narodowej, a także przybliżenie zagadnienia nadrzędności konstytucji i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Następnie przeanalizowano dotychczasowe działania Komisji w obliczu zagrożeń praworządności oraz wpływ tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji, a także omówiono znaczenie praworządności w Unii Europejskiej i państwach członkowskich.

Zwieńczenie pracy stanowi zakończenie stanowiące syntezę wynikających z niniejszego opracowania wniosków, obejmujące weryfikację postawionych tez badawczych, uzupełnione o wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda.

Rozdział I

Praworządność w prawie Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

W niniejszym rozdziale przedstawiona została próba zdefiniowania praworządności na gruncie unijnym oraz środki kontroli i ochrony praworządności przysługujące instytucjom Unii Europejskiej. Pojęcie praworządności, w rozumieniu art. 2 TUE, zostało omówione z podziałem na uwagi ogólne oraz dotyczące poszczególnych jej elementów wskazanych w Komunikacie oraz wynikających z orzecznictwa TSUE, mianowicie legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależnych, bezstronnych sądów, skutecznej kontroli sądowej, kontroli poszanowania praw podstawowych, podziału władzy i równości wobec prawa[26]. Nadto, odniesiono się również do obowiązku skutecznego stosowania prawa UE. Należy jednak nadmienić, że jest to katalog otwarty. Natomiast wskazanie i omówienie środków kontroli i ochrony praworządności przysługujących instytucjom Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem procedury kontroli praworządności z Komunikatu, w tym jej istoty i relacji do innych środków, przedmiotu, przesłanek uruchomienia i charakterystyki postępowania, ale także procesu jej kształtowania i wprowadzenia, stanowi kluczowy element w zrozumieniu współczesnych regulacji i istoty tego zagadnienia.

Mechanizmy ochrony praworządności w Unii Europejskiej dzielą się na środki oceny politycznej i środki sądowe. Do pierwszych z nich należą procedura z Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności" oraz procedura z art. 7 TUE. Wskazać w tym zakresie należy także inne inicjatywy podejmowane przez Parlament Europejski i państwa członkowskie. Z kolei środki sądowe obejmują m.in. procedury z art. 258, 259, 260 TFUE, a także środki podejmowane przez sądy krajowe – zarówno w państwie, w którym dochodzi do naruszeń lub zagrożeń praworządności, jak również w innych państwach.

Przedmiot niniejszych badań stanowi procedura kontroli praworządności ujęta w Komunikacie. Z tego względu została ona poddana głębszej analizie, która określiła jej istotę i poszczególne elementy.

[26] Komunikat, s. 4.

2. Pojęcie praworządności w prawie europejskim

2.1. Praworządność

Zasada praworządności w prawie Unii Europejskiej jest jedną z zasad ogólnych, zaliczanych do prawa pierwotnego, stanowiącą fundament, na którym opiera się system instytucjonalny UE. Praworządność jest jednocześnie jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych państw członkowskich[27]. Jest wspólna zarówno dla systemów prawnych wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i jej samej. Wiąże ona bowiem nie tylko państwa członkowskie, ale przede wszystkim Unię Europejską – jej organy, zarówno władzy sądowniczej, władzy wykonawczej, jak i władzy prawodawczej.

Zasada państwa prawnego po raz pierwszy ujęta została w preambule do Traktatu z Maastricht z 1992 r.[28] oraz w art. 6 ust. 1 tego Traktatu[29]. Obecnie, w prawie Unii Europejskiej uregulowana jest w preambule, art. 2, art. 19, art. 21 ust. 1, art. 49 TUE oraz w preambule do KPP i rozwinięta w bogatym orzecznictwie TSUE. Zawarta jest także między innymi w aktach prawnych Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Natomiast przed regulacją traktatową odniesienie do praworządności zawarto już między innymi w wyroku TSUE z 1986 r. w sprawie „Les Verts"[30].

Należy zaznaczyć, że w podjętej problematyce występują pewne rozbieżności terminologiczne dotyczące pojęcia „praworządności" i „państwa prawa". Pojęcia „zasada państwa prawa", „państwo prawne" zawarto na przykład w polskiej wersji językowej preambuły i art. 2 TUE, natomiast pojęcia „zasada praworządności", „praworządność" ujęto między innymi w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności" i wielu aktach prawa pochodnego[31]. Różnice

---

[27] Komunikat, s. 2; Taborowski M., op. cit., s. 59-60.

[28] Traktat o Unii Europejskiej, OJ C 191, 29 lipca 1992 r., s. 1-112.

[29] Traktat z Amsterdamu, OJ C 340, 10 listopada 1997 r., s. 1-144; Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 1997), OJ C 340, 10 listopada 1997 r., s. 145-172.

[30] Wyrok TSUE z 23 kwietnia 1986 r. w sprawie C-294/83, Parti écologiste „Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23, zgodnie z którym „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat". Zob. także: Wyrok TSUE z 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie UE, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 38: „(…) Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa, w ramach której jej instytucje poddane są kontroli zgodności ich aktów z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe".

[31] Szerzej na ten temat: Grzelak A., op. cit., s. 215-216; Taborowski M., op. cit., s. 29-32; Bogdanowicz P., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, (w:) Barcz J., Zawidzka-Łojek A. (red.),

terminologiczne występują również w poszczególnych autentycznych wersjach językowych. Nie mają one jednak wpływu na treść normatywną omawianej zasady[32].

Pojęcia praworządności i państwa prawa czy państwa prawnego zastępowane są również sformułowaniem „rządy prawa", co odzwierciedla istotę omawianej zasady, mianowicie „dążenie do tego, aby stosunek państwa do prawa (i innych podmiotów, jak np. organizacje międzynarodowe) przedstawiał się w ten sposób, że jest ono podporządkowane prawu", przy czym należy odróżnić podporządkowanie prawu od samego wykonywania władzy za pomocą prawa, które „zniekształca sedno owej zasady i staje się źródłem prób uzasadnienia dla systemowych zmian w prawie"[33].

Znaczenie zasady praworządności w szczególny sposób podkreślone zostało w art. 2 TUE poprzez umieszczenie zasady państwa prawnego wśród głównych wartości Unii. Mając na uwadze treść art. 49 TUE oraz kryteria kopenhaskie[34] należy także podkreślić, że przestrzeganie praworządności jest warunkiem akcesji do Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, poszanowanie omawianej zasady wiąże zarówno Unię Europejską, jak i

---

Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE, Warszawa 2018, s. 24-25.

[32] Węcławska-Misiurek M., *Znaczenie zasady państwa prawnego w prawie Unii Europejskiej i polskim prawie konstytucyjnym w kontekście zasady wzajemnego zaufania*, (w:) „International Journal of Legal Studies", 2021, 9 (1), s. 16; Grzelak A., op. cit., s. 215-216; Taborowski M., op. cit., s. 31; Bogdanowicz P., *Pojęcie, treść i ochrona…*, s. 25; Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, (w:) „Państwo i Prawo", 2017, 12, s. 100-101, dostęp w systemie LEX; Holocher J., Naleziński B., *Pojęcie praworządności we współczesnej debacie politycznoprawnej*, (w:) „Rocznik Administracji Publicznej", 2022 (8), s. 332-333. Odmienne stanowisko reprezentują Würtenberger T., Tkaczyński J. W., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, (w:) „Państwo i Prawo", 2017, 9, s. 16-17, dostęp w systemie LEX.

[33] Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, (w:) „Państwo i Prawo", 2019, nr 6, s. 33.

[34] Kryteria przystąpienia do UE uchwalone przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze, który odbył się w dniach 21-22 czerwca 1993 r., uzupełnione przez Radę Europejską na szczycie w Madrycie w dniach 15-16 grudnia 1995 r., obejmujące: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości, istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolność sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE, a także zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, w tym możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej; Rada Europejska, Conclusions of Presidency, Kopenhaga, 21-22 czerwca 1993 r., pkt 7, lit. A, https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Rada Europejska, Presidency Conclusions, Madryt, 15-16 grudnia 1995 r., pkt III, lit. A, https://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

wszystkie jej państwa członkowskie, stanowiąc warunek korzystania z pełni praw wynikających z członkostwa[35].

Kluczowe znaczenie ma fakt, że zasada praworządności zarówno w rozumieniu unijnym, jak i w rozumieniu krajowym w poszczególnych państwach europejskich ma charakter metazasady. Tworzy ją wiele innych, odrębnych zasad, które w większości mają także samodzielną wartość normatywną[36]. W doktrynie określana jest także mianem „klauzuli parasolowej"[37]. Składa się z wielu elementów, które porównywane są do puzzli, budowli z klocków, filarów czy fundamentów budynku, które muszą być odpowiednio dopasowane i kompletne. Brak jednego z tych elementów spowoduje bowiem zniszczenie całej konstrukcji. Analogicznie w przypadku praworządności – konieczne jest zagwarantowanie i przestrzeganie wszystkich jej elementów, aby móc mówić o praworządnym państwie czy o praworządności Unii Europejskiej. Ponadto, w traktatach Unii Europejskiej brak jest definicji legalnej omawianej zasady. Elementy praworządności zostały natomiast sprecyzowane w prawie wtórnym Unii Europejskiej, między innymi w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności" oraz we wniosku Komisji rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich[38]. Katalog otwarty elementów praworządności ujęty we wspomnianym Komunikacie, mając źródło w orzecznictwie TSUE, ETPC oraz w treści dokumentów Rady Europy, 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

[35] Małobęcka I., Porzeżyńska M., *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej – węzłowe problemy*, (w:) Przegląd Europejski, 2018, 1, s. 183-193, https://wuw.pl/data/include/cms/Przeglad_Europejski_1_2018.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 185-186; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 17; Hillion Ch., *Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means*, (w:) "European Policy Analysis", nr 2016(1), s. 2.

[36] Taborowski M., op. cit., s. 61.

[37] Ibidem; i przywołani tam: Pech L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of European Union*, (w:) "Jean Monnet Working Paper", 04/09, New York University School of Law, Nowy Jork, 2009, https://jeanmonnetprogram.org/paper/the-rule-of-law-as-a-constitutional-principle-of-the-european-union/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 49, 53; oraz Marshall G., *The Rule of Law. Its Meaning, Scope and Problems*, (w:) „Cahiers de philosophie politique et juridique", 1993/24, s. 43. Zob. także: Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 17; Holocher J., Naleziński B., op. cit., s. 333; Safjan M., *Rządy prawa a przyszłość Europy*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2019, nr 8, dostęp w systemie LEX, nt. 3.

[38] Wniosek Komisji rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, 2 maja 2018, COM(2018) 324 final, 2018/0136(COD).

kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa”[39]. Natomiast zgodnie z art. 2 lit. a powyższego rozporządzenia: „praworządność odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, do których należą: zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa, w tym ochrona praw podstawowych, dokonywana przez niezależne sądy; podział władzy i równość wobec prawa”. TSUE słusznie jednak wskazał, że treść tego przepisu nie stanowi definicji zasady praworządności, lecz jest efektem zebranego w jednym miejscu dorobku orzeczniczego w tym zakresie[40]. Co więcej, pomimo że możliwe są pewne różnice treściowe w rozumieniu zasady praworządności i składających się nań zasad i norm na poziomie krajowym[41], należy uznać za niedopuszczalną rozbieżną ocenę praworządności określonych działań przez poszczególne państwa Unii Europejskiej[42].

Kluczowe znaczenie w kontekście unijnej zasady praworządności ma treść art. 19 TUE, który odnosi się do Trybunału Sprawiedliwości i w ust. 1 określa jego kompetencje do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu unijnych Traktatów. Trybunał w wyroku w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses podkreślił także, że wspomniany art. 19 TUE „powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym”[43]. Skuteczna kontrola sądowa zapewniająca poszanowanie prawa unijnego jest niezbędnym elementem państwa prawa z art. 2 TUE[44]. Nieopisaną rolę w tym zakresie odgrywa – określona w art. 267 TFUE – procedura odesłania prejudycjalnego, umożliwiająca dialog między Trybunałem a sądami

[39] Komunikat, s. 4; zob. także Załącznik I do Komunikatu.

[40] Wyrok TSUE (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:98.

[41] Komunikat, s. 4; Małobęcka I., Porzeżyńska M., op. cit., s. 185.

[42] Załącznik I do Komunikatu; Kowalska K., *Państwo prawa w polskim porządku konstytucyjnym a jego wspólnotowe rozumienie*, (w:) „Krakowskie Studia Małopolskie”, 2019, 24, s. 7-20. https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ksm/24/ksm201901.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 20; Bogdanowicz P., *Pojęcie, treść i ochrona…*, s. 25.

[43] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt. 32. Trybunał odwołał się również przy tym do opinii 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., ECLI:EU:C:2011:123, pkt 66, wyroku z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 90 oraz wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares przeciwko Komisji, C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, pkt 45.

[44] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt 36; i przywołany tam: wyrok TSUE z dnia 29 marca 2017, C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty’s Treasury i in., ECLI:EU:C:2017:236, pkt 73.

państw członkowskich i jednolitą wykładnię prawa unijnego poprzez zapewnienie jego spójności, pełną skuteczność, autonomię i szczególny charakter Traktatów[45].

Ze względu na brak wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich i mając na uwadze jednolitość prawa unijnego oraz zasadę równości, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TSUE, w stosunku do pojęcia praworządności zastosowanie ma wykładnia autonomiczna[46]. Art. 19 ust. 1 TUE określa uprawnienie Trybunału Sprawiedliwości do dokonywania wykładni pojęcia z art. 2 TUE. Znajduje to odzwierciedlenie m. in. w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", w którym elementy praworządności określane są – jak to już zostało wspomniane – zwłaszcza w oparciu o orzecznictwo TSUE, ale także ETPC oraz treść dokumentów Rady Europy.

M. Taborowski zwraca jednak uwagę, że większość orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które zostały przywołane w Komunikacie Komisji, odnosiło się do pojęcia praworządności w zakresie działalności instytucji unijnych, nie zaś państw członkowskich[47]. Co więcej, w niektórych z nich brak jest wskazanego przez Trybunał ich związku z zasadą praworządności[48]. Podkreśla również potrzebę uzupełnienia komisyjnego katalogu zasad stanowiących elementy praworządności o obowiązek skutecznego stosowania prawa Unii Europejskiej, zgodnie z punktem 102 postanowienia TSUE z 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce[49]. Warto jednak nadmienić, że Komisja Wenecka, na której dorobek również powołuje się Komisja w Komunikacie, a także przedstawiciele literatury przedmiotu wskazują również inne zasady – elementy praworządności[50].

---

[45] Opinia 2/13 TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., pkt 176. Zob. także przywołane tam: wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1, s. 23 oraz opinia TSUE 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., ECLI:EU:C:2011:123, pkt 67, 83.

[46] Taborowski M., op. cit., s. 63 i przytoczony tam: wyrok TSUE z dnia 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Peterowi Breyowi, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 49.

[47] Taborowski M., op. cit., s. 64.

[48] Ibidem. Jako przykład takiego orzeczenia Taborowski przywołuje wyrok TSUE z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P., Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 54 – dotyczący zasady równości.

[49] Taborowski M., op. cit., s. 64-65.

[50] Szerzej na ten temat: zob. poszczególne jednostki redakcyjne tego rozdziału dotyczące zasad stanowiących elementy zasady praworządności z art. 2 TUE. Zob. także: Schroeder W., *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford-Portland 2016, s. 37–114.

Ponadto, zasady składające się na praworządność z art. 2 TUE i stanowiące ogólne zasady prawa unijnego[51] często wynikają również z krajowych regulacji i tradycji konstytucyjnych państw członkowskich[52], choć mogą różnić się swym zakresem przedmiotowym czy poziomem ochrony[53]. Na gruncie unijnym ujęte są one nie tylko w orzecznictwie TSUE, ale część z nich – również w KPP[54]. Przykład stanowić może treść art. 20 KPP dotyczącego równości wobec prawa, art. 21 KPP obejmującego zasadę niedyskryminacji, art. 47 KPP określającego prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, art. 49 KPP dotyczącego zasady legalności i proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary czy art. 50 KPP odnoszącego się do powagi rzeczy osądzonej.

Mając na uwadze, że jednym ze źródeł rozumienia praworządności w prawie Unii Europejskiej jest dorobek Rady Europy, a w szczególności Komisji Weneckiej oraz podkreślając jej znaczącą rolę w ochronie praworządności[55], warto nakreślić główne elementy w tym zakresie. Praworządność jest – obok demokracji i poszanowania praw człowieka – jednym z trzech filarów Rady Europy. Została ona także wyrażona w preambule i art. 3 Statutu Rady Europy[56] oraz w preambule EKPC[57]. Kluczowym dokumentem Komisji Weneckiej dotyczącym praworządności jest sprawozdanie przyjęte w 2011 r., w którym zbadano genezę praworządności – Rule of Law, Rechtsstaat, État de droit, oraz praworządność w prawie pozytywnym[58]. Podjęto także – również w oparciu o odpowiednie orzecznictwo ETPC – próbę zdefiniowania praworządności, opracowując kryteria oceny przestrzegania i stanu praworządności w danym państwie. Co ważne, podobnie jak Unia Europejska – również Komisja Wenecka nie przyjmuje jednej, teoretycznej bądź legalnej

---

[51] Zob. Poździk R., *Wpływ naruszenia praworządności w państwach członkowskich na politykę spójności w latach 2021–2027*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2018/12, dostęp w systemie LEX, nt. 3.

[52] Załącznik 1 do Komunikatu.

[53] Taborowski M., op. cit., s. 63 i przytoczony tam: wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 w sprawie C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, ECLI:EU-C:2013:107.

[54] Ibidem.

[55] Zob. Rulka M., *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy" 5/2016, s. 4-10, dostęp w systemie LEX.

[56] Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565.

[57] Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.

[58] 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

definicji praworządności, bowiem jest to niecelowe i niemożliwe. Jej zdefiniowanie opiera się na wytyczeniu jej podstawowych, niezbędnych, wspólnych elementów – zarówno formalnych, jak i materialnych, które stały się głównymi punktami służącymi badaniu jej przestrzegania. Obejmują one sześć elementów: legalność, w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces stanowienia prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezawisłymi i bezstronnymi sądami, w tym kontrolę sądową aktów administracyjnych, poszanowanie praw człowieka, niedyskryminację i równość wobec prawa[59]. W załączniku natomiast sporządzono listę pytań z podziałem na sześć wskazanych powyżej głównych elementów praworządności – tworzącą listę kontrolną do oceny stanu praworządności w danym państwie[60]. Rozwinięcie wskazanej problematyki zawarte zostało w sprawozdaniu Komisji Weneckiej „Rule of Law Checklist" z 2016 r.[61]

2.2. Elementy praworządności

W ogólnym ujęciu, legalność oznacza przestrzeganie prawa. Jest to „przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa oraz poszanowanie zgodności z prawem"[62]. Zasada legalności odnosi się zarówno do instytucji państwa, jak również osób fizycznych. W zakresie, w jakim legalność dotyczy działań organów władzy publicznej oznacza, że wymagają one upoważnienia do działania i działają w granicach przyznanych im uprawnień[63]. W dokumencie Rule of Law Checklist z 2016 r. Komisja Wenecka wymienia w obrębie tej zasady 8 głównych elementów. Należą do nich: supremacja

[59] Ibidem, s. 10 i n.

[60] Ibidem, s. 15-16.

[61] Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016, Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. Suchocka H., *Rule of law – ewolucja negatywna?*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, dostęp w systemie LEX.

[62] Komunikat; Taborowski, op. cit., s. 63 i przywołany tam wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-496/99 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CAS Succhi di Frutta SpA., ECLI:EU:C:2004:236.

[63] 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, s. 10, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

prawa, zgodność z prawem, relacja między prawem międzynarodowym a krajowym, uprawnienia prawotwórcze władzy wykonawczej, procedury stanowienia prawa, wyjątki w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązek wykonywania prawa i podmioty prywatne realizujące zadania publiczne[64].

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofdproduktshap voor Akkerbouwprodukten z dnia 13 lutego 1979 r.[65] prawdopodobnie po raz pierwszy „odwołał się do praworządności jako wymogu skierowanego do państwa członkowskiego"[66]. Wyrok ten dotyczył zasady legalności i był odpowiedzią na pytanie prejudycjalne dotyczące odszkodowania za wydanie przez organ krajowy decyzji, której podstawę stanowiło rozporządzenie unieważnione następnie przez TSUE. Odwołując się do unijnej zasady praworządności, TSUE podkreślił możliwość podważenia regulacji prawa UE na drodze sądowej przez podmioty indywidualne, przy czym wskazany akt prawny zachowuje swoją skuteczność do momentu uznania jego nieważności przez TSUE.

Ponadto w Załączniku I do Komunikatu przy zasadzie legalności przywołano wyrok TSUE z 2004 r. w sprawie C-496/99 Komisja przeciwko CAS Succhi di Frutta, w którym Trybunał stwierdził, że „(...) we wspólnocie prawa poszanowanie zgodności z prawem powinno być należycie zapewnione"[67].

Z kolei zasada pewności prawa[68] wyeksponowana została m.in. w wyroku Trybunału z 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym oraz Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello

---

[64] Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016, Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), tłum. własne.

[65] Wyrok TSUE z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofdproduktshap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1979:38, pkt 5.

[66] Taborowski M., op. cit., s. 67. Taborowski wskazuje, że podaje za: Schmidt M., Bogdanowicz P., *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, (w:) "Common Market Law Review", 2018 nr 55(4), s. 1091.

[67] Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-496/99 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CAS Succhi di Frutta SpA., ECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

[68] Zob. także na temat pewności prawa: Pożdzik R., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 3.

Stato[69]. Wśród wymagań kształtujących jej istotę TSUE wskazuje jasność i przewidywalność przepisów, zakaz zmian retrospektywnych oraz jasność i przewidywalność skutków unijnych aktów prawnych dla podmiotów im podlegających. Ponadto, odwołując się do zasady lex retro non agit jako elementu pewności prawa, Trybunał podkreśla, że: „(…) zasada pewności prawa z reguły sprzeciwia się temu, by początek stosowania w czasie aktu prawa przypadał przed datą jego publikacji, w drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane”[70].

W dokumencie Rule of Law Checklist z 2016 r. Komisja Wenecka wymienia w obrębie tej zasady 8 głównych elementów. Należą do nich: dostępność ustawodawstwa, dostępność orzeczeń sądowych, przewidywalność prawa, stabilność i spójność prawa, uzasadnione oczekiwania, niedziałanie prawa wstecz, zasady nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege oraz powaga rzeczy osądzonej[71].

Kluczową rolę obok omówionych powyżej zasad pełni także zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych. W wyroku z 21 września 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88, Hoechst AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich Trybunał określił go jako konieczność istnienia podstawy prawnej i uzasadnienia względami określonymi w prawie każdej ingerencji władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności każdej osoby – zarówno fizycznej, jak i prawnej[72]. Ponadto TSUE podkreślił, że ustanowienie ochrony

[69] Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 listopada 1981 r. w Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych 212/80 do 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10; załącznik I do Komunikatu, s. 1.

[70] Ibidem.

[71] Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016, Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 10-11.

[72] Wyrok TSUE z dnia 21 września 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 Hoechst AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1989:337, pkt 19. Załącznik 1 do Komunikatu, s. 2.

przed arbitralną lub nieproporcjonalną do celu ingerencją władz stanowi ogólną zasadę prawa UE[73].

Ponadto Komisja Wenecka zwracając uwagę, że przy wykonywaniu wielu zadań rządowych uznaniowość jest niezbędna, podkreśla zakaz sprawowania władzy w sposób arbitralny, który pozwalałby na podjęcie decyzji merytorycznie niesprawiedliwych, nierozsądnych, irracjonalnych czy opresyjnych, niezgodnych z zasadą praworządności[74].

Unia Europejska jest Unią prawa[75]. Oznacza to, że akty wydane przez instytucje podlegają kontroli zgodności m.in. z treścią traktatów, a także ogólnymi zasadami prawa i prawami podstawowymi[76], którą to kontrolę sprawuje TSUE. Trybunał podkreślił również konieczność zapewnienia jednostkom możliwości dostępu do skutecznej ochrony sądowej praw wywodzonych z porządku prawnego UE, jest to bowiem „część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich", a także została ujęta w art. 6 i 13 EKPC[77].

W dokumencie Rule of Law Checklist z 2016 r. Komisja Wenecka wśród elementów praworządności grupuje pytania kontrolne dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w 3 główne elementy: niezależność i bezstronność, rzetelny proces sądowy i kontrola konstytucyjności prawa[78]. W ramach niezawisłości i bezstronności pytania dzieli na te

---

[73] Ibidem.

[74] 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 11. Zob. Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 3.

[75] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31. Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 49. Wyrok TSUE z dnia 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 91. Wyrok TSUE z dnia 29 czerwca 2010 r., w sprawie C-550/09, Postępowanie karne przeciwko E. i F., ECLI:EU:C:2010:382, pkt 44. Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:462, pkt 38, 41. Załącznik 1 do Komunikatu, s. 2.

[76] Ibidem.

[77] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:462, pkt 39. Załącznik 1 do Komunikatu, s. 2.

[78] Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016, Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Report on the

dotyczące: niezależności sądownictwa, niezawisłości poszczególnych sędziów, bezstronności sądownictwa, autonomii i kontroli prokuratury oraz niezależności i bezstronności palestry. Z kolei w ramach sprawiedliwego procesu główne zagadnienia dotyczą: dostępu do sądu, domniemania niewinności, innych aspektów prawa do sądu oraz skuteczności orzeczeń sądowych[79].

Jak już wspomniano[80], art. 19 TUE – określający zasadę skutecznej ochrony sądowej, pełni zasadniczą rolę w rozumieniu art. 2 TUE. W wyroku w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses TSUE podkreślił bowiem, że skuteczna kontrola sądowa zapewniająca poszanowanie prawa unijnego jest niezbędnym elementem państwa prawa z art. 2 TUE[81], dlatego sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE musi spełniać kryterium niezawisłości[82]. Trybunał odniósł się do znaczenia niezawisłości sędziowskiej i zasady państwa prawnego oraz art. 267 TFUE dla systemu ochrony prawnej UE także w kontekście polskiego Sądu Najwyższego, podkreślając daleko idące skutki braku niezawisłości sądu ostatniej instancji dla unijnego porządku prawnego, zatem także dla praw jednostki wywodzonych z unijnych regulacji oraz art. 2 TUE, a także skuteczności, jednolitości i spójności stosowania prawa UE w państwach członkowskich[83].

Niezawisłość natomiast Trybunał definiuje m.in. jako sytuację, w której „dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy

---

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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 11-13.

[79] Ibidem.

[80] Zob. uwagi dot. art. 19 TUE w jednostce redakcyjnej niniejszego rozdziału zatytułowanej „Praworządność" (rozdz. I, pkt 2.1).

[81] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt 36; i przywołany tam: wyrok TSUE z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., ECLI:EU:C:2017:236, pkt 73.

[82] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt 43. Zob. także szerzej na ten temat: Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa, 2019; Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 1.

[83] Postanowienie TSUE z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2018:102, pkt 67-75. Zob. także: Lenaerts K., *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, (w:) "German Law Journal", 2020, 21, s. 29-34.

wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia", dodając także obok nieusuwalności członków również „poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań"[84]. Ponadto w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, LM Trybunał wskazał, że: „wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego"[85]. Niezawisłość sędziowska jest niezbędna dla funkcjonowania systemu ochrony prawnej UE, w szczególności w zakresie kontroli zgodności prawa krajowego z prawem UE i skutecznego stosowania unijnego prawa, w tym procedury prejudycjalnej, skutecznej ochrony praw jednostki wywiedzionych z prawa UE, funkcjonowania Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz realizacji zasady wzajemnego zaufania[86].

W wyroku z 2006 r. w sprawie C-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg[87] Trybunał odnosząc się do znaczenia niezawisłości podkreślił, że jego istota polega przede wszystkim na tym, „by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję"[88]. Dokonał także rozróżnienia dwóch elementów pojęcia niezawisłości: zewnętrznego i wewnętrznego. Niezawisłość w wymiarze zewnętrznym przejawia się w ochronie sądu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, które mogłyby zagrozić niezależności orzekania, zabezpieczonej określonymi gwarancjami osobistymi sędziów, np. ich nieusuwalnością[89]. Natomiast aspekt wewnętrzny dotyczy bezstronności w stosunku do stron postępowania i ich interesów[90].

---

[84] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt. 44-45.

[85] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 48.

[86] Taborowski M., op. cit., s. 69-70. Zob. także: Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 19-20; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 4

[87] Wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 r. w sprawie c-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, pkt. 49-52.

[88] Ibidem, pkt 49 i przywołane tam orzecznictwo.

[89] Ibidem, pkt 51 i przywołane tam orzecznictwo.

[90] Ibidem, pkt 52 i przywołane tam orzecznictwo.

Podkreślić jednak należy, że pojęcia „niezawisłość" i „niezależność" stosowane w doktrynie prawa UE, orzecznictwie TSUE oraz dokumentach Komisji używane są zarówno w odniesieniu do sądów, jak i sędziów w przeciwieństwie do np. polskiego prawa konstytucyjnego, w którym niezawisłość przypisana jest sędziom, a niezależność – sądom[91]. Ponadto niezależność sądów należy rozpatrywać również w kontekście art. 47 KPP oraz wskazanego powyżej art. 267 TFUE.

Niezbędnym elementem praworządności jest również zasada podziału władzy, jednak należy mieć na uwadze, że w różnych modelach parlamentarnych może mieć ona różne formy. W orzecznictwie unijnym została poruszona m.in. w wyroku TSUE z 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, zgodnie z którym „prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie pełniło jednocześnie rolę prawodawcy, administratora i sędziego, o ile wszystkie te funkcje wykonuje z poszanowaniem zasady rozdzielności władz, charakteryzującej funkcjonowanie państwa prawa"[92]. Trybunał podkreślił również w kontekście prawa do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 EKPC wymóg niezależności sądu w szczególności od władzy wykonawczej[93].

TSUE odniósł się do zasady podziału władzy również w dwóch wyrokach dotyczących problematyki organów wystawiających europejski nakaz aresztowania. W wyrokach z 2016 r. w sprawie C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi[94] oraz w sprawie C-477/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanas Kovalkovas Trybunał orzekł, że pojęcie organu sądowego z art. 6 ust. 1 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania[95] „nie oznacza wyłącznie sędziów lub

[91] Taborowski M., op. cit., s. 32 i przywołane tam przykłady: „niezależne sądy" np. w postanowieniu wiceprezesa TSUE z dnia 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2018:91, pkt. 73; „niezawisłe sądy" np. w wyroku TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt 43; „niezawisłe i bezstronne sądy" np. w wyroku TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie C-685/15, Onilne Games Handels GmbH i in. przeciwko Landespolizeidirektion Oberösterreich, EU:C:2917:452, pkt 62.

[92] Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, pkt 58.

[93] Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P, Królestwo Niderlandów i Gerard van der Wal przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:1, pkt 17 i przywołane tam orzecznictwo. Załącznik 1 do Komunikatu, s. 2. Do prawa do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 EKPC i zapewnienia niezależności sądu w kontekście zasady praworządności odnosi się m.in. Grzelak A., op. cit., s. 217.

[94] Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 33.

[95] Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz. Urz. UE L 190.

sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować, w szerszym zakresie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ramach danego porządku prawnego” [96]. Podkreśla jednak, że pojęcie „organu sądowego” nie może obejmować organu władzy wykonawczej w postaci np. ministerstwa[97] lub służb policji państwa członkowskiego[98], wyraźnie odróżniając organy sądowe od władzy wykonawczej, w postaci zwłaszcza ministerstw, innych organów rządowych, a także organów administracyjnych lub służb policji[99].

Kolejną zasadą wymienioną w Komunikacie jako element praworządności jest równość wobec prawa. TSUE odniósł się do zasady równości m. in. w wyroku z 2010 r. w sprawie C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, w którym podkreślił, że „zasada równego traktowania stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zapisaną w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”[100]. Zgodnie z omawianą zasadą podobne sytuacje nie mogą być traktowane w różny sposób, natomiast różne sytuacje nie mogą być „traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione”[101].

Natomiast w dokumencie Rule of Law Checklist z 2016 r. Komisja Wenecka grupuje pytania kontrolne w obrębie zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji w 4 główne zagadnienia. Należą do ich: równość jako zasada konstytucyjna, niedyskryminacja, równość w prawie, równość wobec prawa[102].

---

[96] Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie C-477/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 34.

[97] Ibidem, pkt. 35-36.

[98] Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, ECLI:EU:C:2016:861, pkt. 34-35.

[99] Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 35; wyrok TSUE z 10 listopada 2016 r. w sprawie C-477/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 36.

[100] Wyrok TSUE z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2010:512, pkt 54.

[101] Ibidem, pkt 55 i przywołane tam orzecznictwo.

[102] Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016, Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: 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.

Z kolei obowiązek skutecznego stosowania prawa UE jako element zasady praworządności nie został ujęty w Komunikacie, jednak wynika m.in. z postanowienia TSUE z 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce[103]. Ze względu na doniosłość tej zasady w literaturze przedmiotu pojawiają się postulaty uzupełnienia o nią katalogu otwartego zawierającego najważniejsze elementy praworządności ujętego w Komunikacie[104].

W przywołanym postanowieniu dotyczącym Puszczy Białowieskiej Trybunał wskazał, że obowiązek skutecznego stosowania prawa UE jest nierozerwalnie połączony z zasadą państwa prawa z art. 2 TUE[105], co umożliwia nałożenie na podstawie art. 279 TFUE kary pieniężnej na państwo członkowskie nieprzestrzegające postanowień TSUE w przedmiocie środków tymczasowych[106]. Obowiązek skutecznego stosowania prawa UE ujęty został również w wyroku TSUE z 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten[107].

Obowiązek ten wynika z europejskiej utrwalonej praktyki stosowania prawa. Przyjęcie wyłącznie określonego tekstu przepisu prawnego bez jego odpowiedniego, wspólnego dla wszystkich państw członkowskich UE standardu jego stosowania nie jest w żaden sposób wystarczające[108].

Ponadto również inne zasady kształtujące mechanizm praworządności łączą się z zapewnieniem skutecznego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie. Przykładem może być zasada skutecznej kontroli sądowej i wynikające z niej niezawisłość, bezstronność i niezależność sądów oraz pojęcie Unii jako Unii prawa, w której praworządność jest

---

512/2009, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 13.

[103] Postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2017:877, pkt 102.

[104] M.in. Taborowski M., op. cit., s. 64-65.

[105] Postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2017:877, pkt 102.

[106] Ibidem, pkt 100.

[107] Wyrok TSUE z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1979:38.

[108] Łętowska E., *„Równanie w dół" – zagrożenie państwa prawa. Polska Herostratesem czy katalizatorem?*, (w:) „Przegląd Konstytucyjny", 4/2019, s. 23.

gwarancją autonomii porządku prawnego UE i które mają na celu zapewnienie poszanowania prawa UE, w tym praw jednostek wywiedzionych z prawa unijnego[109].

3. Środki kontroli i ochrony praworządności Unii Europejskiej

3.1. Kontrola i ochrona praworządności w UE

Zasada praworządności i jej przestrzeganie przez Unię Europejską i wszystkie państwa członkowskie są niezbędne dla jej prawidłowego funkcjonowania, „do uczestnictwa w integracji wspólnotowej oraz do utrzymania spójności i efektywności tej współpracy"[110]. Jej rolę podkreślają takie instytucje jak choćby europejski nakaz aresztowania, europejski nakaz dochodzeniowy czy uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądów krajowych w innym państwie członkowskim[111]. Jak wskazano w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności":

„przestrzeganie zasad państwa prawnego jest nie tylko niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE jako «przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych»"[112].[113]

Pomimo tego, że przestrzeganie zasady praworządności jest niezbędnym warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej i jak już wspomniano jest ona fundamentem każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej[114] to jednak doświadczenia ostatnich lat w niektórych państwach wskazują na konieczność istnienia w prawie Unii Europejskiej skutecznych mechanizmów kontroli i ochrony tej zasady. Uregulowane zostały one między innymi w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE

[109] Taborowski M., op. cit., s. 72.
[110] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 20.
[111] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586; Taborowski M., op. cit., s. 20-21; wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117, pkt. 36.
[112] Komunikat, s. 5.
[113] Szerzej na ten temat: Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 19-21.
[114] Komunikat, s. 2.

na rzecz umocnienia praworządności", w artykule 7 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w artykułach 258, 259, 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ogromną rolę w tym zakresie odgrywa także europejski mechanizm praworządności, którego efektem jest coroczne sprawozdanie na temat praworządności w Unii Europejskiej oraz w poszczególnych państwach członkowskich[115], a także mechanizm warunkowości[116] zawarty we wniosku Komisji Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich[117] i Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[118]. Wspomnieć należy także o ustanowionym przez Radę corocznym dialogu na temat praworządności na forum Rady do Spraw Ogólnych.

Nadto istnieją także inne, niewymienione powyżej mechanizmy i instrumenty chroniące i umacniające praworządność oraz pełniące rolę „wczesnego ostrzegania", wśród których wymienić należy m.in. cykliczny europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, fiskalnej i społecznej, coroczną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji, program wspierania reform strukturalnych i Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne,

---

[115] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 10-14; zob. także: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254 (INL)); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych (2018/2886(RSP)).

[116] Szerzej na ten temat: Łacny J., *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności - nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2018, nr 12, s. 12-23; Łacny J., *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?*, (w:) „Hague Journal on the Rule of Law", 2021, 13, s. 79-105.

[117] Wniosek Komisji Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, 2 maja 2018 r., COM/2018/324 final – 2018/0136 (COD). Zob. także: Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018)0324 - C8-0178/2018 - 2018/0136(COD)), Dz.U. UE C z dnia 31 marca 2021 r., 116/21, P8_TA(2019)0349.

[118] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22 grudnia 2020 r., s. 1-10.

fundusze wspierające politykę w dziedzinie sprawiedliwości i bezpieczeństwa, działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych czy Prokuraturę Europejską[119].

Wskazane powyżej środki kontroli i ochrony praworządności w UE podzielić można przede wszystkim na mechanizmy oceny politycznej oraz mechanizmy sądowe. Do pierwszych zaliczyć należy procedurę z Komunikatu, monitorowanie stanu praworządności w państwach członkowskich przez Parlament Europejski i państwa członkowskie – jako pozostałe podmioty uprawnione do wszczęcia procedury z art. 7 TUE, oraz procedurę z art. 7 TUE, na którą składa się mechanizm prewencyjny, mechanizm umożliwiający stwierdzenie naruszenia i mechanizm sankcyjny. Natomiast środki sądowe obejmują procedury z art. 258, 259, 260 TFUE. Wskazać należy również na instrumenty ochrony praworządności przez sądy krajowe – zarówno w państwie z naruszeniem lub z zagrożeniem zasady praworządności – m.in. w postaci pytań prejudycjalnych, jak i w innych państwach – w szczególności w zakresie zasady wzajemnego zaufania i ograniczenia zaufania do systemu państwa członkowskiego naruszającego zasadę praworządności[120].

3.2. Procedura kontroli praworządności przyjęta w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”

Dopiero w obliczu planów przyjęcia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz w następstwie przekształcenia wspólnot europejskich o charakterze gospodarczym w Unię Europejską mającą bardziej charakter polityczny, rozpoczęto prace nad utworzeniem procedury dyscyplinującej, stanowiącej gwarancję przestrzegania przez wszystkie państwa członkowskie podstawowych wartości Unii[121]. Efektem tego stała się procedura stwierdzenia przez Radę poważnego i stałego naruszenia przez państwo

[119] Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 5-6.

[120] Szerzej zob. Taborowski M., op. cit., s. 303-428.

[121] Sadurski W., *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jorg Haider*, Sydney Law School Research Paper No. 10/01, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1531393 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-2, 23; Grabowska-Moroz B., Szuleka M., op. cit., s. 3; Grzelak A., op. cit., s. 219; Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 16; Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final.

członkowskie zasad podstawowych UE wprowadzona w 1997 r. do traktatu z Amsterdamu, a obecnie ujęta w art. 7 TUE[122].

Wydarzenia w poszczególnych państwach członkowskich UE[123], związane z brakiem poszanowania dla praworządności, mające miejsce w kolejnych latach, stały się jednak podstawą do podjęcia dalszych działań[124]. Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Durão Barroso podczas corocznego orędzia o stanie Unii skierowanego do Parlamentu Europejskiego w 2012 r. zaznaczył potrzebę istnienia bardziej zaawansowanych i zróżnicowanych procedur, bowiem jak stwierdził wybór pomiędzy „miękką władzą politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 Traktatu" nie jest wystarczający[125]. Natomiast w orędziu z 2013 r. wskazał, że „doświadczenie potwierdza użyteczność Komisji w roli niezależnego i obiektywnego arbitra", jednak zwrócił uwagę na konieczność stworzenia ram o wyższym stopniu ogólności, których podstawą powinna być zasada równości w stosunku do państw członkowskich i która miałaby zastosowanie w przypadku „poważnego, systemowego zagrożenia praworządności, gdzie czynnikiem wywołującym byłoby przekroczenie z góry określonych poziomów odniesienia"[126]. Zapowiedział przedstawienie przez Komisję stosownego Komunikatu w tym zakresie. Co więcej, w dalszej części wypowiedzi Przewodniczący stwierdził, że wprowadzenie takich ram nie ogranicza suwerenności narodu czy demokracji. Podkreślił również znaczenie podstawowych, niezbywalnych wartości, „których UE i jej państwa członkowskie muszą i zawsze będą bronić", co uzasadnia stworzenie nowej procedury zapewniającej skuteczną ochronę przed ich zagrożeniami[127].

---

[122] Szerzej na temat genezy art. 7 TUE zob. Sadurski W., *Adding a Bite...*, s. 1-36.

[123] Zob. jednostkę redakcyjną w niniejszym rozdziale dotyczącą przykładów dotychczasowych zagrożeń i naruszeń praworządności: 2.3.2.

[124] Kochenov D., Pech L., *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation: Commission's Rule of Law Framework*, (w:) „JCMS: Journal of Common Market Studies", 2016, 54, https://www.researchgate.net/publication/305213681_Better_Late_than_Never_On_the_European_Commission's_Rule_of_Law_Framework_and_its_First_Activation_Commission's_Rule_of_Law_Framework/link/6095d84da6fdccaebd15e323/download (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 2.

[125] Barroso J., Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2012 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_596 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[126] Barroso J., Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_13_684 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[127] Ibidem.

Rada do Spraw Ogólnych w kwietniu 2013 r. w odpowiedzi na pismo ministrów spraw zagranicznych Danii, Finlandii, Niemiec i Niderlandów skierowane do przewodniczącego Komisji dotyczące potrzeby nowego, skuteczniejszego mechanizmu ochrony podstawowych wartości UE w państwach członkowskich odbyła pierwszą, obszerną dyskusję na ten temat[128]. Następnie w czerwcu tego samego roku Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Konkluzjach Rady w sprawie praw podstawowych i praworządności oraz w sprawie sprawozdania Komisji z 2012 r. w sprawie stosowania Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazała, że poszanowanie praworządności stanowi wstępny warunek ochrony praw podstawowych, wzywając Komisję „do dalszego prowadzenia – zgodnie z Traktatami – debaty nad ewentualną potrzebą opracowania opartej na współpracy i systematycznej metody rozwiązywania tych kwestii oraz nad kształtem tej metody"[129]. Również Parlament Europejski w swych rezolucjach w 2013 r. podejmował temat konieczności wzmocnienia ochrony zasady praworządności, podkreślając potrzebę poddawania państw członkowskich UE regularnej ocenie przestrzegania wartości podstawowych UE, zasad demokracji i praworządności[130].

W następstwie powyższych wydarzeń Komisja, w oparciu o swoje doświadczenie, przeprowadzone debaty i konsultacje, w marcu 2014 r. przyjęła Komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności"[131], wprowadzający nową procedurę kontroli praworządności, polegającą na podjęciu działań i znalezieniu rozwiązań w przypadku systemowych zagrożeń dla praworządności[132]. Podstawa prawna Komunikatu wzbudziła pewne wątpliwości[133], w szczególności wyrażone w opinii Służby Prawnej Rady UE[134]

---

[128] Rada Unii Europejskiej, Komunikat Prasowy z posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych, Luksemburg, 22 kwietnia 2013 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf (5 lipca 2022 r., data ostatniego dostępu), s. 8.

[129] Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie praw podstawowych i praworządności oraz w sprawie sprawozdania Komisji z 2012 r. w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Luksemburg, 6-7 czerwca 2013 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 4. Komunikat, s. 3.

[130] Komunikat, s. 3.

[131] Komunikat, s. 3.

[132] Komunikat, s. 3. Zob. Kochenov D., Pech L., *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, (w:) "European Constitutional Law Review", 2015, 11(3), s. 512-540.

[133] Szerzej na ten temat zob. rozdział IV punkt 2 niniejszej pracy.

[134] Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

dotyczącej zgodności Komunikatu z Traktatami. Jednak nie znalazły one odzwierciedlenia w jednoznacznym stanowisku Rady UE, orzecznictwie TSUE czy większości przedstawicieli doktryny[135].

Komisja uzasadniła potrzebę przyjęcia nowej procedury brakiem skuteczności pozostałych unijnych mechanizmów ochrony praworządności w niektórych przypadkach systemowych zagrożeń tej zasady[136]. Procedura z art. 258 TFUE, pomimo jej doniosłego charakteru również w zakresie ochrony praworządności, nie może zostać zastosowana, jeśli przedmiot zagrożeń w obrębie tej zasady nie jest jednocześnie naruszeniem określonego przepisu prawa unijnego[137]. Jeżeli natomiast dochodzi do sytuacji będącej systemowym zagrożeniem dla praworządności, ale nie wyczerpującej konkretnego przepisu prawa UE, zastosowanie mogłaby mieć procedura z art. 7 TUE, która może zostać zainicjowana m.in. przez Komisję. Obejmuje ona bowiem swym zakresem przestrzeganie wspólnych wartości UE również w obszarach autonomicznego działania państw członkowskich, nieobjętych prawem unijnym, z uwagi na kluczowe znaczenie przestrzegania podstawowych wartości, w tym zasady praworządności, przez wszystkie państwa członkowskie w funkcjonowaniu całej UE i wzajemnym zaufaniu. Jak podkreślono w Komunikacie Komisji z dnia 15 października 2003 r. „Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia": „jeśli państwo członkowskie narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miał art. 7, może to podważać sam fundament UE i osłabiać zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje"[138]. Pierwszym etapem procedury z art. 7 TUE jest mechanizm prewencyjny określony w ustępie 1. Polega on na stwierdzeniu przez – działająca na uzasadniony wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji – Radę większością 4/5 członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego istnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2", obejmując również wysłuchanie oraz możliwość skierowania przez Radę do danego państwa stosowanych zaleceń. W ustępie 2 omawianego artykułu wskazano natomiast kolejne kroki. Mianowicie

[135] Tak m.in. A. von Bogdandy, C. Antpoehler, M. Ioannidis, D. Kochenov, L. Pech, M. Taborowski, P. Marcisz i in. Odmienne stanowisko zob. np. Würtenberger T., Tkaczyński J. W., op. cit., s. 16-29, dostęp w systemie LEX; a także Dębski S., *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, (w:) „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2018/1(72), s. 7-10.

[136] Komunikat, s. 5.

[137] Komunikat, s. 5 i przywołane tam przykłady i orzecznictwo.

[138] Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final. Komunikat, s. 6.

Rada na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, jednomyślnie może stwierdzić – po wezwaniu państwa do przedstawienia swoich uwag – poważne i stałe naruszenie przez to państwo wartości z art. 2 TUE. Ustęp 3 art. 7 TUE określa mechanizm sankcyjny. Po stwierdzeniu na mocy ust. 2 poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości ujętych w art. 2 TUE, Rada Europejska może większością kwalifikowaną zawiesić niektóre prawa danego państwa członkowskiego wynikające z Traktatów. Dotyczy to również prawa do głosowania przedstawiciela rządu wskazanego państwa w Radzie. Przy czym obowiązki tego państwa ujęte w Traktatach pozostają dla niego wiążące.

Z uwagi jednak na przedstawione wymogi, w szczególności w zakresie jednomyślności Rady, mechanizm z art. 7 TUE określony został przez José Manuel Durão Barroso w orędziu o stanie UE z 2012 r. jako rozwiązanie radykalne[139]. Dlatego, mając powyższe na uwadze, niezbędne było stworzenie nowego mechanizmu umacniającego praworządność w państwach członkowskich UE, wypełniającego istniejącą lukę pomiędzy obowiązującymi środkami kontroli i ochrony tej zasady, zapewniając poszanowanie wszystkich pozostałych wartości podstawowych, które praworządność ma chronić, wzmacniając wzajemne zaufanie i umożliwiając funkcjonowanie UE jako „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”[140].

Procedura kontroli praworządności ujęta w Komunikacie stanowi mechanizm prewencyjny[141]. Uruchamiana jest w celu znalezienia, w drodze dialogu Komisji z państwem członkowskim, rozwiązania dotykającego go problemu systemowego zagrożenia dla praworządności, które może przeobrazić się w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” z art. 7 TUE[142], stanowiącego podstawę do uruchomienia procedury wskazanej w tym przepisie[143], określanej jako „opcja nuklearna”[144]. Postępowanie przeprowadzane jest w oparciu o zasadę równego traktowania państw członkowskich, będącej podstawowym elementem zasady

[139] Barroso J., Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2012 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_596 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
[140] Komunikat, s. 3, 6-7.
[141] Zob. Hillion Ch., op. cit., s. 12-13.
[142] Na temat pojęcia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” zob. Sadurski W., *Adding a Bite…*, s. 26 i n.
[143] Komunikat, s. 7. Kochenov D., Pech L., *Better Late...*, s. 7.
[144] Zob. szerzej na ten temat np.: Kochenov D., *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, (w:) „EUI Working Paper LAW”, nr 2017(10), https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-13.

wzajemnego zaufania. W związku z tym Komisja podkreśliła w Komunikacie taki sam sposób stosowania procedury w stosunku do wszystkich państw oraz jednakowe „kryteria określania systemowego zagrożenia dla praworządności”[145]. Ponadto, procedura ta, w której przedstawiane są danemu państwu członkowskiemu efekty badania przez Komisję stanu praworządności w tym państwie i zdiagnozowane jej systemowe zagrożenia, umożliwia nawiązanie dialogu, ustosunkowanie się państwa członkowskiego do wskazanych problemów i wspólne wypracowanie odpowiedniego rozwiązania[146].

Omawiana procedura ma nie tylko zapobiegać konieczności zainicjowania procedury z art. 7 TUE, ale także w przypadku braku współpracy ze strony danego państwa członkowskiego i niezastosowaniu się do skierowanych zaleceń, może stanowić podstawę do złożenia stosownego wniosku, celem jej uruchomienia. Zatem z jednej strony jej rolą jest zapobieganie procedurze z art. 7 TUE, natomiast z drugiej strony może ona ją poprzedzać, inicjować i uzupełniać[147]. Procedura kontroli praworządności, jak wskazano powyżej, bez wątpienia wypełnia lukę pomiędzy miękkimi środkami ochrony praworządności a procedurami z art. 7 TUE i art. 258-260 TFUE. Ograniczenia związane z procedurami z art. 7 TUE oraz z art. 258 TFUE powodują, że nie w każdej sytuacji związanej z systemowym zagrożeniem dla praworządności mogą one mieć zastosowanie. Poza tym uruchomienie przez Komisję procedury kontroli praworządności ujętej w Komunikacie w stosunku do określonego zagrożenia nie stoi na przeszkodzie zastosowania postępowania z art. 258 TFUE w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeśli zagrożenie to stanowi jednocześnie naruszenie konkretnego przepisu prawa UE[148]. Ponadto, należy nadmienić, że zebrane przez Komisję w toku omawianej procedury kontroli praworządności informacje, jej zalecenia i oceny mogą „mieć prawne znaczenie dla wszystkich pozostałych mechanizmów ochrony praworządności, tj. dla procedur z art. 258 TFUE, dla postępowań sądowych zarówno wewnątrz państwa jak i poza państwem objętym postępowaniem na podstawie

[145] Komunikat, s. 7.

[146] Taborowski, op. cit., s. 104.

[147] Komunikat, s. 3; Taborowski, op. cit., s. 104, 139; Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 18; Hillion Ch., op. cit., s. 12.

[148] Komunikat, s. 3. Sytuacja taka miała miejsce w odniesieniu do Polski w kontekście obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, zob. wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 R Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:531.

Komunikatu”[149], a także procedury z art. 7 TUE – w szczególności w zakresie przygotowania przez Komisję wniosku inicjującego to postępowanie.

Mając na uwadze cel procedury, jakim jest zapobieganie systemowym zagrożeniom dla praworządności, Komisja określiła, że ma ona zastosowanie „w przypadku, 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”[150]. Procedura ta nie odnosi się bowiem do pojedynczych sytuacji w zakresie „naruszenia praw podstawowych lub pomyłek sądowych” w danym państwie, ponieważ podlegają one mechanizmom krajowym oraz uregulowanych w EKPC[151]. Jak zwraca uwagę M. Taborowski zapewne Komisja miała tutaj na myśli sytuacje, w których pomimo wystąpienia pojedynczych naruszeń praw podstawowych lub błędów orzeczniczych istnieje możliwość ich usunięcia oraz zapewnione jest sprawne działanie mechanizmów prawnych i skuteczna ochrona jednostek na poziomie abstrakcyjnym[152]. Analogicznie, odwrotna sytuacja stanowić będzie zagrożenie systemowe dla praworządności. Co więcej, procedura z Komunikatu zostanie uruchomiona, dopiero jeśli krajowe mechanizmy chroniące zasadę praworządności będą wydawały się w danym przypadku nieskuteczne[153].

Ponadto Komisja podkreśliła również brak skuteczności innych, unijnych środków kontroli i ochrony praworządności w niektórych przypadkach zagrożeń tej zasady. Odniosła się w szczególności do procedury z art. 7 TUE oraz z art. 258 TFEU, których ograniczenia w tym zakresie zostały wskazane powyżej[154]. Choć, jak wspomniano, procedury te wzajemnie się uzupełniają i nie wykluczają, ponieważ jeśli określone zagrożenie będzie jednocześnie stanowiło naruszenie konkretnego przepisu prawa unijnego może zostać uruchomiona również procedura z art. 258 TFUE, z kolei jeśli dojdzie do wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zastosowanie będzie miał art. 7 TUE[155].

Przedmiotem procedury jest systemowe zagrożenie dla praworządności występujące w danym państwie członkowskim. Pojęcie praworządności – ujęte w Komunikacie i wynikające

[149] Taborowski, op. cit., s. 139-140.
[150] Komunikat, s. 7.
[151] Komunikat, s. 7.
[152] Taborowski M., op. cit., s. 118-119.
[153] Komunikat, s. 7-8.
[154] Zob. jednostkę redakcyjną 3.1.1 niniejszego rozdziału.
[155] Komunikat, s. 8.

z orzecznictwa TSUE oraz dorobku Rady Europy, zostało szczegółowo omówione w jednostce redakcyjnej 2.1 niniejszego rozdziału. Natomiast w zakresie pojęcia systemowego[156] zagrożenia Komisja odsyła do orzecznictwa TSUE dotyczącego terminu „braki systemowe"[157] w omawianym kontekście oraz rezolucji Res(2004)3 Komitetu Ministrów z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie wyroków wskazujących na istnienie podstawowych problemów systemowych i określonej tam roli ETPC w zakresie pojęć „systemowy", „strukturalny"[158]. Ponadto Komisja definiując owo zagrożenie wskazuje na jego przedmiot. Powinno ono bowiem dotyczyć integralności, stabilności lub prawidłowego działania krajowych instytucji i mechanizmów ochronnych w zakresie praworządności[159], a także porządku politycznego, instytucjonalnego lub prawnego, struktury konstytucyjnej, podziału władz oraz niezależności lub bezstronności sądownictwa lub systemu kontroli sądowej[160].

Kwestię budzącą wątpliwości stanowi jednak określenie, w którym momencie naruszenie przestaje być pojedynczym a staje się systemowym[161]. Brakuje bowiem jednoznacznego wskazania przesłanek do takiej oceny w Komunikacie, który odnosi się w tym zakresie tylko do systematycznego negatywnego wpływu na wskazane wartości[162] oraz „nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych" jako źródła zagrożeń[163]. W literaturze słusznie podkreśla się konieczność określenia przez Komisję expressis verbis konkretnych warunków czy progu, po przekroczeniu którego zagrożenie stałoby się systemowym[164].

---

[156] Zob. von Bogdandy A., Ioannidis M., *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, (w:) „Common Market Law Review" 2014/1, s. 59-96. Na temat próby zdefiniowania systemowego kryzysu rządów prawa zob. Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 4.

[157] Komunikat, s. 7, i przywołane tam orzecznictwo: wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, N. S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865, pkt 94 i 106; oraz wyrok TSUE z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-4/11, Niemcy przeciwko Kavehowi Puidowi, ECLI:EU:C:2013:740, pkt 36.

[158] Komunikat, s. 7-8, i przywołana tam rezolucja Res(2004)3 Komitetu Ministrów z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie wyroków wskazujących na istnienie podstawowych problemów systemowych, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[159] Komunikat, s. 7.

[160] Komunikat, s. 7-8.

[161] Zob. Taborowski M., op. cit., s. 119.

[162] Komunikat, s. 7.

[163] Komunikat, s. 7. Taborowski M., op. cit., s. 119.

[164] Taborowski M., op. cit., s. 120; von Bogdandy A., Antpöhler C., Ioannidis M., *Protecting EU values. Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, (w:) "Max Planck Institute for Comparative Publice Law &International Law Research Paper Series" No. 2016-04, s. 13. Por. von Bogdandy A., Antpöhler C., Ioannidis

Z Komunikatu Komisji wynikają zatem trzy przesłanki uruchomienia omawianej procedury, które muszą być spełnione łącznie[165]. Obejmują one nieskuteczność krajowych środków ochronnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom praworządności z uwagi na subsydiarny charakter procedury z Komunikatu[166], nieskuteczność innych unijnych mechanizmów chroniących przestrzeganie praworządności w państwach członkowskich[167] oraz istnienie podejrzenia systemowego zagrożenia praworządności, mogącego zmienić się w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia" z art. 7 TUE[168].

Procedura kontroli praworządności składa się z trzech etapów[169]. Opiera się na dialogu z państwem członkowskim, obiektywnej i dokładnej ocenie sytuacji oraz zasadzie równego traktowania. Jej celem jest wskazanie „szybkich i konkretnych działań, które można byłoby podjąć w celu zaradzenia systemowemu zagrożeniu i uniknięcia stosowania mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu EU"[170]. Nadto informacje o toczącym się postępowaniu na bieżąco przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu i Radzie[171].

Pierwszy etap procedury obejmuje ocenę dokonywaną przez Komisję. Przedmiotem oceny jest istnienie wyraźnych przesłanek systemowego zagrożenia dla praworządności w danym państwie członkowskim. Przeprowadzana ona jest na podstawie wszelkich istotnych informacji, zwłaszcza własnych materiałów oraz opinii i wiedzy eksperckiej niezależnych instytucji takich jak Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz organy Rady Europy – w szczególności Komisja Wenecka[172]. Efektem stwierdzenia przez Komisję istnienia systemowego zagrożenia dla praworządności jest zainicjowanie dialogu z państwem członkowskim, który rozpoczyna wysłanie stosownej, uzasadnionej opinii dotyczącej stanu praworządności. Państwo członkowskie może się do niej ustosunkować. Komisja przewiduje również w szczególnych przypadkach możliwość dalszego prowadzenie korespondencji[173].

M., *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, https://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[165] Zob. także Taborowski M., op. cit., s. 117-120.

[166] Komunikat, s. 5, 7-8.

[167] Komunikat, s. 5-6.

[168] Komunikat, s. 5, 7-8.

[169] Zob. szerzej na ten temat: Kochenov D., Pech L., *Better Late…*, s. 7.

[170] Komunikat, s. 8.

[171] Komunikat, s. 9.

[172] Komunikat, s. 8. Załącznik II do Komunikatu.

[173] Komunikat, s. 8.

Treść przesłanej opinii oraz ewentualnej dalszej korespondencji pozostaje poufna, mając na celu szybkość rozwiązania problemu. Jedynie informacja o rozpoczęciu procedury jest publiczna. Podstawą efektywności tego procesu jest współpraca państwa członkowskiego z Komisją i powstrzymanie „od przyjmowania jakichkolwiek nieodwracalnych środków w związku z podniesionymi przez Komisję kwestiami budzącymi obawy, oczekując oceny tych kwestii, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu UE", mające wpływ na ocenę stopnia zagrożenia[174].

Jeśli pierwszy etap procedury nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, a Komisja stwierdzi istnienie obiektywnych dowodów zagrożenia systemowego oraz brak odpowiedniej reakcji organów krajowych, następuje przejście do drugiego etapu, który obejmuje skierowanie przez Komisję do danego państwa członkowskiego zalecenie w sprawie praworządności, zawierającego zdiagnozowane problemy wraz z zaleceniem ich rozwiązania przez państwo członkowskie w określonym terminie, mogącym składać się również z sugestii sposobów i środków, mających na celu ich rozwiązanie. Państwo powinno przekazać Komisji informacje o powziętych działaniach. Ponadto, również ten etap procedury opiera się na dialogu Komisji z państwem członkowskim, który – wraz z innymi dowodami i wysłuchaniem państwa, stanowi podstawę oceny i wniosków Komisji. Natomiast wskazana w pierwszym etapie procedury poufność nie ma już tutaj zastosowania, ponieważ informacja o wystosowaniu zalecenia wraz jego zasadniczą treścią jest przekazywana do wiadomości publicznej[175].

Trzeci etap dotyczy działań następczych w stosunku do zalecenia z etapu drugiego, polegających na badaniu jego wykonania przez państwo członkowskie. Również na tym etapie kluczowe znaczenie odgrywa korespondencja Komisji z danym państwem, która może stanowić podstawę kontroli podjętych działań. Brak pozytywnej oceny w tym zakresie może prowadzić do zainicjowania procedury z art. 7 TUE.

Co więcej, Komisja w ramach procedury zakłada współpracę i korzystanie z wiedzy eksperckiej innych instytucji. Nie tylko – choć w szczególności, jak wskazano powyżej – na etapie oceny, ale również w pozostałych fazach postępowania. Wymienia wśród nich ekspertów zewnętrznych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Rady Europy i jej Komisji Weneckiej, ale także członków unijnych sieci sądowych, do których zalicza Sieć

[174] Komunikat, s. 8.
[175] Komunikat, s. 9.

Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz rady sądownictwa[176].

4. Wnioski końcowe

Praworządność pełni w Unii Europejskiej kluczową rolę. W sposób szczególny łączy się ze stanowiącą fundament UE zasadą wzajemnego zaufania. Wydarzenia ostatnich lat w poszczególnych państwach członkowskich związane z brakiem poszanowaniem tej zasady podkreślają potrzebę istnienia skutecznych mechanizmów ochronnych. Niestety, zjawisko „osuwania się" demokracji i kryzysów konstytucyjnych w niektórych państwach jest wciąż obecne.

Pojęcia praworządności w rozumieniu art. 2 TUE oraz systemowego zagrożenia, będące przedmiotem procedury z Komunikatu, zostały przez Komisję omówione, jednak wydaje się, że omówienie to wymaga uszczegółowienia i uzupełnienia. Elementy praworządności ujęte w Komunikacie stanowią katalog otwarty, jednak mając na uwadze, że skupia on i podkreśla najważniejsze z nich – uzasadniony staje się postulat poszerzenia go zwłaszcza o obowiązek skutecznego stosowania prawa Unii Europejskiej – wynikający z orzecznictwa TSUE, oraz zasadę podziału i równoważenia się władz, którą Komisja wymienia w Komunikacie jedynie przy opisywaniu przykładów czego zagrożenie systemowe musi dotyczyć[177], nie ujmując jej jednak wśród zasad praworządności[178] oraz ich szerszego omówienia w Załączniku do Komunikatu[179]. Ponadto zwraca się także uwagę na potrzebę doprecyzowania przez Komisję rozumienia pojęcia „systemowe" i jasnego, szczegółowego określenia, kiedy zagrożenie praworządności staje się z pojedynczego – systemowym.

Ogromną wartością procedury jest współpraca i odwoływanie się do dorobku i wiedzy eksperckiej innych instytucji, zwłaszcza Agencji Praw Podstawowych UE i Komisji Weneckiej funkcjonującej pod egidą Rady Europy, a także informowanie na bieżąco Parlamentu Europejskiego i Rady o postępach w zakresie prowadzonego postępowania wobec danego państwa. Relacja procedury z Komunikatu do pozostałych środków kontroli i ochrony praworządności, ich wzajemne uzupełnianie się, a także jej subsydiarność w stosunku do

[176] Komunikat, s. 10.
[177] Komunikat, s. 7.
[178] Komunikat, s. 4.
[179] Załącznik I do Komunikatu, s. 1-2.

krajowych mechanizmów podkreśla jej istotę. Stanowi ona bowiem nieoceniony instrument, mający na celu zapobiegnięcie dalszym zagrożeniom i uruchomieniu procedury z art. 7 TUE oraz szybkiemu wypracowaniu wspólnie z państwem członkowskim rozwiązania w tym zakresie.

Ponadto omawiana procedura, uprawnienia Komisji do kontroli praworządności oraz samo przestrzeganie praworządności w poszczególnych państwach członkowskich wciąż wzbudzają dyskusje i wciąż pozostają niezwykle aktualnym zagadnieniem – zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i konstytucyjnego. Zasada praworządności będąca jedną z głównych wartości, na których opiera się UE, stanowiąca jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych i podstawę ustroju wszystkich państw członkowskich, pomimo zagwarantowania zarówno w unijnych, jak i krajowych porządkach prawnych, nie zawsze jest należycie szanowana, dlatego tak ważne jest prowadzenie badań nad praworządnością w prawie UE i prawie konstytucyjnym oraz procedurą kontroli praworządności UE w odniesieniu do regulacji konstytucyjnych państw członkowskich, bowiem procedura ta ze względu na jej charakter zdaje się mieć kluczowe znaczenie w przeciwdziałaniu wystąpienia tak poważnej sytuacji w zakresie braku poszanowania zasady praworządności jak w Polsce czy na Węgrzech w innych państwach członkowskich UE.

Rozdział II

Zagrożenia lub naruszenia praworządności w państwach członkowskich UE

1. Uwagi wstępne

Jak wskazano powyżej, wydarzenia w niektórych państwach członkowskich budzą obawy dotyczące poszanowania wartości państwa prawnego i kryzysu konstytucyjnego. Istnienie omówionych w rozdziale I środków ochrony praworządności w państwach członkowskich UE, a zwłaszcza – będącej przedmiotem niniejszego opracowania – procedury kontroli praworządności prowadzonej przez Komisję, jest na nie odpowiedzią. UE stawia bowiem czoła w ostatnich latach wielu sytuacjom kryzysowym – omawianemu kryzysowi praworządności, ale także innym, zwłaszcza ekonomicznemu, migracyjnemu, związanemu z pandemią COVID-19 oraz agresją Rosji na Ukrainę. Jest to zatem szczególnie trudny czas.

W ramach niniejszego rozdziału dokonano przedstawienia problematyki zagrożeń lub naruszeń praworządności występujących w państwach członkowskich UE. Rozważania podzielone zostały na charakterystykę zagrożeń lub naruszeń praworządności w państwach należących do UE. Dokonano analizy dotychczasowych wydarzeń związanych z brakiem poszanowania praworządności w poszczególnych państwach – zarówno przeszłych, jak i aktualnych. Co więcej, podjęto próbę pewnego sklasyfikowania omawianych problemów. Następnie przeprowadzono szerszą analizę stanu praworządności w wybranych państwach członkowskich, które stanowią podstawę niniejszych badań, mianowicie Polski, Węgier i Słowacji.

2. Charakterystyka zagrożeń lub naruszeń praworządności w państwach członkowskich UE

Po raz pierwszy problem potencjalnego zagrożenia dla praworządności w UE wystąpił w 2000 r. w Austrii po utworzenia rządu koalicyjnego z udziałem skrajnie prawicowej Austriackiej Partii Wolności[180]. Reakcją państw członkowskich UE było – przyjęte poza

[180] Freiheitliche Partei Österreichs.

ramami prawnymi UE – oświadczenie wydane w imieniu 14 państw członkowskich[181]. Zakładało ono ograniczenie kontaktów dyplomatycznych, brak poparcia dla austriackich kandydatów na stanowiska w organizacjach międzynarodowych oraz ograniczenie kontaktu z austriackimi ambasadorami wyłącznie do spraw „technicznych"[182]. Wskazane sankcje, przyjęte solidarnie przez państwa członkowskie, miały jednak przede wszystkim charakter symboliczny[183].

W 2010 r. problem braku poszanowania dla zasady praworządności wystąpił we Francji. Wiązał się on z przyjęciem przez francuski rząd programu likwidacji obozowisk Romów i masowymi deportacjami ludności romskiej do Bułgarii i Rumunii. Na wydarzenia te zareagowała m.in. Viviane Reding – komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa[184]. Odpowiednie kroki podjął również Parlament Europejski[185]. W odpowiedzi na te działania rząd francuski wstrzymał wprowadzone uprzednio niepraworządne zmiany.

W tym samym roku na Węgrzech, po wygranej w wyborach parlamentarnych partii Fidesz, zaczęto wprowadzać budzące zaniepokojenie zmiany ustrojowe, z uchwaleniem w 2011 r. nowej konstytucji na czele. Akt ten wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. Reformy spowodowały ograniczenie i osłabienie m.in. Sądu Konstytucyjnego, systemu ochrony konstytucyjnej, zasady nadrzędności konstytucji oraz zasady podziału i równoważenia się władz[186]. Do kryzysu konstytucyjnego na Węgrzech odnosili się wielokrotnie Komisja Europejska, Komisja Wenecka, TSUE i Parlament Europejski. Zastosowano również unijne

---

[181] Zob. Happold M., *Fourteen Against One: the EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, (w:) „International and Comparative Law Quarterly" 2000, vol. 49, nr 4, s. 953-963.
[182] Sadurski W., *Adding a Bite…*, s. 13-14.
[183] Grabowska-Moroz B., Szuleka M., op. cit., s. 3.
[184] Reding V., *Statement on the latest developments on the Roma situation*, http://europa.eu/rapid/ press-release_SPEECH-10-428_en.htm (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
[185] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, 2010/2842(RSP), OJ C 308E , 20 października 2011 r., s. 73–78, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0312 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
[186] Bugarič B., *Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism, in CLOSA, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016; Grabowska-Moroz B., Szuleka M., op. cit., s. 3; Gyulavári T., Hós N., *Retirement of Hungarian judges, age discrimination and judicial independence: a tale of two courts*, (w:) „Industrial Law Journal" 2013, t. 42, nr 3, s. 289-297; Halmai G., *Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary*, (w:) "Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences", vol. 11, 2018, s. 323–339; Hoffmeister F., *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far Are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, (w:) von Bogdandy A., Sonnevend P. (red.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, 2015.

procedury mające na celu ochronę praworządności – procedurę z art. 7 TUE oraz procedurę z art. 258 TFUE.

Kryzys konstytucyjny dotyka również Polski. Zmiany ustrojowe wprowadzane systematycznie od 2015 r. po uzyskaniu w wyborach parlamentarnych większości przez partię Prawo i Sprawiedliwość wraz ze Zjednoczoną Prawicą oraz wybraniu kandydata tej samej partii na prezydenta, związane są m.in. z Trybunałem Konstytucyjnym, mediami publicznymi, Sądem Najwyższym, sądownictwem powszechnym, Krajową Radą Sądownictwa, prokuraturą i Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, osłabieniem zasady podziału i równoważenia się władz oraz zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Polska jest państwem wobec którego po raz pierwszy w historii UE zastosowano zarówno procedurę kontroli praworządności z Komunikatu, jak również procedurę z art. 7 TUE. Ponadto, podobnie jak na Węgrzech, w odniesieniu do Polski uruchomiono procedurę z art. 258 TFUE. Problematyka braku poszanowania dla zasady praworządności i „osuwania się" demokracji w Polsce i na Węgrzech w tym miejscu została jedynie zasygnalizowana, z uwagi na szersze jej omówienie poniżej.

Ponadto, pojedyncze zagrożenia dla praworządności miały miejsce w wielu innych państwach członkowskich UE. Dotyczyły one m.in. zastrzeżeń w odniesieniu do korupcji i potrzeby wzmocnienia ram jej zapobiegania, np. w stosunku do Słowacji, Malty, Bułgarii czy Rumunii[187]. Jednak należy podkreślić, że nie stanowiły one systemowego zagrożenia dla praworządności.

Pandemia COVID-19 także stała się czasem szczególnej próby dla zasady praworządności. W niektórych państwach regulacje wprowadzone w związku z pandemią, stały się niestety pretekstem do przyjęcia przepisów budzących zaniepokojenie w kontekście wartości państwa prawnego[188]. Ponadto pandemia miała wpływ na – będącą elementem

[187] Zob. m.in. Selejan-Gutan B., *Failing to Struggle or Struggling to Fail? On the New Judiciary Legislation Changes in Romania*, VerfBlog, 2018/1/31, https://verfassungsblog.de/failing-to-struggle-or-struggling-to-fail-on-the-new-judiciary-legislation-changes-in-romania/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Selejan-Gutan B., *'We Don't Need No Constitution' – On a Sad EU Membership Anniversary in Romania*, VerfBlog, 2017/2/01, https://verfassungsblog.de/we-dont-need-no-constitution-on-a-sad-eu-membership-anniversary-in-romania/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[188] Zob. Drinóczi T., Bień-Kacała A., *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, (w:) "The Theory and Practice of Legislation", vol. 8, 2020, nr 1-2: Legislatures in the Time of Covid-19, s. 171-192; Kovács K., *Hungary and the Pandemic: A Pretext for Expanding Power*, VerfBlog, 2021/3/11, https://verfassungsblog.de/hungary-and-the-pandemic-a-pretext-for-expanding-power/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Lachmayer K., *Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis*, VerfBlog, 2020/4/28, https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego

praworządności – zasadę pewności prawa[189], przyczyniając się do wzrostu inflacji legislacyjnej objawiającej się dużą liczbą uchwalanych aktów prawnych, nieprzestrzeganiem zasad prawidłowej legislacji, spadkiem jakości stanowionego prawa i w związku z tym częstymi nowelizacjami[190].

Jak obrazują powyższe przykłady, pomimo tego, że ustawy zasadnicze wszystkich omawianych państw, tj. Polski, Słowacji i Węgier, ujmują w swej treści zasadę państwa prawnego i liczne jej gwarancje, jest ona także ugruntowana w orzecznictwie sądów konstytucyjnych oraz wynika z tradycji tych państw kształtowanej od 1989 r., to jednak – zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech – nie jest ona należycie szanowana i wciąż dochodzi do jej zagrożeń lub naruszeń. Motywem przewodnim tego fragmentu rozprawy niech staną się zatem jakże trafne słowa Andreas'a Vosskuhle'a – przywołane przez H. Suchocką, a wypowiedziane w 2018 r., kiedy pełnił funkcję Prezesa Federalnego Trybunału

---

dostępu); Witkowska-Chrzczonowicz K., Witkowski Z., *Poland A.D. 2020: arbitrary legislative process or legislative lawlessness in the era of COVID-19?*, (w:) Löhnig M., Serowaniec M., Witkowski Z. (red.), *Pandemic Poland: impacts of Covid-19 on Polish law*, Legal Area Studies, 2021, t. 3, Vienna, s. 25-37; Żochowska J., *Idea państwa prawa w czasach COVID-19*, (w:) Stępniak K. (red.), *Państwo i prawo w czasach COVID-19*, Warszawa, 2020, s. 16-23.

[189] Należy jednak podkreślić, że problemy z zasadą pewności prawa i nieprawidłowymi praktykami w procesie legislacyjnym związane zwłaszcza z przyspieszonymi procedurami, brakiem konsultacji, niską jakością stanowionego prawa i wielokrotnymi nowelizacjami występowały także przed pandemią COVID-19. Przykładowo – zgodnie z danymi ujętymi w Barometrze prawa Grant Thornton – w Polsce punktem kulminacyjnym był rok 2016, który przyniósł rekordową liczbę stron ustanowionego prawa (mianowicie ponad 35 tys. stron) i po którym nastąpiło widoczne chwilowe spowolnienie tego procesu, w którym liczba stron aktów prawnych oscylowała w okolicy 21-23 tys.), by w roku 2022 znów znacząco wzrosnąć i osiągnąć aż 31745 stron, co jednak wynika z obszernych regulacji ochrony siedlisk przyrodniczych. Kluczowy stał się jednak rok 2020, bowiem uchwalono wtedy najmniej stron aktów prawnych od 2008 roku (2020 – 14,9 tys.) i można było zaobserwować spadek produkcji prawa o ponad 30% w porównaniu do 2019 r. i aż o ponad 57% w porównaniu do roku 2016. Jednak przy analizie ilości uchwalonych aktów prawnych oraz szybkiego tempa prac legislacyjnych należy mieć na uwadze, że przyczyn zmniejszenia i pewnego spowolnienia w 2020 r. należy upatrywać w pandemii COVID-19, która z jednej strony wymagała skupienia się na regulacjach w tym zakresie, z drugiej strony – na kilka miesięcy utrudniła prowadzenie prac parlamentu, oraz w zmianie układu sił politycznych w Senacie. Źródło danych: Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, edycja 2021 oraz edycja 2023, https://barometrprawa.pl/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX.

[190] Przykładem może być polska ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374 z późn. zm.), która w dacie wejścia w życie liczyła 37 artykułów, obejmujących w Dzienniku Ustaw 13 stron, a na dzień 2 czerwca 2023 r. składa się z kilkuset artykułów, ujętych na 341 stronach i uzupełniona została np. o art. 15zzziba czy art. 15zzzzzze. Warto nadmienić, że ustawa ta przeszła pełną ścieżkę legislacyjną w ciągu zaledwie 6 dni. Z jednej strony szczególna sytuacja wymagała szybkich rozwiązań prawnych, z drugiej jednak strony tak szybkie procedowanie wiąże się ze spadkiem jakości stanowionego prawa, ograniczeniem prac merytorycznych i konsultacji. Ponadto regulacje covidowe, co do których pośpiech był uzasadniony, stanowiły jedynie niewielką część całości.

Konstytucyjnego Niemiec: „demokratyczne państwo prawa jest nam dobrze znane, lecz nie jest czymś oczywistym”[191].

Wydarzenia ostatnich lat przyniosły dotąd najbardziej nasilone zagrożenia praworządności w państwach członkowskich UE. Widoczne jest niestety „poluzowywanie”, „rozmontowywanie” i odchodzenie od europejskich wartości państwa prawnego[192]. Co więcej, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wykorzystywanie w tym celu przez rządzących pozorności działania zgodnego z prawem, celem przekonania co do ich słuszności opinii publicznej[193].

Podejmując próbę pewnego skatalogowania zagrożeń praworządności w państwach członkowskich UE należy za R. Grzeszczakiem wskazać na 3 podstawowe ich przejawy, które obejmują kwestionowanie przez dane państwo swoich wewnętrznych zasad konstytucyjnych, zasad ustrojowych UE lub decyzji instytucji UE[194]. Z kolei M. Safjan wśród źródeł zagrożeń praworządności wymienia podważenie zasady legalizmu poprzez „kwestionowanie roli prawa jako takiego, a więc jako instrumentu porządkującego relacje i struktury funkcjonowania władzy publicznej, relacje pomiędzy władzą a jednostką, a także pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi”[195]. Uzasadnieniem takiego działania staje się powoływanie przez rządzących na inne wartości, takie jak np. suwerenność narodu[196], **„**wola ludu i interes narodowy, prymat sprawiedliwości ponad prawem, potrzeba powrotu do (…) bezpośredniej legitymacji demokratycznej wszystkich organów i instytucji podejmujących decyzje, (…) dążenie do zapewnienia skuteczności podejmowanych

---

[191] Cytat za: Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX. Zob. także przywołane tam przez H. Suchocką słowa L. Garlickiego i M. Zubika (Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* (w:) Łabno A., Zwierzchowski E. (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 189.) o złudnym przyjęciu przez twórców konstytucji domniemania interpretacji jej przepisów z poszanowaniem zasad ustrojowych.

[192] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX; Sadurski W., *Polski kryzys…*

[193] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX; Pech L., Kochenov D., *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Reconnect, Policy Brief, 2019, https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1; Mojski W., *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, (w:) „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, 2022/1, s. 61-62; Gábor A. T., *Laws, Conventions, and Fake Constitutions*, VerfBlog, 7 grudnia 2018 r., https://verfassungsblog.de/laws-conventions-and-fake-constitutions/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[194] Grzeszczak R., *Refleksje na temat rozwoju prawa Unii Europejskiej*, (w:) Pisarczyk Ł. (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Warszawa, 2018, s. 55

[195] M. *Safjan, Rządy prawa…*, dostęp w systemie LEX, nt. 2.

[196] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX.

działań”[197]. Za drugie źródło zagrożeń uznaje kwestionowanie „mechanizmu systemu demokratycznego (…) poprzez redukowanie (…) do zasady demokratycznie legitymowanej większości”[198], wskazując w tym obszarze na osłabianie zasady podziału i równoważenia się władz oraz praw podstawowych. Trzecią przyczyną jest natomiast podważanie znaczenia niezależnego sądownictwa[199].

Ponadto można dokonać pewnego podziału ze względu na przedmiot zagrożeń – przyjmując np. bardzo uproszczone rozróżnienie na zagrożenia o charakterze ustrojowym oraz zagrożenia o charakterze dyskryminacyjnym. Inny podział dokonany mógłby być w oparciu o intensywność zagrożeń, wyodrębniając zagrożenia pojedyncze oraz zagrożenia o charakterze systemowym.

Komisja zwróciła uwagę na dotychczasowe przypadki podważania praworządności w niektórych państwach członkowskich w Komunikacie z 17 lipca 2019 r. skierowanym do PE, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów zatytułowanym „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”. Wśród nich wymienia sprawy dotyczące zwłaszcza problemów z niezależnością postępowania sądowego, „osłabienia sądów konstytucyjnych, coraz częstszego korzystania z rozporządzeń wykonawczych lub powtarzających się ataków jednych instytucji państwa na inne”[200]. Nadto, wskazuje także na problemy z „korupcją na wysokich szczeblach oraz nadużywaniem stanowisk”. Jako sygnały oznaczające istnienie zagrożenia praworządności ujmuje „próby ograniczenia pluralizmu i osłabienia ważnych środowisk czuwających nad przestrzeganiem zasad – np. społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów”. Komisja nie wyklucza także pojawienia się nowych obszarów zagrożeń tej wartości wynikających z przemian technologicznych i społecznych. Jako potencjalne ich źródło wymienia rozwój sztucznej inteligencji i możliwość wykorzystania jej „we wrażliwych obszarach, takich jak wymiar sprawiedliwości”[201].

---

[197] M. *Safjan, Rządy prawa…*, dostęp w systemie LEX, nt. 2.
[198] Ibidem. Zob. także: Mojski W., op. cit., s. 61.
[199] M. *Safjan, Rządy prawa…*, dostęp w systemie LEX, nt. 2.
[200] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 2.
[201] Ibidem.

Co więcej, problemy w zakresie przestrzegania praworządności Komisja odnotowuje w corocznych Sprawozdaniach na temat praworządności z podziałem na rozdziały dotyczące poszczególnych państw. Ocenę prowadzi z omówieniem konkretnych aspektów, do których należą wymiar sprawiedliwości, w tym jego niezależność, jakość i efektywność, a także ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi.

Stopień poszanowania praworządności mierzony jest nadto przez różne międzynarodowe indeksy tworzone przez niezależne organizacje. Jednym z ważniejszych w tym zakresie i zdecydowanie wartym przywołania jest World Justice Project Rule of Law Index[202], którego metodologia opiera się na opracowaniu ram koncepcyjnych w porozumieniu z naukowcami, praktykami i liderami społeczności z całego świata, a następnie przeprowadzonych badaniach ankietowych. Obejmuje on wyniki punktowe i rankingi dotyczące poszczególnych państw w odniesieniu do 8 czynników, na które składają się 44 bardziej szczegółowe wskaźniki. Główne zagadnienia dotyczą ograniczeń uprawnień rządu, braku korupcji, otwartego rządu, podstawowych praw, porządku i bezpieczeństwa, egzekwowania przepisów, sądownictwa cywilnego oraz sądownictwa karnego. W każdej kategorii oraz w ocenie ogólnej maksymalną notą do uzyskania jest 1.

Spośród państw członkowskich UE ostatnie miejsca w rankingu ogólnym zajmują: Słowacja – miejsce 25, Polska – 26, Rumunia – 27, Grecja – 28, Chorwacja – 29, Bułgaria – 30 i Węgry – 31. Wszystkie badane w niniejszej pracy państwa mają niskie noty, jednak widoczne jest spore zróżnicowanie w tym zakresie. Jednocześnie raport ukazuje duże różnice pomiędzy państwami członkowskimi, które mają bardzo dobre wyniki – np. Danią (0,90), Norwegią (0,89), Finlandią (0,87) czy Szwecją (0,86), a zwłaszcza Węgrami, które z notą 0,52 plasują się nie tylko na ostatniej pozycji w rankingu regionalnym, ale także zajmują dalekie miejsce w rankingu światowym, w którym pod względem poszczególnych wskaźników rozbieżność ta jest bardzo duża[203].

---

[202] World Justice Project Rule of Law Index, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[203] Przykładowo przywołany powyżej brak dyskryminacji w postepowaniu cywilnym oceniany na Węgrzech na 0,26, jak już wskazano – plasuje Węgry w rankingu światowym dotyczącym tego czynnika na 135 pozycji ze 140. Zatem Węgry od Danii, która ma pierwsze miejsce, dzielą aż 134 miejsca na liście. Zob. World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Węgry, sądownictwo cywilne, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Hungary/Civil%20Justice/ oraz World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Dania, sądownictwo cywilne, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Denmark/Civil%20Justice/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

Ponadto, pomimo tego, że w każdym państwie można wskazać na pewne obszary przestrzegania praworządności, które można poprawić i w większości występują mniejsze lub większe niedociągnięcia w tym zakresie, to jednak w niektórych z nich intensywność tych problemów jest znacznie większa niż w pozostałych. Należy podkreślić, że stopień ich nasilenia jest decydujący i to on „stanowi sedno problemu”[204].

3. Stan praworządności w Polsce

Wydarzenia w Polsce od 2015 r. i na Węgrzech od 2010 r. określane są mianem kryzysu konstytucyjnego. Za W. Mojskim należy zdefiniować ten stan jako „sytuację związaną z zachwianiem lub wręcz z załamaniem konstytucji, który to stan nie występuje w bezpośrednim związku z konkretnymi rozstrzygnięciami nawet najbardziej trudnych i niejednoznacznych konstytucyjnie przypadków. Tę specyficzną, negatywną sytuację ustrojową wywołują bowiem dopiero szczególne naruszenia norm konstytucyjnych, które nie mają charakteru występujących w każdym państwie konstytucyjnym „zwykłych” naruszeń konstytucji”[205]. Autor podkreśla także dominującą złą wiarę.

Zjawisko to nazywane jest też „osuwaniem się demokracji”[206]. L. Pech i D. Kochenov używają pojęcia „rule of law backsliding”, które definiują jako proces celowego wdrażania przez władze publiczne rządowych planów systematycznie osłabiających, unicestwiających lub przechwytujących wewnętrzne kontrole władzy, celem rozmontowania liberalnego

---

[204] Zob. Kuna M., *Legitymizacja działań Unii Europejskiej na rzecz praworządności w ramach modelu kooperacyjnego (prawodawców politycznego i sądowego)*, (w:) Zawidzka-Łojek A., Marcisz P. (red.), *Unijna zasada państwa prawnego. Zobowiązania państw członkowskich*, Warszawa 2022, wyd. I, s. 22.

[205] Mojski W., op. cit., s. 58.

[206] Zob. Cianetti L., Dawson J., Hanley S., *Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, (w:) “East European Politics”, 2018, 34, 3, s. 243-256, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2018.1491401 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Bucholc M., *Commemorative Lawmaking: Memory Frames of the Democratic Backsliding in Poland After 2015*, (w:) *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 11, s. 85-110, https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0080-7 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Pech L., Scheppele K. L., *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, (w:) “Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, vol. 19, December 2017, s. 3-47, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3009280 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Sadurski W., *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, (w:) “Sydney Law School Research Paper”, 2018, vol. 27, s. 5-19; Grzeszczak R., *Nie zatrzymuj się – bo upadniesz. Kryzysy i nieoczywisty rozwój struktur integracyjnych ostatniej dekady*, (w:) Kozłowski A. (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022, s. 562-565.

państwa demokratycznego oraz ustabilizowania i umocnienia swoich rządów[207]. Analogicznie E. Łętowska przy definiowaniu systemowych naruszeń wartości państwa prawnego podkreśla chronologiczną celowość ciągu podejmowanych działań, nakierowaną na osiągnięcie synergii i trwałości takiego stanu[208]. W literaturze spotyka się także termin „demokracja nieliberalna"[209] w stosunku do Polski i Węgier, jednak pojawiają się w doktrynie wątpliwości co do zasadności takiego sformułowania, będącego oksymoronem[210].

Z kolei W. Sadurski równie trafnie określa proces ten jako „przeciw-konstytucyjną populistyczną erozję"[211]. Przyjęcie i słuszność tego pojęcia argumentuje wyjaśniając użycie każdego ze słów w nim zawartych. W kontekście pierwszego przytacza zmianę w drodze ustaw ustroju konstytucyjnego i jawne łamanie przepisów konstytucji. Zastosowanie drugiego uzasadnia demontażem mechanizmów kontroli i równoważenia się władz przy propagandowym budowaniu poparcia opinii publicznej. „Erozja" natomiast podkreśla, że jest to proces, w wyniku którego dochodzi do niszczenia standardów demokratycznych[212].

W literaturze występuje także szereg innych pojęć określających obecną sytuację w Polsce lub na Węgrzech, wśród których wymienić należy zwłaszcza: zamach konstytucyjny[213], demokratyczny rozkład[214], abuzywny konstytucjonalizm[215], znieważający

---

[207] Pech L., Kochenov D., *Strengthening the Rule of Law…*, s. 1.

[208] Łętowska E., *„Równanie w dół"…*, s. 19.

[209] Pojęcie to wprowadził F. Zakaria, zob. Zakaria F., *The Rise of Illiberial Democracy*, (w:) „Foreign Affairs", listopad-grudzień 1997, vol. 76, nr 6, s. 22-43; obecnie w doktrynie często stosowane w odniesieniu do Polski i Węgier.

[210] Piotrowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany"*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022, s. 354-355; Piotrowski R., *Demokracja nieliberalna, czyli oksymoron konstytucyjny*, (w:) Serowaniec M., Bień-Kacała A., Kustra-Rogatka A. (red.), *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, Toruń, 2018; Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 33. Por. Bień-Kacała A., *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, (w:) "German Law Journal", 2019, nr 20, s. 1148-1152.

[211] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 9, 35-59.

[212] Ibidem, s. 9.

[213] Constitutional coups (ang.); zob. Scheppele K. L., *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (with Special Reference to Hungary)*, (w:) "Transnational Law & Contemporary Problems", 2014, nr 23, s. 51-70.

[214] Democratic decay (ang.); zob. Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", 2019, 11 s. 9-36; Daly T. G., *Enough Complacency: Fighting Democratic Decay in 2017*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", I-CONNECT, Blog, 11 stycznia 2017 r., http://www.iconnectblog.com/enough-complacency-fighting-democratic-decay-in-2017-i-connect-column/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Daly T. G., *Democratic Decay in 'Keystone' Democracies: The Real Threat to Global Constitutionalism?*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", I-CONNECT, Blog, 10 maja 2017 r., http://www.iconnectblog.com/democratic-decay-in-keystone-democracies-the-real-threat-to-global-constitutionalism-i-connect-column/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[215] Zob. m.in. Landau D., *Abusive Constitutionalism*, (w:) "University of California Davis Law Review", 2013, vol. 47, nr 1, s. 189-216; Chronowski N., Kovács Á., Körtvélyesi Z., Mészáros G., *The Hungarian constitutional*

konstytucjonalizm[216], populistyczny konstytucjonalizm[217], autokratyczny legalizm[218], ukryty bądź ukradkowy autorytaryzm[219], regres konstytucyjny[220], regres demokratyczny[221], de-demokratyzacja[222], de-europeizacja[223], przejęcie konstytucyjne[224], wrogie przejęcie[225],

---

court and the abusive constitutionalism, (w:) "MTA LAW Working Papers", 2022/07, s. 1-41; Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics*, (w:) Bień-Kacała A., Csink L., Milej T., Serowaniec M. (red.), *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*, Toruń, 2017, s. 94-98; Garlicki L., *Umiędzynarodowienie Konstytucji*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022, s. 158, 166; Pyłko J., *Sprawozdanie z konferencji "Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" (Kraków, 16 czerwca 2018 r.)*, (w:) „Przegląd Konstytucyjny", nr 4 (2018), s. 128 – opis referatu P. Tulei.

[216] Również jako odpowiednik ang. abusive constitutionalism. Zob. Skąpska G., *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, (w:) „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna", t. 7, 2018, nr 1, s. 276-301.

[217] Populist constitutionalism (ang.); zob. Landau D., *Populist Constitutions*, (w:) "The University of Chicago Law Review", vol. 85 (2018), nr 2, s. 521-543.

[218] Autocratic legalism (ang.), stealth authoritarianism (ang.); Scheppele K. L., *Autocratic Legalism*, (w:) "The University of Chicago Law Revier", vol 85, nr 2, marzec 2018, s. 545-584; zob. także artykuł recenzyjny monografii autorstwa R. Dixon i D. Landau „Abusive Constitutional Borrowing. Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy", Oxford, 2021: Fox N., *Abuzywne zapożyczenia konstytucyjne jako "ciemna strona" liberalnej demokracji (artykuł recenzyjny)*, (w:) „Przegląd Konstytucyjny", 3/2022, s. 122.

[219] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 23-24, i przywołany tam: Varol O., *Stealth Authoritarianism*, (w:) "Iowa Law Review", 2015, nr 100, s. 1684.

[220] Constitutional retrogression (ang.); zob. Huq A., Ginsburg T., *How to lose a constitutional democracy*, (w:) "UCLA Law Review" 78 (2018), 65, s. 83, 92, 94-99, 117-138. Zob. także: Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising…,* s. 23-26.

[221] Diamond L., *Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes*, (w:) "Democratization", vol. 28, 2021, nr 1, s. 22-42.

[222] Szymański A., *Zmierzch demokracji liberalnej? Turcja oraz państwa Europy Środkowej i Wschodniej w perspektywie porównawczej*, (w:) Wojtaszczyk K. A., Stawarz P., Wiśniewska-Grzelak J. (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej?*, Warszawa, 2018, s. 237-252; Bogaards M., *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, (w:) „Democratization", vol 25, 2018, nr 8, s. 1481-1499.

[223] Szymański A., op. cit.

[224] Constitutional capture (ang.); zob. Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising…*, s. 21, 25, 27; i przywołany tam: Müller J.-W., *Rising to the challenge of constitutional capture*, Eurozine, 21 marca 2014, https://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/ (14 czerwca 2023 r., data ostaniego dostępu), Müller J.-W., *Protecting the rule of law (and democracy!) in the EU: the idea of a Copenhagen commission*, (w:) Closa C., Kochenov D. (red.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, oraz Koncewicz T. T., *Unconstitutional capture and constitutional recapture: of the rule of law, separation of powers and judicial promise*, (w:) "Jean Monnet Working Paper", 3/17, 2017, Jean Monnet Program, New York University.

[225] Hostile takeover of the constitutional system (ang.); Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State Stands at the Door of Your Home*, VerfBlog, 26 lutego 2020 r., zapis przemówienia wygłoszonego 20 lutego 2020 r. w Wiedniu podczas 48. konferencji prezesów europejskich organizacji prawniczych, https://verfassungsblog.de/the-ghost-of-an-authoritarian-state-stands-at-the-door-of-your-home/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

zgnilizna konstytucyjna czy konstytucyjne gnicie[226], demokratyczna dekonsolidacja[227], sytuacja autorytarna[228], reżim semi-autorytarny[229] czy demokratyczna recesja[230].

Należy podkreślić także wielowymiarowość zagrożeń praworządności w Polsce[231]. Dotyczyły one bowiem wielu elementów, składających się na państwo prawa, mianowicie m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i prokuratury, mediów oraz wolności i praw jednostek[232]. W. Mojski wskazuje także na przerwanie zakładanego uprzednio procesu stałego „docierania się" uregulowań konstytucyjnych o charakterze aksjologicznym, które charakteryzują się swą otwartością[233]. Zamiast tego ma miejsce dążenie do „praktycznego narzucenia aksjologicznie domkniętego systemu ustrojowego według preferencji aktualnie rządzących, ale wbrew założeniom konstytucyjnym". W sposób bezpośredni łączy się to ze wspomnianą tendencją ogólnej i bezwzględnej demokratycznej legitymacji władzy z brakiem uwzględnienia treści zasad wynikających m.in. z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP[234].

---

[226] Constitutional rot (ang.), termin ten użyty został początkowo przez J. Balkin'a w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, zob. Balkin J., *Constitutional Rot*, (w:) Sunstein C. R. (red.), *Can it happen here? Authoritarianism in America*, Nowy Jork, 2018; zob. Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising…*, s. 29-30.

[227] zob. Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising…*, s. 30-31, I przywołani tam: Foa R., Mounk Y., *The danger of deconsolidation: the democratic disconnect*, (w:) "Journal of Democracy", 2016, 27(3), s. 5-17.

[228] Pichlak M., *Sytuacja autorytarna i rządy prawa. Socjologiczno-prawne wyjaśnienia kryzysu konstytucyjnego,* (w:) „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem", 43, nr 1, Wrocław, 2021, s. 173-183.

[229] Bugarič B., Ginsburg T., *The assault on postcommunist courts*, (w:) "Journal of Democracy", 2016, 27 (3), s. 69-82.

[230] Zob. np. Barosso L. R., *Technological revolution, democratic recession, and climate change: The limits of law in a changing world*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", vol. 18, nr 2, 2020, s. 334-369; Diamond L., op. cit., s. 22-42; zob. także szerzej na temat przeglądu niektórych z powyższych pojęć: Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising…,* s. 9-36.

[231] Matczak M., *Poland: From Paradigm to Pariah? Polish Constitutional crisis – facts and interpretations,* zapis wykładu wygłoszonego przez M. Matczaka w Wolfson College, Oxford University, 8 marca 2018 r., Rule of Law in Poland, https://ruleoflaw.pl/poland-from-paradigm-pariah-polish-constitutional-crisis-facts-and-interpretations/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 20.

[232] Szerzej na ten temat: Sadurski W., *Polski kryzys*..., zob. zwłaszcza w zakresie zagrożeń dot. TK – rozdział 3, sądów powszechnych i prokuratury – rozdz. 4, mechanizmów kontroli i równowagi, w tym również dot. mediów publicznych – rozdz. 5, a także ograniczeń praw i wolności jednostki – rozdz. 6. Zob. także: Łętowska, E., Zajadło, J., *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot, 2020.

[233] Mojski W., op. cit., s. 56, 61. W. Mojski odwołuje się przy tym – w kontekście konieczności „docierania się" aksjologicznych uregulowań polskiej ustawy zasadniczej – do artykułu P. Winczorka. Zob. Winczorek P., *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, (w:) „Przegląd Sejmowy" 1996/4, s. 9–19.

[234] Mojski W., op. cit., s. 61.

Polska w WJP Rule of Law Index za 2022 rok[235] otrzymała 0,64 pkt, co jest gorszym wynikiem w stosunku do lat poprzednich, bowiem w latach 2015-2016 wynik ten wynosił 0,71 pkt, w latach 2017-2018 było to 0,67, w latach 2019-2020 – 0,66, a w roku poprzednim wynik był analogiczny do obecnego – 0,64. Sytuuje to Polskę na 36 miejscu na 140 pozycji w ranking światowym i 26 miejscu na 31 w rankingu regionalnym, który obejmuje Unię Europejską, EFTA i Amerykę Północną. Najlepiej oceniany jest porządek i bezpieczeństwo – 0,85, oraz brak korupcji – 0,72. Natomiast egzekwowanie przepisów uzyskało wynik 0,63, podstawowe prawa – 0,61[236], sądownictwa cywilne – 0,61, otwarty rząd – 0,60[237], sądownictwo karne – 0,58, ograniczenia uprawnień rządu – 0,54[238]. Ze szczegółowych wskaźników najniżej oceniono prawo do informacji – 0,5, efektywność ograniczeń uprawnień rządu przez sądownictwo – 0,5, przez niezależne audyty i przeglądy – 0,47, przez władzę ustawodawczą – 0,46[239], brak zbędnej zwłoki w postępowaniach administracyjnych – 0,5, skuteczność egzekwowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych – 0,5, brak niewłaściwych wpływów rządu na wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych – 0,48[240], brak zbędnej zwłoki w postępowaniach cywilnych – 0,34, brak niewłaściwych wpływów rządu na wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych – 0,42[241].

W 2015 r. partia Prawo i Sprawiedliwość – działająca później w ramach Zjednoczonej Prawicy – zdobyła większość mandatów w Sejmie w wolnych i demokratycznych wyborach. Co więcej, wcześniej w tym samym roku kandydat tej partii został wybrany na prezydenta[242]. Kryzys praworządności rozpoczął się od zmian związanych z TK. Następnie miał miejsce kryzys sejmowy, który dotyczył próby ograniczenia wolności prasy w Sejmie. W kolejnych latach rządząca większość kontynuowała budzące obawy zmiany[243]. Doprowadziło to do

---

[235] World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Polska, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Poland (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[236] Nota ta sytuuje Polskę pod tym względem w rankingu regionalnym na 29 miejscu z 31.

[237] J/w.

[238] J/w.

[239] Sytuuje to Polskę w rankingu regionalnym w stosunku do oceny tego czynnika na 30 miejscu z 31. Na tym samym miejscu w rankingu plasuje się Polska pod względem pozarządowej kontroli uprawnień rządu, którą jednak oceniono na 0,59.

[240] Pod względem tego wskaźnika Polska zajmuje miejsce 29 na 31 w regionie.

[241] Wskazana wartość odpowiada za 30 miejsce na 31 w regionie.

[242] Partia PiS oraz Andrzej Duda wygrali również wybory w 2019 i 2020 r. Zob. szerzej na ten temat: Sadurski W., *Polski kryzys*…, s. 14-15.

[243] Zob. Piotrowski R., *Konstytucjonalizm*…., s. 351-373; Matczak M., *The Strength of the Attack or the Weakness of the Defence? Poland's Rule of Law Crisis and Legal Formalism*, https://www.academia.edu/35886613/The_Strength_of_the_Attack_or_the_Weakness_of_the_Defence_Polands_Rule_of_Law_Crisis_and_Legal_Formalism (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Matczak M., *Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts*, (w:) „Hague Journal on the Rule of Law", 2019, nr 11, s. 407-410; Matczak

głębokiego zaniepokojenia o stan poszanowania praworządności, a zwłaszcza o niezależność i niezawisłość sądownictwa oraz podział i równoważenie się władz, nie tylko polskiego społeczeństwa, ale także organizacji międzynarodowych, w tym UE[244].

Od 2015 r.[245] w Polsce prowadzone są, budzące poważne zaniepokojenie, reformy wymiaru sprawiedliwości[246], które dotyczą Trybunału Konstytucyjnego[247], Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa i prokuratury. Wpływają one negatywnie na niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów oraz zagwarantowanie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 konstytucji i art. 6 EKPC[248], rozszerzając wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na sądownictwo[249]. Obawy budzą zwłaszcza wątpliwości co

---

M., *The Clash of Powers in Poland's Rule of Law Crisis: Tools of Attack and Self-Defense*, (in:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 12, 2020, s. 421–450; Łętowska E., *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce,* (w:) „Kwartalnik o Prawach Człowieka", Helsińska Fundacja Praw Człowieka, styczeń-czerwiec 2017 r., nr 1−2 (21-22), s. 5-19.

[244] Zob. zwłaszcza: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)), OJ C 385, 22.9.2021, s. 317–333.

[245] S. Majkowska-Szulc zwraca jednak uwagę na wcześniejsze źródła zagrożeń praworządności przywołując „próby wywierania wpływu politycznego na orzeczenia" TK w latach 2005-2007. Zob. Majkowska-Szulc S., *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, (w:) „Gdańskie Studia Prawnicze", tom XL, 2018, s. 703-705, i przywołane tam uzasadnienie do postanowienia TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05.

[246] Zob. szerzej na ten temat: Komisja Europejska, Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, Wniosek Decyzja Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polska zasady praworządności, Bruksela, dnia 20 grudnia 2017 r., COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE). Zob. także Markiewicz K., *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, (w:) „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe", 2018, 4, s. 93-128; Pech L., *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole*, VerfBlog, 2023/1/17, https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Wyrzykowski M., *Experiencing the Unimaginable: the Collapse of the Rule of Law in Poland*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 11, 2019, s. 417–422.

[247] Zob. Szmyt A., *Destrukcja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w świetle opinii Komisji Weneckiej*, (w:) „Gdańskie Studia Prawnicze", 2018, tom XL, s. 666-678; Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 - marzec 2016*, dostęp w systemie LEX; Garlicki L., *Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes in Polen? (Disabling the Constitutional Court in Poland?)*, (w:) A. Szmyt, B. Banaszak (red.), *Transformation of Law Systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989−2015*, Gdańsk, 2016; Bień-Kacała A., *Nieliberalny sąd konstytucyjny w Polsce na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcyjnej, sygn. akt K 1/20*, (w:) „Przegląd Prawa Konsytucyjnego", nr 5 (69)/2022, s. 15-27.

[248] Zob. Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2020.

[249] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2020/320 final, Bruksela, 30.09.2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-

do niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego[250] oraz Krajowej Rady Sądownictwa[251], systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów oraz stworzonej w tym celu, obecnie już niedziałającej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego[252], w której miejsce powołano Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, zakazu kwestionowania przez sądy uprawnień sędziów, sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania[253], funkcjonowania prokuratury[254], sprawowania urzędu

---

content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX:52020SC0320 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-9; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2021/722 final, Bruksela, 20.07.2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-14; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2022/521 final, Luksemburg, 13.07.2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-13.

[250] Zob. Uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)835 final – 2017/0360 (NLE)), pkt 92-113; Wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18. Zob. także: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 6-8. Zob. także: Tuleja P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022, s. 268-272.

[251] Dot. zmiany procedury powoływania z 2018 r. Zob. Uzasadniony wniosek, pkt 27, 137-145. Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18, pkt 133–139; wyrok NSA w sprawie II GOK 2/18, w szczególności pkt 8.3; wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, pkt 104–108; uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.; por. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20; postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20; SN jednak nie stosuje się do tych orzeczeń. Zob. także: wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwie decyzje z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18. Zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK od 2/18 do 7/18 oraz wyrok z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie II GOK 4/18. Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8-9; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4-6.

[252] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; 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. 2020 poz. 190. Zob. także postanowienie Trybunału (Wielka Izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R.; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwa wyroki z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18. Zob. także: Gajda-Roszczynialska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 12, 2020, s. 451–483.

[253] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie

Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego przez tę samą osobę[255], a także orzeczeń TK z ostatnich lat[256] – w szczególności kwestionujących pierwszeństwo prawa UE[257] oraz dotyczącego prawa do aborcji[258] i Rzecznika Praw Obywatelskich[259], a także ich publikacji[260].

W kontekście korupcji należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wątpliwości co do niezależności głównych instytucji mających jej przeciwdziałać, tj. podporządkowanego władzy wykonawczej Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz łączącego funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a także kwestie związane ze skutecznością zwalczania korupcji na wysokim szczeblu, rozbudowaną instytucją immunitetów przysługujących sprawującym najwyższe funkcje przedstawicielom władzy wykonawczej oraz wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 „klauzule bezkarności" dla urzędników publicznych za nadużycie stanowiska[261].

---

praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12-13; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8.

[254] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 11-13.

[255] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 13-14. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8-9.

[256] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 9-10. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 7-8.

[257] Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, Dz. U. 2021, poz. 1309; wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, Dz. U. 2021, poz. 1852; postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20, M.P. 2020, poz. 379, wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, M.P. 2020, poz. 376. Zob. także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE (2021/2935(RSP)), P9_TA(2021)0439.

[258] Sprawa K 1/20

[259] Sprawa K 20/20

[260] Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8.

[261] Szerzej na temat wskazanych i innych zagrożeń w tym zakresie zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 1, 14-23; Zob. komunikat Komisji do Parlamentu

W wyniku reformy z 2016 r. ograniczono rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i utworzono Radę Mediów Narodowych, której przekazano kompetencje KRRiT do powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej, Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej, co spotkało się z dużą krytyką także ze strony TK i RPO[262]. Pojawiały się także pewne wątpliwości co do niezależności KRRiT, m.in. w kontekście wyborów parlamentarnych i do PE z 2019 r. oraz wyborów prezydenckich z 2020 r.[263], choć jej niezależność zagwarantowana jest ustawowo, a w 2021 r. umocniona została nowelizacją wynikającą ze zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych[264]. Należy podkreślić, że od 2016 r. wciąż istnieją obawy dotyczące niezależności mediów publicznych[265]. Pojawiały się także – wyrażane m.in. przez RPO – wątpliwości związane z wpływem na ograniczenie wolności prasy przejęcia Polska Press przez PKN Orlen, będący przedsiębiorstwem państwowym[266]. Zaniepokojenie w kontekście pluralizmu mediów budziły także proponowane zmiany dotyczące ograniczenia uzyskania oraz przedłużenia koncesji operatorów z udziałami podmiotów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego przekraczającymi 49%[267]. W Monitorze Pluralizmu Mediów z 2022 r. oceniono pluralizm

---

Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17-22; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 10-14.

[262] Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 15.

[263] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 13-14; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 23-24.

[264] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 1, 23.

[265] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 25.

[266] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24-25.

[267] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24.

rynku mediów oraz niezależność polityczną ogółem na 74%, czyli duże ryzyko. Z tego w ramach szczegółowych wskaźników najgorszy wynik uzyskały polityczna niezależność mediów – 90%, autonomia redakcyjna – 92% oraz wpływ komercyjny i właścicielski na treść redakcyjną – 90%[268]. Natomiast ochronę podstawowych praw i wolności oceniono ogółem na 57%, co oznacza średnie ryzyko – choć wskaźnik ryzyka ochrony wolności słowa ma 73%[269]. Z kolei inkluzji społecznej przyznano 62%, co wiąże się ze średnim ryzykiem[270]. Wskazuje się także na dalsze pogarszanie się środowiska pracy dziennikarzy[271]. W rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic Polska zajmuje w 2023 r. 57 miejsce na świecie, a rok wcześniej plasowała się na 66 pozycji[272]. Co więcej, od 2015 r. zauważalne jest wyraźne pogorszenie się sytuacji w tym zakresie Polsce, bowiem we wspomnianym 2015 r. Polska zajmowała we wskazanym rankingu miejsce 18 na świecie, a rok później już 47 i stale do 2022 r. pozycja ta się obniżała[273]. Uwzględniając wyłącznie państwa członkowskie UE Polska w 2023 r. zajmuje 23 miejsce na 27. Należy jednak podkreślić, że w omawianym rankingu Polska w latach 2002-2014 zajmowała pozycje od 19 (w 2014 r.) do 60 (w 2006 r.) na świecie[274].

Szereg wątpliwości i zagrożeń występuje w zakresie realizacji zasady pewności prawa. Widoczna jest zwłaszcza inflacja legislacyjna, nieprzestrzeganie zasad prawidłowej legislacji,

---

[268] Ocena potencjalnego ryzyka dla pluralizmu mediów w ramach tego badania obejmuje skalę od 0 do 100%, przy czym wynik 0-33% oznacza niskie ryzyko, 34-66% - średnie, a 67-100% - duże; Klimkiewicz B., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of the North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Poland*, EUI Centre for Media Pluralism and Media Dreedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022, s. 8-9, 13-18.

[269] Ibidem, s. 11-13.

[270] Ibidem, s. 18-20.

[271] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 25-27; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 27-28; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 15-16.

[272] Reporters without Borders, indeks za 2023 r. https://rsf.org/en/index?year=2023

[273] Polska w rankingu światowym Reporterów bez Granic zajmowała w 2017 r. miejsce 54, w 2018 r. – 58, w 2019 r. – 59, w 2020 r. – 62, w 2021 r. – 64; zob. https://rsf.org/en/index (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[274] Pogorszenie się było widoczne w latach 2005-2008. W poszczególnych corocznych, światowych rankingach Polska plasowała się w 2002 r. na miejscu 30, w 2003 r. – 33, w 2004 r. – 32, 2005 - 53, 2006 - 60, 2007 - 56, 2008 - 47, 2009 - 37, 2010 - 32, 2012-2011 - 24, 2013 - 22, 2014 – 19; https://rsf.org/en/index (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

wybór szybkiej ścieżki legislacyjnej, pomijanie i przyspieszanie procedur, ograniczanie konsultacji publicznych, obniżenie jakości stanowionego prawa i liczne nowelizacje[275]. W związku z pandemią COVID-19, pomimo treści art. 31 ust. 3 oraz rozdziału XI konstytucji, ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności dokonywano w drodze rozporządzeń rządu bez ogłoszenia stanu nadzwyczajnego[276].

Zaniepokojenie budzą wydarzenia związane z oprogramowaniem szpiegowskim Pegasus i pojawiającymi się zarzutami użycia go do inwigilacji określonych osób oraz brakiem wszczęcia dochodzenia w tej sprawie[277]. Dyskusyjna pozostaje również sprawa tzw. wyborów kopertowych, mających odbyć się korespondencyjnie 10 maja 2020 r. oraz udostępnienia przez Ministerstwo Cyfryzacji operatorowi pocztowemu danych osobowych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności – PESEL[278]. Kontrowersyjne są także działania podjęte w związku z wydarzeniami na granicy polsko-białoruskiej, obejmujące nieproporcjonalne ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności[279]. Podnieść należy też problem dostępu określonych organizacji pozarządowych do funduszy publicznych[280].

---

[275] Zob. Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, edycja 2021 oraz edycja 2023, https://barometrprawa.pl/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 28; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 27-28.

[276] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 28-30.

[277] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 29.

[278] Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2286/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20.

[279] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 31

[280] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 33; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i

W ostatnich latach w Polsce odbywa się wiele – najwięcej od czasów transformacji ustrojowej – protestów, w tym liczne protesty[281] w obronie wymiaru sprawiedliwości, m.in. protesty w obronie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Marsz Tysiąca Tóg, protesty w obronie poszczególnych sędziów i prokuratorów, ale także protesty w obronie praw kobiet (Czarny Protest, Strajk Kobiet), praw społeczności LGBTQ+, przeciwko ograniczaniu wolności prasy w Sejmie, w obronie wolności mediów oraz inne protesty antyrządowe, będące odpowiedzią na wiele budzących głębokie zaniepokojenie projektów ustaw czy jak w przypadku prawa do aborcji – orzeczenia TK. Jednym z najbardziej dramatycznych wydarzeń było samospalenie Piotra Szczęsnego[282]. Poważne obawy budzą ograniczenia wolności zgromadzeń, w tym zgromadzeń spontanicznych, zastraszanie, przemoc i zatrzymania uczestników pokojowych protestów[283]. Problemem jest mowa nienawiści, uprzedzenia i brak tolerancji dotykający szeregu grup społecznych[284]. Brak jest poszanowania dla praw społeczności LGBTQ+[285]. W ostatnich latach miejsce miały liczne stygmatyzujące i dyskryminujące tę grupę wypowiedzi – w tym ze strony władz publicznych zwłaszcza podczas kampanii wyborczej w 2020 r. oraz przedstawicieli kościoła katolickiego, a także aresztowania i zatrzymania, podejmowane były również przez niektóre

---

Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18-19.

[281] Zob. Chenoweth E., *The Future of Nonviolent Resistance*, (w:) "Journal of Democracy", 2020, 31, 3, s. 72-73, https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-future-of-nonviolent-resistance-2/#f1 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[282] Bednarek M., *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, (w:) „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne", 2020, 31, s. 113-134, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/110390/PDF/10_Bednarek_M_Kryzys_praworzadnosci_w_Polsce_i_na_Wegrzech_Spojrzenie_teoretycznoprawne.pdf

[283] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 31.

[284] Zob. m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)), OJ C 385, 22.9.2021, pkt 58-63.

[285] Zob. m.in. rozdziały dotyczące Polskie w corocznych raportach ILGA Europe dotyczących sytuacji w zakresie praw człowieka osób LGBTI obejmujący wydarzenia, które wystąpiły w Europie i Azji Środkowej, https://www.ilga-europe.org/?s=&view=grid&documenttype=all&orderresultsby=priority&categories=report&tags=annual-review (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Ponadto w rankingu Rainbow Europe Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, otrzymując w ogólnym zestawieniu jedynie 15%, przy czym 100% oznacza pełne poszanowanie praw człowieka społeczności LGBTI, a 0% to jego brak i dyskryminacja. Z kolei Słowacji przyznano 29,88%, a Węgrom 29,58%. Natomiast najwyższy wynik ma Malta – 89,29%. Zob. ILGA-Europe, Rainbow Europe, ranking państw, https://www.rainbow-europe.org/country-ranking#eu (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

gminy uchwały o tzw. „strefach wolnych od LGBT”[286]. Wiele tych uchwał jednak w ostatnim czasie zostało uchylonych[287]. Głębokie obawy budzi także wspomniane powyżej zaostrzenie prawa aborcyjnego w wyniku orzeczenia TK z 22 października 2020 r.[288], stanowiące faktyczny zakaz aborcji.

W. Sadurski zwracając uwagę na obecną falę populizmu w Europie[289], zauważa jednak, że sytuacja w Polsce i na Węgrzech jest szczególna, bowiem „nigdzie indziej w Europie partie populistyczne nie były w stanie dokonać demontażu instytucjonalnego systemu hamulców i równowagi władz”[290].

4. Stan praworządności na Węgrzech

Węgry w badaniu WJP Rule of Law Index otrzymały za 2022 r.[291] wynik ogólny 0,52. Jest to widoczny spadek w stosunku do lat poprzednich, bowiem w 2015 r. wynosił on 0,58, w 2016 r. – 0,57, w latach 2017-2018 – 0,55, w latach 2019-2020 – 0,53, a w roku ubiegłych wartość pokrywała się z obecną – 0,52. Sytuuje to Węgry na ostatnim 31 miejscu w rankingu regionalnym i 73 miejscu ze 140 w rankingu światowym. Najwyższą notę otrzymał porządek i bezpieczeństwo – 0,91. Z kolei prawa podstawowe oceniono na 0,56, brak korupcji – na 0,49, egzekwowanie prawa – 0,46, sądownictwo cywilne – 0,45, sądownictwo karne – 0,45, otwarty rząd – 0,44, ograniczenia uprawnień rządu – 0,37. W stosunku do Polski i Słowacji

[286] Ibidem; zob. także: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18-19; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 31; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 32-33.

[287] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 33.

[288] Orzeczenie TK z dnia 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, opublikowane przez Prezesa Rady Ministrów dopiero 27 stycznia 2021 r. Zob. także Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce, 2021/2925(RSP), P9_TA(2021)0455.

[289] Por. Bugarič B., Kuhelj A., *Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?,* (w:) “Hague Journal on the Rule of Law”, 10, 2018, s. 21-33.

[290] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 15.

[291] World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Węgry, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Hungary/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

jako najniżej oceniane szczegółowe wskaźniki podawano te, które uzyskały notę równą 0,5 lub niższą. W przypadku Węgier jednak jest to większość z nich. Pod względem ograniczeń uprawnień rządu należy zatem wskazać wszystkie czynniki, tj. pozarządowe kontrole uprawnień rządu – 0,48, uregulowanie prawne przekazania władzy – 0,46, skuteczność ograniczania uprawnień rządu przez sądownictwo – 0,41, skuteczne ograniczanie uprawnień rządu przez władzę ustawodawczą – 0,35[292], karalność urzędników państwowych za niewłaściwe postępowanie – 0,29, skuteczność ograniczania uprawnień rządu przez niezależne audyty i przeglądy – 0,23[293]. Ponadto w kontekście oceny braku korupcji najniżej oceniono wskaźnik niekorzystania urzędników państwowych – przedstawicieli władzy wykonawczej z funkcji publicznych dla prywatnych korzyści – 0,39 oraz ten sam parametr w stosunku do władzy ustawodawczej – 0,21. W ramach otwartego rządu należy zwrócić uwagę zwłaszcza na mechanizmy rozpatrywania skarg, które ocenione zostały na 0,47, partycypację obywatelską – 0,42, a także prawo do informacji – 0,34. Wśród czynników obejmujących prawa podstawowe najniżej oceniono skuteczność zagwarantowania wolności zgromadzeń i zrzeszania się – 0,48, wolności opinii i wypowiedzi – 0,48, równe traktowanie i niedyskryminację – 0,41. W zakresie egzekwowania prawa ocenę poniżej 0,5 mają wskaźniki dotyczące braku zbędnej zwłoki w postępowaniach administracyjnych (0,48), skuteczności egzekwowania przepisów rządowych (0,48), niewywłaszczania przez rząd bez legalnego procesu i odpowiedniego odszkodowania (0,45), przestrzegania rzetelności procesu w postępowaniu administracyjnym (0,27). Ponadto w postępowaniu cywilnym najgorzej oceniono czynniki dotyczące skuteczności egzekwowania (0,40), braku niewłaściwych wpływów rządu (0,35), braku nieuzasadnionej zwłoki (0,30) oraz braku dyskryminacji (0,26)[294]. Natomiast w postępowaniu karnym: skuteczność systemu dochodzeniowego (0,49), skuteczność systemu więziennego w ograniczaniu zachowań przestępczych (0,41), brak niewłaściwych wpływów rządu (0,35), a także bezstronność (0,24).

Pomimo braku przyjęcia nowej konstytucji po transformacji ustrojowej, znowelizowana w 1989 r. konstytucja i działalność TK zapewniały zasadę państwa prawnego[295]. Szereg zmian na Węgrzech budzących zaniepokojenie w kontekście

[292] W ranking światowym dotyczącym tego wskaźnika Węgry zajmują 133 miejsce ze 140.
[293] Nota ta sytuuje Węgry w ranking światowym pod względem tego wskaźnika na 135 miejscu ze 140.
[294] Biorąc pod uwagę ocenę tego czynnika w ranking światowym Węgry zajmują 135 miejsce ze 140.
[295] Trócsányi L., *The Creation of the Basic Law of Hungary. Constitutional attempts at the time of the transition and after*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012, rozdział I, pkt 3.

praworządności zapoczątkowany został w 2010 r.[296] Ujęte one zostały – w przeciwieństwie do Polski, która posługuje się w tym celu najczęściej ustawami zwykłymi – poprzez uchwalenie nowej ustawy zasadniczej i późniejsze poprawki[297].

Schemat zmian w kierunku odejścia od wartości liberalnego państwa prawnego na Węgrzech i w Polsce jest podobny, choć zawiera także istotne różnice. W literaturze i mediach często podkreśla się, że Orbánowskie Węgry stały się niechlubnym wzorcem dla podejmowanych działań w Polsce od 2015 r.[298]. W. Sadurski podkreśla podobieństwa partii obecnie rządzących w Polsce i na Węgrzech. Wśród wspólnych ich cech wskazuje na bycie początkowo partiami „rozsądnego środka" i późniejszy radykalny „zwrot ku prawicowemu, konserwatywnemu i nacjonalistycznemu populizmowi, podkreślając suwerenność narodu – zwłaszcza wobec struktur UE – i jednocześnie prowadząc politykę wykluczenia różnych grup". W. Sadurski dodatkowo podkreśla także podobieństwo procesu i przedmiotu dokonywanych reform w obu państwach, jako przykłady wymieniając „szybką ścieżkę legislacyjną dla najbardziej radykalnych zmian; ataki na organizacje społeczne (NGO); nowe ustawy medialne; przejęcie sądu konstytucyjnego; wymiana sędziów sądów powszechnych przez obniżenie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku[299]; ataki na prezesów izb Sądu Najwyższego, w tym I Prezesa; zmiany w ciałach takich jak Krajowa Rada Sądownictwa, przez upolitycznienie wyboru jej członków; zmiany w komisji wyborczej; określanie UE jako ciała obcego, groźnego, które bezpodstawnie wtrąca się w wewnętrzne sprawy państw członkowskich"[300]. Różnice w węgierskim i polskim kryzysie konstytucyjnym dotyczą natomiast wspomnianego już trybu wprowadzania zmian – na Węgrzech poprzez przyjęcie nowej ustawy zasadniczej i późniejszych poprawek do niej, natomiast w Polsce głównie

[296] Zob. Góralczyk B., *Węgry: zwrot do systemu nieliberalnego*, (w:) „Rocznik Strategiczny", 2017, No. 23, s. 327-341.

[297] Zob. Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 19 i n.

[298] Ibidem, s. 18; Koncewicz T. T., *Unijny etos sądzenia. O fundamentach, metapolityce i polexit*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, WKP 2020, dostęp w systemie LEX

[299] Zob. szerzej na ten temat: Scheppele K. L., *How to Evade the Constitution: The Constitutional Court's Decision on the Judicial Retirement Age, Part I*, VerfBlog, 2012/8/09, https://verfassungsblog.de/evade-constitution-case-hungarian-constitutional-courts-decision-judicial-retirement-age/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Scheppele K. L., *How to Evade the Constitution: The Hungarian Constitutional Court's Decision on Judicial Retirement Age, Part II*, VerfBlog, 2012/8/09, https://verfassungsblog.de/evade-constitution-case-hungarian-constitutional-courts-decision-judicial-retirement-age-part-ii/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[300] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 18.

poprzez przepisy rangi ustawowej czy nawet rozporządzenia[301]. Ponadto W. Sadurski wskazuje w tym kontekście różny stosunek do Rosji, tj. prorosyjskość Węgier i zdecydowaną antyrosyjskość Polski[302], głębsze osadzenie władzy politycznej „we władzy gospodarczej bogatych oligarchów" na Węgrzech, zróżnicowanie w zakresie innych partii politycznych, zwłaszcza silniejszych opozycyjnych partii centrowych i lewicowych w Polsce, zdecydowanie silniejszą pozycję kościoła katolickiego w Polsce niż na Węgrzech oraz istnienie w Polsce silnych, komercyjnych, niezależnych mediów w przeciwieństwie do sytuacji w tym zakresie na Węgrzech[303].

Szczególne obawy na Węgrzech budzą kwestie niezależności sądownictwa[304], roli TK oraz mechanizmów podziału i równoważenia się władz[305]. Oprócz m.in. wspomnianych powyżej poważnych obaw w zakresie TK, sądów powszechnych oraz Kúrii, należy zwrócić uwagę zwłaszcza na niepokojące problemy i wyzwania, które stoją przed Krajową Radą Sądownictwa dotyczące równoważenia uprawnień Przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa. Obawy budzą także zasady wyboru Prezesa Kúrii[306] i możliwość uznaniowych decyzji w wymiarze sprawiedliwości w zakresie mianowań i awansów, przydziału spraw oraz

---

[301] Polska partia PiS w wyborach w 2015 r. uzyskała bezwzględną większość, natomiast węgierska partia Fidesz w wyniku wyborów w 2010 r. uzyskała większość dwóch trzecich, umożliwiającą jej zmianę konstytucji. Zob. Grimm D., *How can a democratic constitution survive an autocratic majority?,* VerfBlog, 2018/12/13, https://verfassungsblog.de/how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także na temat nieformalnej zmiany konstytucji w Polsce: Bień-Kacała A., *Verfassungsdurchbrechung or Informal Constitutional Change. The Polish Experience*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", No. 5 57/2020, s. 29-47.

[302] Zob. w tym kontekście o wpływie rosyjskiej inwazji na Ukrainę na kryzys praworządności w państwach członkowskich UE oraz relacje Polski i Węgier: Jaraczewski J., *Unexpected Complications: The impact of the Russian invasion of Ukraine on the rule of law crisis in the EU: An anti-rule of law alliance, VerfBlog,* 2022/12/23, https://verfassungsblog.de/unexpected-complications-the-impact-of-the-russian-invasion-of-ukraine-on-the-rule-of-law-crisis-in-the-eu/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[303] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 19-20.

[304] Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1-9; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1-9; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1-9; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324.

[305] Zob. Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX.

[306] Kúria – węg. Sąd Najwyższy.

premii[307]. KRS – jako organ niezależny – napotyka na liczne ograniczenia strukturalne w postaci m.in. braku osobowości prawnej, braku inicjatywy ustawodawczej i braku możliwości wyrażania opinii do „wniosków ustawodawczych mających wpływ na system wymiaru sprawiedliwości”[308]. Budzące zaniepokojenie jest także stanowisko Kúrii dotyczące uznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niezgodny z prawem[309].

W kontekście korupcji należy zwrócić uwagę przede wszystkim na podniesione w rezolucji PE z dnia 15 września 2022 r.[310] i sprawozdaniu z 2022 r.[311] odroczenie wdrożenia „większości środków w ramach strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2022”, brak ogłoszenia nowej strategii, problemy związane z lobbingiem, efektem „drzwi obrotowych” oraz finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych[312]. Podkreślono także konieczność wzmocnienia niezależnych mechanizmów kontroli w zakresie wykrywania korupcji. Co więcej, zaniepokojenie budzi m.in. brak systematycznych kontroli, niedostateczny nadzór nad

[307] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 3-9. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324, lit. Z.

[308] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 3.

[309] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 5-6; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 7-8. Zob. wyrok TSUE z 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19 IS „Illégalité de l’ordonnance de renvoi”, ECLI:EU:C:2021:949.

[310] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324, lit. AL.

[311] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1, 10-20.

[312] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 11-12, 17-19.

oświadczeniami majątkowymi i o braku konfliktu interesów oraz brak sądowej kontroli decyzji o odmowie wszczęcia dochodzenia w zakresie korupcji[313].

Zaniepokojenie budzą kwestie związane z pluralizmem mediów, dotyczące zwłaszcza wątpliwości co do niezależności i skuteczności Organu ds. Mediów oraz Rady ds. Mediów, będącej jego organem decyzyjnym, jak również dużego przydziału państwowych reklam w mediach[314]. Wskazać należy także na niekorzystną sytuację dziennikarzy reprezentujących niezależne media[315]. Poważne obawy wzbudziła odmowa Rady ds. Mediów odnowienia koncesji radiowej niezależnej stacji Klubrádió, w wyniku czego stacja ta została zamknięta[316]. Uwagę zwraca także m.in. utworzenie i działanie Środkowoeuropejskiej Fundacji Prasy i Mediów KESMA, przejęcie niezależnego portalu informacyjnego index.hu przez prorządowego inwestora i późniejsze wydarzenia z tym związane[317]. W Monitorze Pluralizmu Mediów z 2022 r. pluralizm rynku mediów oceniono na 80%, a niezależność

[313] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324, lit. AL.; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1, 16-17.

[314] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324, lit. BA. Zob. także: Monitor pluralizmu mediów z 2021 r. oraz 2022 r., sprawozdania dotyczące Węgier; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s.18-23; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 21-23.

[315] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 22-23.

[316] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 19, 22-23.

[317] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 15-16; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 19.

polityczna na 74%, oznaczające duże ryzyko[318]. Największe zaniepokojenie budzi wpływ komercyjny i właścicielski na treści redakcyjne (95%). Inkluzja społeczna uzyskała 63%[319], a podstawowe prawa i wolności 45 %[320], co wiąże się ze średnim ryzykiem.

W przywołanym – przy omawianiu zagrożeń w Polsce – rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic w 2023 r. Węgry uplasowały się na 72 miejscu ze 180 na świecie, a w 2022 r. – na 85 pozycji[321]. Podobnie jak w Polsce, analizując rankingi za poszczególne lata widoczny jest moment pogorszenia się wolności prasy. W latach 2002-2010 Węgry zajmowały miejsca od 10 do 28 na świecie. Natomiast od 2011 r. do 2021 r. – za wyjątkiem lat 2014-2015, kiedy wynik był lepszy – plasują się na coraz dalszych pozycjach, mianowicie od 40 do 92 miejsca na świecie[322]. Biorąc pod uwagę wyłącznie państwa członkowskie UE Węgry w 2023 r. zajęły 25 miejsce na 27[323].

Pewność prawa, przejrzystość i jakość procesu legislacyjnego pozostawiają wiele do życzenia[324]. Problemem w zakresie stanowienia prawa jest zwłaszcza korzystanie z przyspieszonych procedur – trybu pilnego lub projektów poselskich, które w odróżnieniu od projektów rządowych nie wymagają przeprowadzania konsultacji i oceny skutków *ex ante* i *ex post*, a także szybkie tempo prac, częsty brak konsultacji publicznych – pomimo przeprowadzanych przez rząd „narodowych konsultacji" oraz krótkie *vacatio legis*[325].

---

[318] Bátorfy A., Bleyer-Simon K., Szabó K., Galambos E., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of the North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Hungary*, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022, s. 16-24.

[319] Ibidem, s. 25-28.

[320] Ibidem, s. 11-15.

[321] Reporters without Borders, indeks za 2023 r. https://rsf.org/en/index?year=2023

[322] Węgry w rankingu światowym Reporterów bez Granic zajmowały w latach 2011-2012 miejsce 40, w 2013 r. – 56, w 2014 r. – 20, w 2015 r. – 14, w 2016 r. – 67, w 2017 r. – 71, w 2018 r. -73, w 2019 r. – 87, 2020 r. – 89, w 2021 r. – 92; zob. https://rsf.org/en/index (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[323] Dwie ostatnie pozycje zajęły natomiast Malta i Grecja.

[324] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 1, 24.

[325] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 24; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 24; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-

W związku z pandemią COVID-19 na Węgrzech wprowadzono początkowo 11 marca 2020 r. stan zagrożenia. Wątpliwości jednak budził szereg rozwiązań, m.in. szerokie uprawnienia rządu, w tym możliwość zawieszenia przez rząd w drodze dekretu stosowania ustawy, brak określonego czasu obowiązywania ów stanu zagrożenia oraz kwestia realizacji zasady proporcjonalności w stosunku do niektórych środków nadzwyczajnych[326]. 18 czerwca 2020 r. dekretem rządowym stan zagrożenia został zniesiony, a wprowadzono mający obowiązywać do 18 grudnia 2020 r. stan wyjątkowy w zakresie zdrowia publicznego[327]. Podobna sytuacja miała miejsce 8 lutego 2021 r.[328] Drugi stan zagrożenia zniesiony został 1 czerwca 2022 r. Do tego czasu jednak wielokrotnie przedłużano okres stosowania środków nadzwyczajnych. Zwraca się także uwagę na wykraczanie rządu poza uprawnienia poprzez wykorzystywanie środków nadzwyczajnych do regulowania spraw niezwiązanych z pandemią oraz uchylenia orzeczeń sądowych[329]. 24 maja 2022 r. przyjęto dziesiątą poprawkę ustawy zasadniczej, która nowelizując art. 53 ust. 1 rozszerzyła uprawnienia rządu do ogłoszenia stanu zagrożenia także w sytuacji konfliktu zbrojnego, wojny lub katastrofy humanitarnej w państwie sąsiadującym. Nowe brzmienie przepisu stało się podstawą do ogłoszenia 25 maja 2022 r. kolejnego stanu zagrożenia w związku z sytuacją w Ukrainie[330].

Poważne obawy budzą sprawy związane z zarzutami wykorzystywania przez władze oprogramowania szpiegowskiego Pegasus oraz innych programów inwigilacyjnych przeciwko określonym prawnikom i dziennikarzom, a także wątpliwości co do niezależności Rzecznika Praw Podstawowych, niewykonywanie przez organy państwowe wyroków TSUE i sądów krajowych, przegląd i uchylanie prawomocnych orzeczeń sądowych przez TK – także na wniosek władz publicznych. Kluczowe są również problemy dotyczące niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego – zwłaszcza w kontekście azylu, imigracji, praw

---

Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 19-20.

[326] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 20.

[327] Dekret rządowy 283/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r.

[328] Dekret rządowy 26/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r.

[329] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 25.

[330] Ibidem.

społeczności LGBTQ+, ich krytycznego stanowiska wobec rządu oraz finansowania[331], a także próby ograniczania wolności akademickiej poprzez tzw. lex CEU[332].

Warto zwrócić również uwagę na problemy i zagrożenia ujęte we wniosku Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech[333] dotyczące m.in. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeciwdziałania i ścigania przestępstw nadużyć finansowych i korupcji oraz ram antykorupcyjnych[334].

Poszczególne zmiany oraz poprawki do ustawy zasadniczej były szeroko krytykowane[335]. Jedną z nich była już wspomniana powyżej budząca poważne zaniepokojenie czwarta poprawka, wprowadzająca m.in. przepisy lex specialis sprzeczne z zasadą państwa prawnego, uchylające bądź omijające orzeczenia TK oraz ograniczające uprawnienia TK do kontroli konstytucyjności prawa[336].

---

[331] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 26-31; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 26-30; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, s. 21-23.

[332] Uitz R., *Academic Freedom in an Illiberal Democracy: From Rule of Law through Rule by Law to Rule by Men in Hungary*, VerfBlog, 2017/10/13, https://verfassungsblog.de/academic-freedom-in-an-illiberal-democracy-from-rule-of-law-through-rule-by-law-to-rule-by-men-in-hungary/ (5 lipca 2021 r., data ostatniego dostępu); Pech L., *Lex CEU: On the Commission's Refusal to Disclose its Letter of Formal Notice in the Name of Mutual Trust,* VerfBlog, 2017/7/7, https://verfassungsblog.de/lex-ceu-on-the-commissions-refusal-to-disclose-its-letter-of-formal-notice-in-the-name-of-mutual-trust/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[333] Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, 2022/0295 (NLE), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/pl/pdf, pkt 11-12.

[334] Wniosek Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, 2022/0295 (NLE), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/pl/pdf, pkt 11-12.

[335] Zob. Vážanová P., *Projevy maligního konstitucionalismu v Maďarsku*, (w:) Benák J., Vikarská Z. (red.), *DOUPě: Diskutujeme o ústavním právu*, 1 wydanie, Brno: Uniwersytet Masaryka, 2018, s. 106-109.

[336] Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., *Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, s. 1442.

5. Stan praworządności w Słowacji

Słowacja w indeksie praworządności dokonywanym przez World Justice Project uzyskała za 2022 r.[337] ogólną notę 0,66, co dało jej 25 miejsce w rankingu regionalnym na 31 możliwych oraz 35 miejsce ze 140 w rankingu światowym. Ocena 0,66 jest taka sama jak w roku poprzednim. Brak jest ocen dla lat wcześniejszych. Najlepiej oceniany jest porządek i bezpieczeństwo – 0,9 oraz prawa podstawowe – 0,73. Otwarty rząd otrzymał 0,69, ograniczenia uprawnień rządu – 0,67, egzekwowanie prawa – 0,62, sądownictwo karne – 0,58, sądownictwa cywilne – 0,54[338], brak korupcji – 0,51[339]. Ze szczegółowych wskaźników najniżej oceniono karalność urzędników państwowych za niewłaściwe postępowanie – 0,5, niekorzystanie przez urzędników państwowych – przedstawicieli władzy ustawodawczej ze sprawowanej funkcji dla prywatnych korzyści – 0,29, brak dyskryminacji w sądownictwie cywilnym – 0,45, brak zbędnej zwłoki w postępowaniach cywilnych – 0,32, brak korupcji w sądownictwie karnym – 0,48[340], bezstronność sądownictwa karnego – 0,47, terminowość i skuteczność systemu orzekania w sprawach karnych – 0,44[341].

Należy podkreślić, że dotychczas Komisja Europejska nie stwierdziła w Słowacji systemowych zagrożeń praworządności. Słowacja w rankingu WJP zajmuje najwyższe miejsce na tle badanych państw, choć zaledwie o jedną pozycję wyższe niż Polska. Na tle innych państw członkowskich nie jest to jednak wysoka lokata. W Słowacji występują pewne zagrożenia państwa prawnego, jednak nie są one tak nasilone jak w Polsce czy na Węgrzech.

Podejmowane i skutecznie realizowane są działania mające na celu poprawę niezależności i jakości sądownictwa. Należy wskazać w tym zakresie zwłaszcza na reformę konstytucji i przepisów wykonawczych z 2020 r. obejmującą szerokie zmiany w wymiarze sprawiedliwości, wprowadzającą Najwyższy Sąd Administracyjny oraz dotyczącą w szczególności Sądu Konstytucyjnego i Rady Sądownictwa[342]. Co do zasady, zmiany te

---

[337] World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Słowacja, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Slovak%20Republic/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[338] W rankingu dotyczącym sądownictwa cywilnego Słowacja zajmuje w regionie 29 miejsce z 31.

[339] Uwzględniając ocenę wskaźnika braku korupcji w regionie Słowacja jest na 29 miejscu z 31.

[340] Wskaźnik braku korupcji w postepowaniu karnym sytuuje Słowację w rankingu regionu na miejscu 30 z 31.

[341] Wynik ten odpowiada 30 miejscu w regionie na 31.

[342] Zmiany te szerzej omówione zostały w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 4-6; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat

oceniane są pozytywnie, choć niektóre elementy – dotyczące możliwości odwoływania członków Rady Sądownictwa w każdym czasie przez organ ich powołujący bez uregulowanych warunków, budzą pewne wątpliwości[343]. Kluczowym elementem dalszych zmian jest także przyjęta w 2022 r. reforma mapy sądownictwa, nad którą pracowano od lat, a która jest wynikiem współpracy i realizacji zaleceń Komisji Rady Europy ds. efektywności wymiaru sprawiedliwości oraz konsultacji społecznych[344]. Ponadto w 2020 r. zmieniono przepisy regulujące procedury wyboru Prokuratora Generalnego i Prokuratora Specjalnego, co przyczyniło się do poprawy przejrzystości w tym zakresie[345]. Z kolei w 2021 r. obawy wzbudziło skorzystanie Prokuratora Generalnego z uprawnienia do uchylenia każdej decyzji prokuratora niższego szczebla lub policji wydanej w toku postępowania karnego, co spotkało się z odpowiedzią Ministerstwa Sprawiedliwości w postaci przygotowania projektu nowelizacji kodeksu postępowania karnego i zapowiedzi ograniczenia tego uprawnienia[346].

Problemem jest przewlekłość postępowań – zwłaszcza administracyjnych[347]. Ponadto zdarzają się przypadki nękania i gróźb skierowanych do adwokatów[348]. W kontekście ram antykorupcyjnych podejmowane są liczne działania i zmiany mające na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji. W 2018 r. doszło do zabójstwa dziennikarza śledczego Jána Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kušnírovej. Spotkało się to ze zdecydowaną reakcją i podjęciem szerokiej dyskusji dotyczącej bezpieczeństwa dziennikarzy, stając się punktem zwrotnym[349].

---

praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 3-5.

[343] Ibidem.

[344] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 5-6.

[345] Ustawa 241/2020; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 10.

[346] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 9.

[347] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 10.

[348] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 9.

[349] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 12.

W rankingu wolności prasy publikowanym przez Dziennikarzy bez Granic Słowacja w 2023 r. zajęła 17 miejsce na świecie, a wśród państw UE – 11 miejsce[350]. W poprzednich latach od 2003 r. do 2022 r. wynik ten był w zakresie między 1 (w 2004 r.) a 44 (w 2009 r.) pozycją na świecie[351].

W Monitorze Pluralizmu Mediów z 2022 r. – badającym 2021 r. – podstawowym prawom i wolnościom przyznano 28% (niskie ryzyko)[352], inkluzji społecznej 54%[353], a politycznej niezależności 57%[354], co oznacza średnie ryzyko. W ramach wskaźników szczegółowych najgorzej oceniono niezależność zarządzana i finansowania mediów publicznych – 97%. Pluralizm rynku mediów w Słowacji oceniony był natomiast na 68%, czyli potencjalne duże ryzyko i rekomendowano uchwalenie odpowiednich regulacji prawnych dotyczących ujawnienia informacji o właścicielach mediów informacyjnych[355]. W czerwcu 2022 r. przyjęto dwie ustawy zwiększające przejrzystość własności mediów i promujące pluralizm, mianowicie – transponującą dyrektywę AVMS 2018/1808 – ustawę o usługach medialnych[356] i ustawę o publikacjach[357].

Wskazuje się także m.in. na problemy związane z procesem stanowienia prawa w postaci ograniczonego udziału czynnika społecznego, braku konsultacji poważnych zmian i częstego korzystania z szybkiej ścieżki legislacyjnej[358], a także związane z ograniczonym

---

[350] Reporters without Borders, Indeks za 2023 r., https://rsf.org/en/index (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[351] Słowacja w kolejnych latach w omawianym rankingu światowym zajmowała następujące miejsca: w 2022 r. – 27, 2021 r. – 35 miejsce, w 2020 r. – 33, w 2019 r. – 35, w 2018 r. – 27, w 2017 r. – 17, w 2016 r. – 12, w 2015 r. – 14, w 2014 r. – 20, w 2013 r. – 23, w latach 2012-2011 – 27, w 2010 r. – 35, w 2009 r. – 44, w 2008 r. – 7, w 2007 r. – 3, w 2006 r. – 8, w 2005 r. – 8, w 2004 r. – 1, w 2003 r. – 12.

[352] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Slovakia*, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022, s. 9-11.

[353] Ibidem, s. 17-19.

[354] Ibidem, s. 15-16.

[355] Ibidem, s. 22-23.

[356] Ustawa o usługach medialnych oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 22 czerwca 2022 r.

[357] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 1, 18-19.

[358] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 20-21; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 20-

finansowaniem działań oraz werbalnymi atakami skierowanymi na niektóre organizacje społeczne działające w obszarze praw społeczności LGBTQ+ oraz równouprawnienia płci i praw kobiet[359].

6. Uwagi końcowe

Wydarzenia ostatnich lat mające miejsce w niektórych państwa członkowskich UE budzą i powinny budzić poważne zaniepokojenie w kontekście poszanowania zasady praworządności. UE stoi obecnie w obliczu nowej rzeczywistości, na którą zdaje się nie była wystarczająco przygotowana – rzeczywistości, w której podstawowe wartości, na których opiera się UE i każda nowoczesna demokracja konstytucyjna już nie są wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

M. Wyrzykowski podczas przemówienia w 2020 r.[360], wygłoszonego w koncepcji swoistego listu do syna, opisując ostatnie wydarzenia trafnie zauważa banalność instrukcji i skuteczności niszczenia państwa konstytucyjnego. Nawiązując do Gustawa Radbrucha określa ten stan jako „ustawowe prawo i ponad ustawowe bezprawie"[361]. Sytuacja, w której zamiast konstytucyjnej zasady legalności, konstytucja służy władzy za „fałszywe uzasadnienie rzeczywistego nadużycia władzy"[362], kiedy przepis konstytucyjny z normy „staje się jednym z «wielu możliwych poglądów»"[363], pozorność legalności wprowadzanych niekonstytucyjnych zmian, ich wielowymiarowość, określana „ciągiem technologicznym"[364] dotykającym po kolei wszystkie czy większość instytucji, hierarchizacja norm konstytucyjnych, brak poszanowania dla konstytucji i państwa prawa, umniejszania wartości konstytucji choćby poprzez nazywanie w ten sposób zwykłych ustaw[365], odejście od wartości

21; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 13-14.

[359] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowacji, s. 23.

[360] Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State…*

[361] Ibidem.

[362] Ibidem.

[363] Ibidem.

[364] Ibidem.

[365] Zob. np. w Polsce pakiet ustaw określanych mianem „Konstytucji Biznesu" czy ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nazywana „Konstytucją dla Nauki".

liberalnych, demokratycznych, odejście od praworządności i aksjologii stanowi bardzo poważny problem.

Należy jednak mieć na uwadze różnice w stopniu przestrzegania praworządności w poszczególnych państwach i różny stopień nasilenia pojawiających się zagrożeń. Nie sposób bowiem zrównać wszystkie z nich. L. Pech użył w odniesieniu do Polski trafnego sformułowania, że stała się ona „legalną czarną dziurą”[366]. Analogicznie zasadne jest użycie tego pojęcia także w stosunku do Węgier. Wydarzenia w obu tych państwach, mające charakter systemowych zagrożeń i naruszeń praworządności są bowiem szczególną sytuacją, a ich źródła, przebieg, otoczenie prawne i społeczne wymaga szczegółowej analizy, aby móc stać się lekcją na przyszłość i zapobiec podobnym sytuacjom w innych państwach członkowskich.

[366] Pech L., *7 Years Later…*

Rozdział III

Konstytucyjne ujęcie praworządności a występowanie jej zagrożeń

1. Uwagi wstępne

W niniejszym rozdziale przybliżona została problematyka konstytucyjnego ujęcia praworządności w kontekście występowania jej zagrożeń lub naruszeń. Omówiono praworządność w prawie konstytucyjnym wybranych państw członkowskich z podziałem na proces kształtowania, pojęcie państwa prawnego i jego gwarancje. W kolejnej jednostce redakcyjnej zbadano „odporność konstytucyjną" na zagrożenia praworządności. Zwieńczenie rozdziału stanowią uwagi końcowe podsumowujące dotychczasowe rozważania.

W prawie konstytucyjnym pojęcia praworządności i państwa prawnego mają różny zakres znaczeniowy i nie są tożsame[367], jednak w niniejszej pracy – jak wskazywano już na wstępie, zastosowano termin praworządność na równi i zamiennie z państwem prawnym, co wynika m.in. z przyjęcia takiej terminologii w poszczególnych aktach prawnych i dokumentach unijnych. W tytule niniejszego podrozdziału – analogicznie do tytułu pracy – użyto sformułowania praworządność z uwagi na stosowanie takiego nazewnictwa w Komunikacie, celem zachowania spójności terminologicznej, przyjmując, że ma ono znaczenie państwa prawnego.

2. Praworządność w prawie konstytucyjnym wybranych państw członkowskich

Należy podkreślić, że wyróżnia się państwo prawne w znaczeniu formalnym i w znaczeniu materialnym. Zasada państwa prawnego w znaczeniu formalnym najogólniej rzecz ujmując oznacza „państwo rządzone przez prawo, w którym prawo stoi ponad państwem"[368] –

---

[367] Zob. m.in. Zubik M., Sokolewicz W., *art. 2*, (w:) Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016, dostęp w systemie LEX, nt. 27; Holocher J., Naleziński B., op. cit., s. 338.

[368] Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, (w:) Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 106; Skrzydło W., *art. 2*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz*, wyd. VII, Warszawa, 2013, dostęp w systemie LEX.

władza państwowa związana jest prawem, „prawo jest wartością samą w sobie”[369], niezależnie od jego treści[370]. Natomiast w ujęciu materialnym „prawo powinno realizować idee sprawiedliwości. W tym znaczeniu rządy prawa mają charakter instrumentalny, gdyż służą realizacji określonego celu”[371], 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.”[372]. Głównym celem jest ochrona jednostki przed nadmierną ingerencją władzy publicznej[373]. Oba ujęcia państwa prawnego pozostają jednak ze sobą w ścisłym związku, wzajemnie się dopełniając[374].

Źródła idei rządów prawa w naszym kręgu cywilizacyjnym sięgają kilku tysięcy lat wstecz[375]. Jednak kluczowe znaczenie dla współczesnego ukształtowania tej zasady miał okres oświecenia. Na przestrzeni lat w porządkach prawnych państw europejskich rozwinęły się trzy główne koncepcje zasady państwa prawnego, do których należą: rule of law – w

---

[369] Tuleja P., *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 2.

[370] Bröstl A., *Čl. 1,* (w:) Čič M. (red.), *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Eurokódex 2012, s. 26; Bröstl A., *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*, Košice, 1995, s. 23; Bröstl A., *Právny štát,* (w:) Bröstl A., Dobrovičová G., Kanárik I., *Teória práva*, Plzeň, 2013, s. 165-166.

[371] Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86,* 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 2.

[372] Cytat za: Bröstl A., *Čl. 1,* (w:) Čič M. (red.), op. cit., s. 26, i przywołany tam: Kelsen H., *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. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre,* 1925, s. 16. Peretiatkowicz A., *Teoria prawa i państwa H. Kelsena*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 17 (4), 1937, s. 459-462.

[373] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 18, i przywołany tam: Mikołajewicz J., Smolak M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Wronkowska, S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006, s. 98.

[374] M. Florczak-Wątor, *art. 2,* (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz, wyd. II,* dostęp w systemie LEX, nt. 3; Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 20; Sobczak J., op. cit., s. 107; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 7, 29.

[375] Tamanaha B., *On the Rule of Law: History, Politics and Theory*, Cambridge University Press, 2004, s. 7-14; Ostwald M., *From popular sovereignty to the sovereignty of law: law, society, and politics in fifth-century Athens,* Berkeley: University of California Press, 1986, s. 412–496*;* 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Tuleja P., *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 2.

brytyjskim systemie common law, francuska Etat d'Droit oraz niemiecka – Rechtsstaat, do której nawiązuje większość państw UE[376].

Wskazana problematyka ujęcia praworządności w prawie konstytucyjnym omówiona została na przykładzie wybranych państw członkowskich UE, tj. Polski, Słowacji i Węgier.

2.1. Proces kształtowania

Ukształtowanie się państwa prawnego w państwach europejskich poprzedzała, powstała w okresie monarchii absolutnych – zasada państwa policyjnego. Stanowiła ona „punkt wyjścia dla kształtowania formalnych aspektów państwa prawnego"[377]. Koncepcja państwa prawa przeciwstawiała się absolutyzmowi i państwu policyjnemu, dążąc do prawnego zagwarantowania praw i wolności obywatelom oraz stworzenia odpowiednich regulacji prawnych, mających doprowadzić do pokojowych zmian ustrojowych z monarchii absolutnej, przez monarchię ograniczoną prawem, do państwa prawnego, w którym suwerenem jest naród[378]. Ważną rolę odegrała Wielka Rewolucja Francuska i Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r.[379]

W wyniku zmian ukształtowały się wspomniane powyżej koncepcje państwa prawnego – rule of law, Rechtsstaat oraz Etat d'Droit. Teoria rządów prawa przyjęta w systemie anglosaskim wynika zwłaszcza z prac J. Locke'a[380] oraz późniejszych A. V. Dicey'a[381]. Niemiecka koncepcja państwa prawnego wywodzi się natomiast z poglądów w

[376] Zob. szerzej na ten temat m.in.: Heuschling L., *Etat de droit–Rechtsstaat–Rule of Law*, Dalloz, Paris, 2002; Pech L., *The Rule of Law…*, s. 22-47; Bröstl A., *Čl. 1*, (w:) Čič M. (red.), op. cit., 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[377] Tuleja, *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 6.

[378] Tuleja, *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 6.

[379] Szerzej na ten temat zob. m.in. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999; Kozyra W., *Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku*, (w:) „Res Historica", 31, 2011, s. 48-49.

[380] Zob. Tamanaha B., op. cit., s. 47 i n.

[381] Zob. Bingham T., *The rule of law*, Penguin Books, 2011, s. 3-5. Szerzej na temat historii kształtowania się anglosaskiej rule of law zob. tamże, s. 10-33; zob. także: Fleiner T., Basta Fleiner L. R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, przeł. Le Roy K. (z niem. 3. wydania popr. *Allgemeine Staatslehre*), Springer – Verlag Berlin Heidelberg, 2009, s. 222-232; Bröstl A., *Právny štát. Pojmy...*, s. 15-19;

szczególności I. Kanta, W. von Humbolta, C. T. Welcker'a, R. von Mohl'a, H. R. von Gneist'a i L. von Stein'a[382]. Zasady te rozwijane były zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie oraz ustawodawstwie. Terminy te, choć nie są synonimami, to jednak pomimo różnic w swym zakresie dotyczących poszczególnych elementów praworządności, „zasady podziału władzy, systemów rządowych czy roli ustawy" opierają się na wspólnych założeniach i tych samych wartościach prawa, do których P. Tuleja za L. Fuller'em zalicza powszechność, pewność, dostępność i przewidywalność[383]. Omawianym poniżej rozwiązaniom konstytucyjnym wskazanych państw członkowskich UE najbliższa jest koncepcja państwa prawnego Rechtsstaat. Jednak droga do obecnych przepisów prawnych i proces kształtowania się praworządności w poszczególnych państwach był bardzo złożony.

Niemiecka koncepcja państwa prawnego ujmowała jego dwa aspekty – formalny i materialny[384]. Pierwszy z nich obejmował zwłaszcza zasady ustrojowe oparte na praworządności, z ustawą jako podstawowym źródłem prawa, którą związana jest władza publiczna, a także odpowiednio uregulowanym sądownictwem powszechnym i administracyjnym[385]. Duży wpływ w tym zakresie odegrał pozytywizm prawniczy[386]. Z kolei aspekt materialny dotyczył głównie praw człowieka[387]. Jednak brak obowiązkowego ich stosowania i brak konstytucyjnych gwarancji – zarówno w stosunku do zasad funkcjonowania państwa, jak i zasad odnoszących się do wolności i praw człowieka, skutkowały niemożnością ich ochrony, a przez to i niemożnością ochrony wartości państwa prawnego, nie stanowiąc zabezpieczenia przed totalitaryzmem[388]. Dlatego niezbędne stało się późniejsze

---

Bröstl A., *Právny štát. Pojem právny štát. Rule of law,* (w:) Bröstl A., Dobrovičová G., Kanárik I., op. cit., s. 161-164.

[382] Kozyra W., op. cit., s. 50; Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość,* (w:) „Czasopismo Prawno-Historyczne", 2005, s. 177–201; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 4; Fleiner T., Basta Fleiner L. R., op. cit., s. 236-239; Bröstl A., *Právny štát. Pojmy...,* s. 11-15; Bröstl A., *Právny štát. Pojem právny štát. Rechtsstaat,* (w:) Bröstl A., Dobrovičová G., Kanárik I., op. cit., s. 158-161.

[383] Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86,* 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 7. Por. Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 56.

[384] Szerzej na ten temat zob. Maciąg Z. A., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok, 1998.

[385] Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86,* 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 9; i przywołana tam: Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,* Toruń 2003, s. 64.

[386] Kozyra W., op. cit., s. 52.

[387] Ibidem, s. 50.

[388] Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86,* 2016, wyd. 1, nb. 9; Kozyra W., op. cit., s. 53-54; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 4; Bröstl A., *Slovenská republika ako právny štát,* (w:) Bröstl A. (red.), *Ústavné právo Slovenskej republiky,* 2 wydanie popr., Plzeň, 2013, s. 45.

rozwinięcie materialnego aspektu omawianej zasady o uznanie nienaruszalnej, niezbywalnej godności człowieka jako źródła wszystkich wolności i praw ujętych w ustawie zasadniczej i nadanie im charakteru wiążącego, a także uregulowanie sądowej kontroli konstytucyjności prawa[389]. Zasada państwa prawnego po raz pierwszy została ujęta expressis verbis w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.[390]

Po II wojnie światowej wszystkie omawiane państwa – Polska (w latach 1944-1952 Rzeczpospolita Polska, w latach 1952-1989 Polska Rzeczpospolita Ludowa), Słowacja (w latach 1948-1960 Republika Czechosłowacka, w latach 1960-1990 Czechosłowacka Republika Socjalistyczna) i Węgry (w latach 1946-1949 Republika Węgierska, w latach 1949-1989 Węgierska Republika Ludowa), były państwami należącymi do bloku wschodniego jako państwa satelickie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Doświadczenia reżimu socjalistycznego i komunistycznego miały wpływ na późniejsze kształtowanie się pojęcia praworządności w poszczególnych państwach. Jak zauważa Komisja Wenecka odnosząc się m.in. do regulacji Konstytucji ZSRR z 1936 r., która w art. 113 nadawała prokuratorowi ZSRR najwyższą władzę nadzorczą nad ścisłym wykonywaniem ustaw przez wszystkie Komisariaty Ludowe i podległe im instytucje, jak również przez urzędników państwowych i obywateli ZSRR, brak ogólnej koncepcji państwa prawnego, ograniczony do wąskiego, ścisłego egzekwowania prawa, „może nadal być utrwalony w praktyce i uniemożliwiać opracowanie bardziej kompleksowej definicji rządów prawa”[391]. Komisja Wenecka podkreśla również, że łatwiejsze jest przyjęcie rozumienia prawa jako narzędzia władzy niż wartości, którą należy szanować, zauważając dotykającą młode demokracje potrzebę ugruntowania zasady państwa prawnego w świadomości prawnej[392]. Parafrazując słowa – przywołanego przez M. Zubika i W. Sokolewicza – L. Garlickiego, konieczne jest, aby wprowadzona regulacja zasady państwa prawnego z „bytu potencjalnego o czysto programowym znaczeniu” stała się „bytem rzeczywistym”[393]. G. Sharp wysuwa tezę,

---

[389] Tuleja, *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, nb. 9.

[390] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 4.

[391] 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), tłum. własne.

[392] Ibidem.

[393] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 3; i przywołany tam: Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* (w:) S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006, s. 123.

że po latach dyktatury ludziom może brakować pewności siebie i zdolności do oporu[394]. Na gruncie tych rozważań, pytaniem, które pojawia się w obliczu walki z dyktaturą jest właśnie – jak odbudować demokratyczne państwo prawne, którego nie(wystarczająco) doświadczono. Autorka zwraca uwagę na problemy, które mogą pozostać po upadku dyktatury, takie jak ubóstwo, przestępczość, nieefektywność biurokracji czy zniszczenie środowiska[395]. Z drugiej strony trudne doświadczenia historyczne związane z arbitralnym sprawowaniem władzy, nadużyciami i łamaniem praw człowieka umocniły poczucie i świadomość potrzeby konstytucyjnego uregulowania gwarancji i mechanizmów, mających za zadanie zapobiec takim sytuacjom[396] oraz przyczyniły się do odbudowy społeczeństw w oparciu o zasadę państwa prawnego i wynikające z niej wartości[397].

Okres upadku reżimu komunistycznego przypadający na przełom lat 80. i 90. XX wieku obejmował czas intensywnych prac nad stworzeniem nowych, demokratycznych konstytucji w państwach postkomunistycznych. H. Suchocka trafnie nazywa ten czas „okresem poszukiwań rozwiązań wspólnych"[398].

Oczywiście podczas konstruowania treści nowych ustaw zasadniczych państwa odwoływały się również do swoich historycznych wzorców konstytucyjnych. Na przykładzie Polski wskazać można na zasadę nadrzędności prawa, stanowiącą jedną z zasad ustrojowych I Rzeczypospolitej. Odnosiły się do niej Artykuły henrykowskie z 1573 r.[399], Prawa kardynalne

---

[394] Zob. Sharp G., *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*, s. 1-24.

[395] Ibidem, s. 2

[396] Albi A., Bardutzky S., *Revisiting the Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance: Introduction to the Research Project*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, s. 14.

[397] Zob. Sharp G., op. cit., s. 2; Bröstl A., *Čl. 1*, (w:) Čič M. (red.), op. cit., s. 26-27.

[398] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX; Suchocka H., *Po-transformacyjny proces zmian konstytucji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w świetle doświadczeń Komisji Weneckiej*, (w:) Ciapała J., Mijal P. (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017, s. 307–319.

[399] Zgodnie z art. 17: „(…) A ieślibyśmy (czego Boże uchoway) co przeciw prawom, wolnościom, artykułom, kondycyom wykroczyli, abo czego nie wypełnili: tedy obywatele Koronne oboyga narodu, od posłuszeństwa y wiary Nam powinney, wolne czynimy". Zob. *Literae confirmationis articulorum Henrico Regi antea oblatorum*, (w:) *Volumina legum*, Józafat Ohryzko, Petersburg, 1859, t. II, s. 153, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/47855/edition/64472/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: Kaczmarczyk Z., *Demokracja szlachecka. Władza królewska* (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971, s. 117; Kucharski T., *Czy szlachecka Rzeczpospolita miała konstytucję? Przyczynek do rozważań nad wykorzystywaniem ustaleń nauki prawa konstytucyjnego do badań historii ustroju*, (w:) „Studia Iuridica Toruniensia", tom XIV, s. 121-146.

z drugiej połowy XVIII wieku[400] czy Konstytucja 3 maja 1791 r.[401] Jednakże należy mieć na uwadze, że rozwój koncepcji państwa prawnego, który widoczny był w tym czasie w innych państwach europejskich, nie mógł nastąpić w Polsce ze względu na rozbiory[402] i będącą ich skutkiem utratę przez Polskę niepodległości. Źródło odniesień przy tworzeniu nowej konstytucji mogły stanowić także regulacje Konstytucji marcowej z 1921 r., która – choć nie zawierała zasady państwa prawnego expressis verbis, to ujmowała w swej treści wiele

[400] Zgodnie z ich treścia: „Iako *jura Majestatica*, utrzymywane zawsze być powinny, y według nich posłuszeństwo narodu Krolom Ich Mciom na zawsze iest winne; tak gdyby ktory z Krolow co z spraw kardynalnych narodowych, lub *ex pactis conventis* z tymże narodem pod przysięgą zawartych, złamał y zachowywać nie chciał, na ten czas, według porządku konstytucyi 1607 opisanego, tenże narod od posłuszeństwa Krolowi IMci wolnym będzie: ktoby zaś Krola IMci niesprawiedliwie na Seymie publicznie obwiniał, według konstytucyi 1609 sądzony, y przykładnie karany być ma", a także dalej: „Wszystkie te prawa kardynalne w żadnym czasie, pod żadnym pretextem, przez kogokolwiek, ani przez same Konfederacye, ani nawet pod czas Bezkrolewia udziałane, ani *per unanimitatem* nie będą mogły bydź odmieniane, y wzruszane. Ktoby więc przeciwko tym prawom, albo iednemu z nich postępował, takowy za nieprzyiaciela oyczyzny ma bydź poczytany, y iako taki ukarany". Zob. *Akt osobny drugi, zamykający w sobie Nayiaśnieyszey Rzeczypsopolitey Polskiey prawa kardynalne, wieczyście trwałe, y odmienne być nigdy nie mogące, et materias Status, które tylko unanimitate na Seymach wolnych decydowane być powinny*, (w:) *Volumina legum*, Jozafat Ohryzko, Petersburg, 1860, t. VII, s. 281-282, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/48685/edition/65269/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Prawa kardynalne i pierwsze reformy*, (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971, s. 498-513; Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Prawa kardynalne*, (w:) Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego,* Warszawa, 1976, s. 270-271.

[401] *Ustawa rządowa*, (w:) *Volumina legum*, Wydawnictwo Komisyi Prawniczej Akademii Umiejętności w Krakowie, Kraków, 1889, t. IX, s. 220- https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/49654/edition/66193/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Zob. także: Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Konstytucja 3 Maja i dalsze ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego*, (w:) Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa, 1976, s. 276-290; Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Reformy Sejmu Czteroletniego,* (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971, s. 523-545; Tuleja, art. 2, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 3-4; i przywołani tam: Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I, s. 211, Dziadzio A., *Polski model "rządów prawa" a europejska wizja "państwa prawa" w XIX wieku*, (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa, 2012, s. 145.

[402] Jednakże pomimo utraty przez Polskę niepodległości polscy prawnicy podejmowali tematykę państwa prawnego. Przykładem jest Stanisław Madeyski, który m.in. swym artykule „Z praktyki Trybunału Państwa" opublikowanym w „Czasopiśmie Prawniczym i Ekonomicznym" pisał: „Koroną organizacji państwa prawa jest ochrona dla politycznych praw obywateli względem władzy państwa" (Madeyski S., *Z praktyki Trybunału Państwa*, (w:) „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne", nr 5, 1904, s. 67). Zob. także: Mączyński A., *Konstytucyjna ochrona własności w świetle poglądów Stanisława Madeyskiego*, (w:) „Zeszyty Prawnicze", 3/1, 2003, s. 21-42; Mączyński A., *Stanisław Madeyski (1841-1910)*, (w:) Stelmach J., Uruszczak W. (red.), *Złota księga Wydziału Prawa i Administracji*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jaguellońskiego, 2000, s. 163-167; Dziadzio A., *Koncepcja „uznania administracyjnego w poglądach Stanisława Madeyskiego (1814-1910)*, (w:) *Notariat na ziemiach polskich*, Radom 2006, s. 95 i n.

elementów składających się na tę zasadę[403]. W preambule do obecnej Konstytucji RP zawarto również odniesienie do nawiązywania przy jej ustanawianiu „do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej". Należy jednak podkreślić, że wskazane akty prawne zawierały tylko niektóre aspekty, natomiast nie odnosiły się wprost do koncepcji państwa prawnego. Do oceny istnienia tradycji państwa prawnego konieczne jest, jak zauważa M. Wiszowaty, zbadanie ciągłości i kontynuacji dorobku w tym zakresie w oparciu o przesłanki materialne i formalne[404]. Należy podkreślić, że normatywne ujęcie expressis verbis zasady państwa prawnego nie jest niezbędne to stwierdzenia jego występowania w przypadku odpowiedniego uregulowania jego elementów składowych. Natomiast „przy ocenie czy dane państwo jest państwem prawnym nie można ograniczać się do kryterium formalnego (…), ale należy również uwzględnić kryterium materialne", co obrazuje chociażby przykład III Rzeszy[405]. Choć w regulacjach I i II Rzeczypospolitej można wskazać na pewne elementy zasady państwa prawnego, to jednak nie sposób mówić o istnieniu polskiej tradycji w tym zakresie. M. Wiszowaty zwraca uwagę raczej na przejawy „idei państwa prawa w różnych epokach i towarzyszącym mu polskim dorobku w tym zakresie – zarówno teoretycznym (…), jak i normatywnym – w kolejnych wersjach pojawiających się w formie adekwatnej do danej epoki w tzw. I, II i III RP", wskazując jednak na brak istnienia „tradycji rozumianej jako ciągłość i kontynuacja"[406]. Należy zgodzić się z dominującym w literaturze przedmiotu twierdzeniem o początku takiej tradycji w grudniu 1989 r. i niewystępowaniu w tamtym czasie pojęć zastanych w tym zakresie[407].

---

[403] W rozważaniach w ramach niniejszej jednostki redakcyjnej ograniczono odwołania do innych aktów o charakterze konstytucyjnym z uwagi na chęć dokonania zarysu najważniejszych aktów z perspektywy kształtowania się zasady państwa prawnego w aktualnie obowiązujących ustawach zasadniczych. Jednak należy mieć na uwadze, że obok aktów prawnych wskazanych powyżej, na przestrzeni lat obowiązywały także inne, np. mała konstytucja z 1919 r., nowela sierpniowa z 1926 r., konstytucja kwietniowa z 1935 r. czy mała konstytucja z 1947 r. Szersze omówienie kultury i tradycji konstytucyjnych znajduje się w rozdziale III, punkcie 4 dotyczącym wpływu tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji. Szerzej na temat zob. m.in. Zubik M., Jastrzębski R., *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, Warszawa 2014; a także Malec D., *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, (w:) Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: nauka i instytucje: XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006, s. 88-99; Wiszowaty M., *Czy istnieją polskie tradycje państwa prawa? Prolegomena do badań*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3 (61)/2021, s. 31-46; Patyra S., *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2 (62)/2021, s. 75-94.

[404] Wiszowaty M., op. cit., s. 35.

[405] Ibidem, s. 36.

[406] Ibidem, s. 44.

[407] Tak m.in. L. Garlicki, M. Wyrzykowski, M. Zubik, W. Sokolewicz, B. Banaszak, M. Wiszowaty i in. Zob. zwłaszcza: Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku*

W przypadku Węgier sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana. Do 1945 r. nie miały one konstytucji pisanej, za wyjątkiem konstytucji Węgierskiej Republiki Rady z 1919 r., która miała jednak charakter komunistyczny i charakteryzowała się krótkim czasem obowiązywania, bowiem po upadku Węgierskiej Republiki Rad w sierpniu 1919 r. powrócono do konstytucji niepisanej[408]. Szczególne znaczenie miała zwłaszcza treść Złotej Bulli Andrzeja II z 1222 r.[409] oraz ustawodawstwa reformatorskiego sprzed powstania węgierskiego z 1848 r., tzw. Ustaw Kwietniowych[410]. Po II wojnie światowej w 1946 r. uchwalono małą konstytucję wprowadzającą republikańską formę rządów, jednak w 1949 r. przyjęto nową konstytucję[411] – opierającą się na konstytucji ZSRR z 1936 r. i ustanawiającą Węgierską Republikę Ludową[412]. Podobnie jak miało to miejsce w Polsce z uchwaloną 22 lipca 1952 r. konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[413], a także na terytorium obecnej Słowacji – z konstytucją Republiki Czechosłowackiej z 1948 r.[414] i konstytucją Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 1960 r.[415]

Z kolei wspomniana już Słowacja czerpała także z czechosłowackiej tradycji konstytucyjnej – zwłaszcza Karty Konstytucyjnej z 29 lutego 1920 r.[416], a także ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej z 1968 r. wraz z jej nowelizacjami[417]. Wskazać jednak należy na brak jednoznacznych odniesień do tradycji czechosłowackiej w tekście

---

konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 9, 22 i n.; Wiszowaty M., op. cit., s. 36-37; Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, (w:) „Państwo i Prawo", nr 10/2022, 25 lat obowiązywania Konstytucji RP, s. 15-16. Por. Malec D., op. cit., s. 88-99.

408 Trócsányi L., *The Creation of the Basic Law of Hungary. Constitutional history affecting the Basic Law*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), op. cit., rozdział I, pkt 2.

409 Aranybulla (węg.).

410 Héjj D., *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1 (41)/2018, s. 68-69.

411 Ustawa XX – Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej z 18 sierpnia 1949 r.

412 Trócsányi L., *The Creation of the Basic Law of Hungary. Constitutional history affecting the Basic Law*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), op. cit., rozdział I, pkt 2.

413 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.

414 Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 9 maja 1948 r., 150/1948 Sb.

415 Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 11 lipca 1960 r., 100/1960 Sb.

416 Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r., (w:) Nowe konstytucje, przeł. pod kierunkiem Makowski J., Warszawa 1925, 121/1920 Sb. z późn. zm.; Kruk M., *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, (w:) „Krytyka Prawa", t. 11, nr 1/2019, s. 195-213; Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r., (w:) Nowe konstytucje, przeł. pod kierunkiem Makowski J., Warszawa 1925.

417 Ustawa konstytucyjna z 27 października 1968 r. o federacji czechosłowackiej, 143/1968 Sb. Zob. Vikarská Z., Bobek M., *Slovakia: Between Euro-Optimism and Euro-Concerns*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*, s. 837-838.

obecnie obowiązującej słowackiej konstytucji – w tym zwłaszcza w treści Preambuły odnoszącej się do duchowego dziedzictwa Cyryla i Metodego i historycznej spuścizny Wielkich Moraw, nie zaś Czechosłowacji[418], pomimo widocznego i przyjętego w literaturze – również obecnie – korzystania i odwoływania się do dorobku doktryny czeskiego prawa konstytucyjnego[419].

Pomimo różnych tradycji i wzorców konstytucyjnych przed okresem regulacji komunistycznych, po upadku reżimu komunistycznego państwa te łączyły wspólne tendencje, cele i wartości przy konstrukcji nowych konstytucji[420]. Zmierzały one do odcięcia się narzuconej ideologii oraz powrotu i dołączenia do europejskiej tradycji demokratycznej i europejskiego konstytucjonalizmu z wartością państwa prawnego na czele i jego elementami, takimi jak zasada podziału władzy, legalizm, niezależne sądownictwo, a także zagwarantowanymi konstytucyjnie prawami i wolnościami człowieka[421]. Otwartość na rozwiązania państw Europy Zachodniej i współpracę z Komisją Wenecką była bardzo widoczna[422]. Zasada państwa prawnego stała się kluczowym elementem nowych regulacji. Wprowadzenie jej expressis verbis do ustawy zasadniczej miało szczególne znaczenie, będąc symbolem zmiany systemu politycznego i odejścia od praworządności socjalistycznej[423], mimo że szczególnie początkowo nie zawsze jeszcze w pełni odpowiadała rzeczywistości ustrojowej[424].

---

[418] Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., tłum. Krzysztof Skotnicki, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[419] Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 837-838.

[420] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX.

[421] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX; Markert T., *Rola Komisji Weneckiej w procesie przygotowania konstytucji przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018/1, s. 8; Tuleja P., *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 14-18; Suchocka H., *Zmieniająca się funkcja idei tożsamości konstytucyjnej, (w:) Kozłowski A. (red.), Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022, s. 231-233. Zob. także m.in. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 26 listopada 1992 r., PL. ÚS 1/92.

[422] Markert T., op. cit., s. 8. T. Markert uzasadnia to tym, że: „europejskie zasady i wartości nie były postrzegane jako narzucane z zewnątrz. Wręcz przeciwnie, państwa właśnie chciały pozbyć się obcego, narzuconego im systemu i powrócić do rodziny europejskich państw demokratycznych, do której należały przecież wcześniej".

[423] Florczak-Wątor M., *art. 2,* (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, 2021, dostęp w systemie LEX, nt. 2; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 3; Sobczak J., op. cit., s. 106-108; Bałaban A., *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 80(1), 2018, s. 53.

[424] Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 2.

W Polsce nieopisaną rolę w kształtowaniu tej zasady miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego lat 80. i 90. XX wieku[425]. Zasadę demokratycznego państwa prawnego przyjęto w noweli grudniowej Konstytucji PRL z 1989 r.[426] w brzmieniu analogicznym do obecnego – ujętego aktualnie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"[427]. Także w późniejszych latach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dookreślał jej elementy, podkreślając jednocześnie ich katalog otwarty i złożoność[428].

Słowacka konstytucja powstawała w czasie szczególnych przemian związanych z podziałem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej na dwa suwerenne państwa, które nastąpiło z dniem 1 stycznia 1993 r. Uchwalenie nowej konstytucji bezpośrednio poprzedzało przyjęcie 17 lipca 1992 r. przez Słowacką Radę Narodową Deklaracji o suwerenności Republiki Słowackiej. Zasada państwa prawnego ujęta została w art. 1 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., uchwalonej jeszcze przed formalnym podziałem federacji[429].

Na Węgrzech ważną rolę w zbliżeniu do wartości państwa prawnego pełniła zwłaszcza ustawa o stanowieniu prawa z 1987 r.[430] Jednak w kontekście zmian regulacji konstytucyjnych sytuacja na Węgrzech wyglądała inaczej niż w Polsce i Słowacji. Upadek reżimu i zmiana ustroju na przełomie lat 80. i 90. XX w. nie skutkowały przyjęciem nowego aktu konstytucyjnego, lecz dokonaną w 1989 r. kompleksową nowelizacją obowiązującej wtedy konstytucji z 1949 r.[431] We wstępie do konstytucji zawarto odniesienie do „pokojowej przebudowy w państwo prawne", natomiast zasada ta ujęta została w § 2 ust. 1, zgodnie z którym: „Republika Węgierska jest niezawisłym, demokratycznym państwem prawnym"[432]. Na przestrzeni lat konstytucja ta była wielokrotnie analizowana pod kątem proponowanych

---

[425] Tuleja, *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86,* 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 5, 17, 18; Kruk M., *O wartościach…*, s. 15.

[426] Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444.

[427] Zob. także: Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego,* (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP,* Warszawa 2006; Kruk M., *O wartościach…*, s. 16.

[428] Florczak-Wątor M., art. 2, (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX, nt. 2.

[429] Zob. Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 837-838.

[430] Zob. szerzej na ten temat: Csink L., *Sources of Law. Institutional background. The beginning of the regulation,* (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), op. cit., rozdział IV, pkt 1.1.

[431] Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s.1440-1441.

[432] Konstytucja Republiki Węgierskiej, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. Donath H., Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

zmian, a także nowelizowana[433]. Po uzyskaniu w wyborach w 2010 r. większości parlamentarnej przez koalicję Fidesz-KDNP rozpoczęto prace nad stworzeniem nowej ustawy zasadniczej[434]. Konieczne podkreślenia są budzące zaniepokojenie nieprawidłowości w procesie jej stanowienia, zwłaszcza w postaci braku pluralistycznej debaty społecznej[435], na które uwagę zwracali m.in. Parlament Europejski i Komisja Wenecka[436], a także przedstawiciele doktryny. Prace Komisji Konstytucyjnej obejmowały 13 posiedzeń (pierwsze odbyło się 20 lipca 2010 r.). Początkowo w jej skład wchodziło 47 posłów, z czego 17 stanowili członkowie opozycji. Natomiast z powodu odrzucania przez koalicję rządową zgłaszanych do projektu przez posłów opozycji poprawek i w związku z tym brakiem możliwości wpływu na jego treść oraz ograniczaniem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego[437], Komisja została zbojkotowana – od czwartego posiedzenia przez posłów MSZP i LMP, od dziewiątego – przez Jobbik, czyli wszystkich przedstawicieli opozycji wchodzących w skład Komisji[438]. Poważne wątpliwości budził także sposób jej uchwalenia, oparty na Narodowym Programie Współdziałania, którym tłumaczono odstąpienie od przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia nowej ustawy zasadniczej na rzecz narodowych konsultacji w postaci przesłanych kwestionariuszy[439]. Pomimo tego, nową konstytucję uchwalono w kwietniu 2011 r.[440] Ustawa Zasadnicza Węgier choć teoretycznie reguluje w swej treści zasadę państwa prawnego i jej elementy, to w praktyce nie zapewnia gwarancji ich ochrony, m.in. poprzez ograniczoną rolę sądownictwa konstytucyjnego i szereg

[433] Zmiany te związane były m.in. z planowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej, ale także wiele nowelizacji miało miejsce w 2010 r. przed uchwaleniem nowej konstytucji. Zob. Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1441.

[434] Pomimo braku takiego założenia w programie wyborczym. Zob. Héjj D., op. cit., s. 71; Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1441.

[435] Héjj D., op. cit., s. 72-76.

[436] Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1441. Zob. także: opinia Komisji Weneckiej nr 614/2011 w trzech kwestiach prawnych powstających w procesie przygotowywania nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 86 sesji plenarnej (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), na podstawie komentarzy Ch. Grabenwarter'a (Austia), W. Hoffmann-Riem'a (Niemcy), H. Suchockiej (Polska), K. Tuori'ego (Finlandia) i J. Velaers'a (Belgia), Strasburg, 28 marca 2011 r., CDL-AD(2011)001. Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011 w sprawie nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 87. sesji plenarnej (Wenecja, 17–18 czerwca 2011 r.), Stasbourgh, 20 czerwca 2011 r., CLD-AD(2011)016.

[437] Csink L., Fröhlich J., *Ustawa zasadnicza Węgier – uwagi wstępne i możliwe konsekwencje*, tłum. Siudyka J., (w:) „„Forum Prawnicze", 2012, 3 (11), s. 18.

[438] Héjj D., op. cit., s. 72-76.

[439] Héjj D., op. cit., s. 75; Trócsányi L., *The Creation of the Basic Law of Hungary. The necessity of the new constitution and the adoption of the basic law*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), op. cit., rozdział I, pkt 4.

[440] Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

zmian wprowadzanych od 2010 r.[441] Ponadto w jej konstrukcji uwagę zwraca przyjęcie nazwy „ustawa zasadnicza”[442] zamiast „konstytucja”, a także specyficzne oznaczenia artykułów – różniące się w poszczególnych częściach. Mianowicie w pierwszej z nich zatytułowanej „Narodowe wyznanie wiary” – brak jest podziału, w drugiej „Fundamenty” przyjęto zapis literowy (art. A-U), w trzeciej „Wolność i odpowiedzialność” – zastosowano cyfry rzymskie (art. I-XXXI), natomiast w czwartej „Państwo” z wyróżnionymi poszczególnymi zagadnieniami oraz piątej „Stany nadzwyczajne” – cyfry arabskie (art. 1-54)[443], podobnie jak w części szóstej zawierającej przepisy końcowe (pkt. 1-26). Charakterystyczne są także odwołania historyczne, tradycyjne i religijne w treści omawianego aktu, czego przykładem są przytoczone na wstępie słowa hymnu: „Boże, błogosław Węgrów!”, treść „Narodowego wyznania wiary” z elementami chrześcijańskimi[444], a także zakończenie w postaci hasła „Niech będzie pokój, wolność i zgoda”, które ma swoje źródło w postulatach Rewolucji Węgierskiej z 1848 r.[445], które zgodnie z art. R ust. 3 są podstawą interpretacji przepisów ustawy zasadniczej. Ponadto również w dalszej części wspomnianego art. R – w ust. 4 ustawodawca podkreślił ochronę węgierskiej tożsamości konstytucyjnej i kultury chrześcijańskiej jako obowiązek każdego organu państwa. Konserwatywny charakter i odniesienia do kultury chrześcijańskiej Węgier znajdują wyraz również w artykule XVI ust. 1, a także w ujętej w zakończeniu odpowiedzialności posłów przyjmujących nową ustawę zasadniczą „przed Bogiem i człowiekiem”.

2.2. Pojęcie państwa prawnego

Zasada państwa prawnego ujęta została expressis verbis w ustawach zasadniczych wszystkich omawianych państw. Umieszczenie jej w pierwszych artykułach dodatkowo podkreśla jej fundamentalne znaczenie. W słowackiej konstytucji uregulowana została w art. 1 ust. 1, który stanowi: „Republika Słowacka jest państwem suwerennym, demokratycznym i

[441] Szerzej na ten temat zob. pkt 3.3 niniejszego rozdziału.
[442] Zob. Csink L., Fröhlich J., op. cit., s. 19.
[443] L. Csink i J. Fröhlich powołując się na A. Jakaba zwracają uwagę na możliwe uzasadnienie przyjęcia różnego oznaczenia artykułów w poszczególnych częściach ustawy zasadniczej jako „symboliczne nawiązanie – i przejaw szacunku – do odrębnych części historycznej konstytucji” – Csink L., Fröhlich J., op. cit., s. 19, i przywołany tam: Jakab A., *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-Orac, Budapest 2011, s. 176.
[444] Zob. Bódi S., *Wstęp do Konstytucji Węgier ze szczególnym uwzględnieniem „Narodowego wyznania wiary”*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5 (45)/2018, s. 227-230.
[445] . Csink L., Fröhlich J., op. cit., s. 19.

prawnym. Nie jest związana żadną ideologią ani religią". W węgierskiej ustawie zasadniczej wskazać należy na treść artykułu B ust. 1, według którego: „Węgry są niepodległym, demokratycznym państwem prawa". W Polsce natomiast zasadę demokratycznego państwa ujmuje art. 2 konstytucji, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

Pojęcie państwa prawnego w prawie konstytucyjnym – analogicznie jak w prawie unijnym – nie ma jednej, powszechnie przyjętej, uniwersalnej czy legalnej definicji[446]. Jest to klauzula generalna[447] i pojęcie dynamiczne, które ma charakter otwarty i wciąż jest poddawane wykładni, w ramach której wywodzone z niej mogą być kolejne zasady[448]. Ustalając jego treść konieczne jest uwzględnienie ogółu regulacji konstytucyjnych, a zwłaszcza innych zasad naczelnych ustroju państwa oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – również sprzed przyjęcia aktualnie obowiązującej Konstytucji[449], a także prawa UE i orzecznictwa TSUE oraz ETPCz. Kluczowe przy tym jest nienaruszanie „twardego trzonu" zasady państwa prawnego, który jak wskazują M. Zubik i W. Sokolewicz stanowi „niewzruszalne i nienaruszalne minimum treściowe koncepcji państwa prawnego, przenikające tę koncepcję we wszystkich ją wyrażających formułach prawnych", definiowany za S. Wronkowską jako „zakaz arbitralnego działania państwa wobec jego obywateli oraz nakaz poszanowania przez władze publiczne praw człowieka"[450].

W polskiej konstytucji zasada państwa prawnego uregulowana została w art. 2, który nie tylko wyznacza model państwa[451], ale także spaja cały system prawny[452]. Kluczowe znaczenie ma także zwłaszcza art. 7 – statuujący zasadę praworządności formalnej. Treść art. 2 przyjęta została w analogicznym brzmieniu do art. 1 konstytucji z 22 lipca 1952 r. po

---

[446] Zob. Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 6, 29; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 17. Zob. także: Kurczewski J., *A Horse, Hippopotamuses and the Polish Rule of Law*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", 2019, vol. 11, s. 411–415.

[447] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 20.

[448] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 6, 15, 45; Tuleja P., *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 19.

[449] Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy odrzucenie?*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego", 2/3, 2002, s. 119.

[450] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 6, i przywołana tam: Wronkowska S., *Od Redaktora*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006, s. 6.

[451] Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r. *sygn.* K. 41/02, M.P. 2002, nr 56, poz. 763; wyrok TK z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 114.

[452] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 5, i przywołana tam: Wronkowska S., *Od Redaktora…*, s. 8.

noweli grudniowej, utrzymanym w mocy małą konstytucją z 1992 r.[453] Ujmuje on trzy pojęcia, tj. państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, które wzajemnie się dopełniają i są ze sobą ściśle powiązane[454], tworząc klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Należy nadmienić, że połączenie zasady państwa prawnego z państwem demokratycznym i socjalnym jest częste w regulacjach konstytucyjnych europejskich państw postkomunistycznych[455].

Podobnie jak w pozostałych państwach oraz prawie UE – państwo prawne ma charakter metazasady[456], na której treść składa się wiele innych wartości[457]. Należy wskazać na jego aspekt formalny i materialny, które pozostają w ścisłym związku[458]. Wśród fundamentalnych przesłanek państwa prawnego w aspekcie formalnym należy wymienić zwłaszcza „podział władzy, konstytucjonalizm, legalność, prymat ustawy, zakaz retroakcji, dopuszczenie ingerencji w sferę wolności i własności jednostki wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego, sądową kontrolę władzy wykonawczej oraz odpowiedzialność odszkodowawczą państwa”[459]. Wspomniana zasada legalizmu, określana także mianem praworządności formalnej, ujęta została w treści art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, zgodnie z zasadą, że „to, co nie jest organowi prawnie dozwolone, jest zabronione”, w przeciwieństwie do obywateli, w stosunku do których ma zastosowanie zasada „to, co nie jest zabronione, jest

---

[453] Art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426.

[454] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 17; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 7-8; Tuleja P., *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 1.

[455] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 2 i przywołane tam przykłady m.in. z konstytucji Bułgarii z 1991 r., Rumunii z 1991 r. czy Ukrainy z 1996 r.

[456] W literaturze przedmiotu wskazuje się również na pojęcie „metaklauzuli”. Tak np. P. Tuleja, M. Zubik, W. Sokolewicz.

[457] Florczak-Wątor M., *art. 2,* (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX, nt. 1, 3; Tuleja P., *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, s. 217, 222; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX; Sobczak J., op. cit., s. 106-108; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 17-18.

[458] Tuleja P., *art. 2,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 20.

[459] Sobczak J., op. cit., s. 106-108; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 18. Zob. także: Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.

dozwolone”[460]. Z zasadą legalizmu wiąże się także m.in. ujęta w art. 8 zasada nadrzędności konstytucji oraz zasada z art. 9 dotycząca przestrzegania prawa międzynarodowego[461].

Jak wspomniano powyżej, ogromną rolę w próbie definiowania zasady państwa prawnego ma bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego[462], obejmujące nie tylko okres po uchwaleniu nowej konstytucji z 1997 r., ale także wcześniejsze – zachowujące wciąż swą aktualność z uwagi na tożsame brzmienie obecnego art. 2 i art. 1 Konstytucji PRL po noweli grudniowej[463]. Spośród wskazanych przez TK formalnych i materialnych elementów państwa prawnego, część uregulowana została w odrębnych przepisach, stanowiąc obecnie samoistne zasady konstytucyjne[464]. Zasada ta definiowana jest bowiem w stanowisku Trybunału jako zbiór „różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w *Konstytucji,* dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką”[465], do których zalicza się, m.in. – ponieważ katalog ten ma charakter otwarty[466] – zasadę podziału i równowagi władz[467], niezawisłość sędziowską, zasadę zaufania obywateli do państwa[468], zakaz działania prawa wstecz[469], zasadę stabilnego i bezpiecznego prawa[470], zasadę nakazu określoności prawa[471],

[460] Sobczak J., op. cit., s. 106-108; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 18.

[461] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 12.

[462] Zob. Miętek A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) „Dialogi polityczne”, nr 11/2009, s. 75-84.

[463] Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U. 17/97, w którym Trybunał stwierdził, że „uznając, że zmiany ustrojowe wprowadzone przez Konstytucję RP mają w istocie – niezależnie od ich skali – charakter ewolucyjny, należy przyjąć, że w przypadku gdy brzmienie poszczególnych przepisów konstytucji, z których wyprowadza się odpowiednie wzorce (kryteria) konstytucyjności, pokrywa się w zasadzie z brzmieniem uchylonych przepisów konstytucyjnych, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległy istotnym zmianom, nowe przepisy zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. Oparte na tych przepisach wzorce (kryteria) konstytucyjności pozostają więc bez zmian”.

[464] Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 5–6/1997, poz. 64; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87; Florczak-Wątor M., *art. 2*, (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX; Tuleja P., *art. 2*, (W:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, s. 217, 222; Sobczak J., op. cit., s. 106-108; Miętek A., op. cit., s. 79.

[465] Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 5–6/1997, poz. 64; wyrok SN z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. I NSNc 44/20, OSNKN 2021/1, poz. 5. Zob. także: Florczak-Wątor M., *art. 2*, (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX.

[466] Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK 1998/3, poz. 34.

[467] Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK 1/A/2007, poz. 3.

[468] Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK 1999/7, poz. 165; orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990, sygn. K 7/90, OTK 1990/1, poz. 5; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU 2000/5, poz. 144; wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999/3, poz. 40.

[469] Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990, sygn. K 7/90, OTK 1990/1, poz. 5; wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. K 24/00, OTK 2001/3, poz. 51; wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU 2001/7, poz. 45.

[470] Orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993/1, poz. 6.

odpowiedniego vacatio legis[472], zasadę ochrony praw nabytych[473], prawo do sądu[474], prawo do prywatności[475], zasadę zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa jednostki[476] oraz zasadę nullum crimen sine lege. Zatem na zasadę państwa prawnego składają się powiązane z nią wartości z art. 2 w postaci państwa demokratycznego i sprawiedliwego, bowiem realizującego zasady sprawiedliwości społecznej, określone zasady ustrojowe, zasady „przejawowe" oraz zasady pochodne[477]. Wskazuje się także na związek zasady państwa prawnego z zasadą dobra wspólnego z art. 1, którym jest Rzeczpospolita Polska jako państwo – zgodnie z art. 2 – demokratyczne, prawne i sprawiedliwe[478]. Walor państwa demokratycznego w państwie prawnym przejawia się zwłaszcza w wyborze przedstawicieli w okresowo odbywających się, wolnych, powszechnych, demokratycznych wyborach, pluralizmie politycznym, instytucjach demokracji bezpośredniej i udziale obywateli w procesie stanowienia prawa, w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz zagwarantowanych prawach i wolnościach człowieka i obywatela[479]. Zasada sprawiedliwości społecznej i ujęte w niej państwo sprawiedliwe także wzajemnie przenika się z państwem prawnym[480]. Zarówno wartość państwa demokratycznego, jak i państwa sprawiedliwego koreluje z zasadą państwa prawnego poprzez ich wpływ na treść stanowionego prawa oraz wykładnię i praktykę jego stosowania[481]. Wszystkie te przymioty wyznaczają cel i istotę państwa[482]. Nie sposób zatem

---

[471] Postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK 1991, poz. 34; postanowienie TK z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94, OTK 1994, cz. I, poz. 28; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12; uchwała TK z dnia 16 stycznia 1996 r., sygn. W 12/94, OTK 1996/1, poz. 4; wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU 2010/3, poz. 23. Zob. także: Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, (w:) „Studia Iuridica Lublinensia", 2014, nr 22, s. 471-478.

[472] Wyrok TK z dnia z 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, Dz. U. 2014, poz. 1785, pkt 2.

[473] Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK 1999/7, poz. 165.

[474] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK 1997/2, poz. 16; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 4/1998, poz. 50; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, Z.U. 3/1999, poz. 36; wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14.

[475] Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK 1997/2, poz. 23.

[476] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 18.

[477] Zob. Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 9, gdzie szerzej omówiono kwestię m.in. ewentualnej kolizji tych zasad, podkreślając ich równorzędność, jednocześnie wskazując pogląd TK dotyczący pierwszeństwa w takim przypadku zasad „przejawowych", które charakteryzują się większą szczegółowością. Na temat charakteru prawnego zasad pochodnych zob. natomiast: ibidem, nt. 17.

[478] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 10; Skrzydło W., *art. 2*, (w:) *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX.

[479] Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r. sygn. akt K 8/10, Dz.U. 2012, poz. 837; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 46; Skrzydło W., *art. 2*, (w:) *Konstytucja…*, dostęp w systemie LEX.

[480] Tuleja P., *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 72; Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 8.

[481] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 8.

mówić o istnieniu jednego z nich – tj. państwa demokratycznego, prawnego lub sprawiedliwego – bez pozostałych komponentów, które są komplementarne względem siebie[483].

Ponadto, analogicznie jak w przy omawianiu zasady praworządności w prawie europejskim, konieczne jest zagwarantowanie nienaruszalności, poszanowanie i przestrzeganie wszystkich elementów tej zasady[484]. Należy wskazać również na trzy główne możliwe rozumienia art. 2 w postaci klauzuli generalnej, przepisu odsyłającego lub przepisu blankietowego[485].

Podobnie na gruncie słowackiej ustawy zasadniczej z przepisu art. 1 ust. 1 wywodzone są także inne zasady, stanowiące jej elementy wskazane powyżej, które nie są wprost wyrażone w odrębnych regulacjach konstytucyjnych[486]. W literaturze przedmiotu podkreśla się zwłaszcza materialny charakter państwa prawnego[487]. Wymaga zaznaczenia, że ujęcie wartości państwa prawnego jako metazasady jest wspólne zarówno dla wszystkich omawianych w ramach niniejszego opracowania państw, jak i – jak to już zostało wskazane – UE. W słowackim prawie szczególne znaczenie ma – analogicznie do dorobku polskiego Trybunału Konstytucyjnego – orzecznictwo zwłaszcza Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej.

---

[482] Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00. Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 8.

[483] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 8. Zob. także Bałaban A., op. cit., s. 53-54.

[484] Por. rozdział I, pkt 2.1 niniejszej pracy.

[485] Miętek A., op. cit., s. 76 i przywołana tam: Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006, s. 102 i n.

[486] Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 852, 854; Bröstl A., *Čl. 1*, (w:) Čič M. (red.), op. cit., s. 24.

[487] Zob. m.in. Bröstl A., *Slovenská republika ako právny...*, s. 48; Balog B., *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. wydanie, Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 86-88; Breichová Lapčáková M., *Ústava a ústavné zákony*, Bratysława, 2013, s. 167-168. Szerzej na temat zasady państwa prawnego w słowackiej konstytucji zob. Bröstl A., *Právny štát. Pojmy...*; Chovanec J., *Ústava Slovenskej republiky - základný zákon štátu,* przeł. Huttová M., Procom, Bratysława, 2002, s. 116-117; Chovanec J., *Slovenska republika – budovanie suverénneho štátu*, przeł. Huttová M., Bratysława, 2001, s. 113-114; Breichová Lapčáková M., op. cit., s. 167-197; Cibulka Ľ. (red.), *Ústavné právo (ústavný system Slovenskej republiky)*, Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, Bratysława, 2014, s. 75-77; Bröstl A., *Čl. 1*, (w:) Čič M. (red.), op. cit., s. 20- 31; Svák J., *Slovenska republika ako* p*rávny štát,* (w:) Svák J., Cibulka Ľ., Klíma K., *Ústavné* p*rávo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*, 4. zaktualizowane wydanie, Paneurópska vysoká škola, Bratislava: EUROKÓDEX 2013. s. 223-282; Baraník K., *Základne princípy* slovenského kon*štitucionalizmu,* (w:) Giba M. (red.), *Ústavné právo,* Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, 2019, s. 135-140; Drgonec J., *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, 3. wydanie, Šamorín: Heuréka, 2012, s. 42-194.

Wśród elementów państwa prawnego Sąd Konstytucyjny wymienia m.in.: zasadę legalizmu[488], zasadę podziału i równoważenia się władz[489], niezawisłość sędziowską, zasadę zaufania obywateli do państwa[490], zasadę pewności prawa[491], zasadę proporcjonalności[492], zasadę ochrony praw nabytych[493], zakaz działania prawa wstecz[494], zasadę publikacji aktów prawnych[495], prawa do sądu[496], zasadę zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa jednostki[497], a także gwarancje podstawowych praw i wolności[498].

Fundamentalną rolę przy omawianiu państwa prawnego pełnią, obok art. 1 ust. 1, także inne przepisy konstytucyjne. Wśród nich należy wskazać w szczególności na art. 2 ust. 2 konstytucji określający zasadę legalizmu[499].

Sąd odnosił się także do aspektu materialnego, podkreślając wymóg odpowiedniej „jakości treściowej i wartościowej normy prawnej, która ma na celu zapewnienie adekwatności zastosowanego instrumentu prawnego, realizowanego w wybranej regulacji ustawodawczej, w stosunku do słusznego celu realizowanego przez ustawodawcę oraz zgodności wybranego środka legislacyjnego z zasadami konstytucyjnymi i wartościami

---

[488] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 24 maja 1995 r., PL. ÚS 16/95. I. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 20 marca 1998 r., ÚS 24/98.

[489] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 27 stycznia 1995 r., PL. ÚS 14/94. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 24 maja 1995 r., PL. ÚS 16/95.

[490] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 24 kwietnia 2001 r., PL. ÚS 3/00. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 3 kwietnia 1996 r., PL. ÚS 36/95. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 2009 r., PL. ÚS 21/08.

[491] Zob. Postanowienie sesji plenarnej Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 26 listopada 1992 r., PL. ÚS 1/92. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 1993 r., I. ÚS 87/93. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 3 kwietnia 1996 r, PL. ÚS 36/95. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 13 czerwca 2005 r., PL. ÚS 9/04. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 6 lutego 2008 r., PL. ÚS 67/07. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 2009 r., PL. ÚS 21/08.

[492] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 6 lutego 2008 r., PL. ÚS 67/07.

[493] Postanowienie sesji plenarnej Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 10 grudnia 1992 r., PL. ÚS 78/92.

[494] Postanowienie sesji plenarnej Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 10 grudnia 1992 r., PL. ÚS 78/92. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 3 kwietnia 1996 r., PL. ÚS 36/95.

[495] Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 855, i przywołany tam: Hodás M., *Kumulatívna citácia publikačného zdroja právnych aktov ES/EÚ v multilinguálnom prostredí Európskej únie (Cumulative Citation of Publication Source of EC/EU Legal Acts in the Multilingual Setting of the EU)*, (w:) "Právny obzor", 91, 2008, s. 527.

[496] Uregulowane w art. 46 słowackiej Konstytucji. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 27 października 1994 r., I. ÚS 4/94. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 stycznia 1997 r., I. ÚS 6/97.

[497] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 2009 r., PL. ÚS 21/2008.

[498] Bröstl A., *Čl. 1,* (w:) Čič M. (red.), op. cit., s. 27.

[499] Zob. Bröstl A., *Slovenská republika ako právny...,* s. 48.

demokratycznymi"[500]. Ponadto, zgodnie z treścią przywołanych ustaw zasadniczych – polskiej i słowackiej, ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być dokonywane wyłącznie w ustawie przy spełnieniu określonych kryteriów[501].

Bardziej skomplikowana jest kwestia państwa prawnego i konstytucjonalizmu na Węgrzech po 2010 roku. Punktem rozważań w ramach niniejszej jednostki redakcyjnej są regulacje prawne zawarte w Konstytucji z 2011 r. Należy jednak podkreślić, że konieczne jest obok analizy formalno-normatywnej, następnie – dokonane w dalszej części pracy – odniesienie do praktyki ustrojowej.

Podobnie jak w Polsce i Słowacji, orzecznictwo węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego przed 2010 r. również odgrywało znaczącą rolę w dookreślaniu i ochronie wartości państwa prawnego[502]. Jednak sytuacja ta po 2010 r. się zmieniła.

Węgierska ustawa zasadnicza reguluje prawa podstawowe stanowiące elementy państwa prawnego, określając m.in. zasadę podziału władzy, prawo do dobrej administracji, zakaz ne bis in idem czy zasadę równości wobec prawa[503]. W orzecznictwie węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2010 r. zasada państwa prawnego łączona jest zwłaszcza z zasadą podziału władz i niezależnym sądownictwem[504]. Jednak należy wskazać na różne podejście do tej problematyki w stosunku do KPP[505]. Pomimo zwrócenia się rządu do Komisji Weneckiej z zapytaniem o konieczność i wymagany stopień włączenia uregulowań Karty do treści nowej konstytucji, ostatecznie ich treść jest mniej szczegółowa, natomiast możliwości ich ograniczania są większe, ponadto podkreśla się zawarte w „Narodowym wyznaniu wiary" wspólnotowe odniesienie wolności jednostki wyłącznie do współpracy z innymi w przeciwieństwie do indywidualnego podejścia Karty skupionego na jednostce i pluralizmie[506]. Możliwości wprowadzenia ograniczeń podstawowych praw i obowiązków uregulowane zostały w art. I ust. 3, zgodnie z którym konieczne jest spełnienie określonych przesłanek w

[500] Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 20 maja 2009 r., PL. ÚS 17/08, tłum. własne.
[501] Art. 13 słowackiej konstytucji, art. 31 ust. 3 polskiej konstytucji. Zob. także art. I ust. 3 węgierskiej ustawy zasadniczej.
[502] Albi A., Bardutzky S., *Revisiting the Role…*, s. 16.
[503] Zob. rozdział „Wolność i odpowiedzialność" węgierskiej Ustawy Zasadniczej (art. II-XXIX).
[504] Zob. Patyi A., *The Courts and the Judiciary. General framework and related provisions,* (w:) Csink L., Schanda B., Varga Za. A. (red.), op. cit., rozdział X, pkt 1, i przywołane tam decyzje: 38/1993 CC, 41/1993 CC, 17/1994 CC, 55/1994 CC, 28/1995 CC, 2/2002 CC.
[505] Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1451.
[506] Ibidem, i przywołana tam opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011 w sprawie nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 87. sesji plenarnej (Wenecja, 17–18 czerwca 2011 r.), Stasbourgh, 20 czerwca 2011 r., CLD-AD(2011)016, pkt 57. Csink L., Fröhlich J., op. cit., s. 21-22.

postaci dokonania ograniczenia wyłącznie w celu umożliwienia skutecznego korzystania z innego prawa podstawowego lub ochrony wartości konstytucyjnej, w zakresie bezwzględnie koniecznym i proporcjonalnym do zamierzonego celu i przy pełnym poszanowaniu zasadniczej treści tego prawa podstawowego[507]. Dokonując dalszej oceny normatywnej należy stwierdzić, że ustawa zasadnicza przewiduje zasadę podziału władzy w art. C ust. 1. Przy dokonywaniu wykładni na względzie należy jednak mieć wspomniany już art. R ust. 3. Ustawa zasadnicza ma bardzo konserwatywny charakter. Poza omówionymi powyżej odniesieniami do węgierskiej tradycji i religii chrześcijańskiej, widoczne jest to także w wielu artykułach, m.in. w podkreśleniu ochrony płodu od momentu poczęcia w art. II, ochrony prawa dzieci do tożsamości odpowiadającej ich płci przy urodzeniu i wychowaniu zgodnie z wartościami opartymi na tożsamości konstytucyjnej i kulturze chrześcijańskiej Węgier w art. XVI oraz ochrony instytucji małżeństwa jako wspólnoty życiowej jednej kobiety i jednego mężczyzny w art. L ust. 1.

Dokonywane na Węgrzech od 2010 r. zmiany i praktyka ustrojowa pokazują jednak brak poszanowania dla podstawowych zasad, w tym państwa prawnego, obierając kierunek odejścia od europejskich wartości i tradycji demokracji liberalnej.

2.3. Gwarancje państwa prawa

Celem zapewnienia realizacji zasady państwa prawnego konieczne jest istnienie skutecznych gwarancji tej zasady. Składa się na nie szereg instytucji w postaci określonych zasad i organów. Należą do nich przede wszystkim poszczególne zasady, stanowiące elementy zasady państwa prawnego, zapewniające jednocześnie jego zabezpieczenie o charakterze ustrojowym, legislacyjnym i proceduralnym. Szczególną rolę w ochronie i funkcjonowaniu zasady państwa prawnego powinna mieć działalność orzecznicza sądów konstytucyjnych, pełniących rolę nie tylko twórców, ale i obrońców tej wartości[508]. Na jego straży powinny stać także niezawisłe sądy[509], rzecznicy praw obywatelskich i prokuratura. Jednak wyłącznie zapewnienie i przestrzeganie wszystkich gwarancji państwa prawnego

[507] Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[508] Określenia sądu konstytucyjnego jako „twórcy i obrońcy" zasady demokratycznego państwa prawnego użyto za A. Bałabanem. Tenże, op. cit., s. 53.

[509] Zob. szerzej na ten temat: Lenaerts K., op. cit., s. 29-34.

stanowi skuteczne jest zabezpieczenie i pełną realizację. Brak poszanowania dla którejkolwiek z nich jest zagrożeniem dla całego systemu.

Węgierska ustawa zasadnicza teoretycznie przewiduje gwarancje państwa prawnego w postaci m.in. zasady podziału władzy, suwerenności narodu, ochrony praw człowieka. Kluczowe są jednak zwłaszcza budzące poważne zaniepokojenie sposób jej uchwalania, wejścia w życie, nowelizacje oraz kwestia Trybunału Konstytucyjnego, a także treść art. R ust. 3 określającego wykładnię teleologiczną przepisów ustawy zasadniczej w oparciu o ich cele ujęte w treści „Narodowego wyznania wiary" i dorobek węgierskiej konstytucji historycznej, której określenie jest problematyczne[510]. N. Chronowski ocenia system ochrony praw podstawowych w stosunku do poprzedniej konstytucji ogółem – choć w niektórych aspektach nowocześniejszy – jako „krok wstecz"[511]. Jedną z zasadniczych gwarancji państwa prawnego powinna być obiektywna, niezależna kontrola konstytucyjności prawa dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak zmiany wprowadzone na Węgrzech w 2010 r. i ujęte w art. 37 ust. 4 węgierskiej ustawy zasadniczej znacząco ograniczają jego rolę. W zakresie uprawnień Trybunału z art. 24 ust. 2 lit. b-e, czyli następczej kontroli konstytucyjności – z inicjatywy sędziego, na podstawie skargi konstytucyjnej oraz z inicjatywy wskazanych w lit. e organów, jego działalność w stosunku do ustaw dotyczących finansów publicznych, w sytuacji kiedy dług publiczny przekracza połowę produktu krajowego brutto ogółem, jest ograniczona wyłącznie do czterech dziedzin. Mianowicie Trybunał ma zakaz orzekania o zgodności tych ustaw z ustawą zasadniczą, jeśli owa niezgodność nie ma związku i nie narusza prawa do życia i godności ludzkiej, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i wyznania lub praw związanych z obywatelstwem węgierskim. Zdanie drugie wskazanego artykułu wskazuje natomiast na brak takich ograniczeń w przypadku niedochowania wymogów proceduralnych w zakresie uchwalenia i ogłoszenia danej ustawy ujętych w ustawie zasadniczej.

Brak poszanowania dla Trybunału Konstytucyjnego na Węgrzech ma jeszcze szersze spektrum. Kluczowa w tym zakresie jest czwarta poprawka do węgierskiej ustawy zasadniczej przyjęta w 2013 r. Pomimo orzeczenia Trybunału o niezgodności przepisów przejściowych z niektórymi zasadami ustawy zasadniczej i nieważności tych z nich, które nie mają charakteru przejściowego, przyjęto rzeczoną czwartą poprawkę, w której ponownie

[510] Zob. Csink L., Fröhlich J., op. cit., s. 22. Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1441.
[511] Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., op. cit., s. 1441.

włączono do treści ustawy zasadniczej większość z tych artykułów, uchylając wcześniejsze orzeczenia Trybunału[512].

Regulacje te, jak i dalsze zmiany ujęte m.in. w wspomnianej czwartej poprawce – uchylające lub omijające orzeczenia Trybunału, należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Naruszają one zasadę państwa prawnego wraz z jego kluczowymi elementami i są sprzeczne z europejskim dorobkiem w tym zakresie oraz węgierskimi tradycjami kształtowanymi od 1989 r. do 2010 r.[513] Ograniczają one także skuteczną ochronę innych podstawowych wartości, wolności i praw[514].

Słowacka ustawa zasadnicza zawiera gwarancje podstawowych praw i wolności[515], będących elementem państwa prawnego. Prawom tym i wolnościom poświęcony został rozdział II (art. 11-54). Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza art. 12 ust. 1 i 2, który ujmuje wolność, równość i godność człowieka oraz podkreśla, że prawa podstawowe są nieodbieralne, niezbywalne, nieprzedawnialne, nie podlegają uchyleniu i przysługują każdemu. Katalog praw człowieka został szeroko uregulowany w przepisach konstytucyjnych. Natomiast wiele zasad, stanowiących elementy państwa prawnego, wywodzonych jest wyłącznie z treści art. 1 ust. 1 i bogatego orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego. Jednak przykładowo zasada podziału i równoważenia się władz choć nie została wyrażona expressis verbis w konstytucji, to wynika nie tylko z judykatury i zasady państwa prawnego, ale jest zagwarantowana także w innych przepisach konstytucyjnych podzielonych na trzy rozdziały, regulujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą[516]. Niektóre elementy i gwarancje praworządności wynikać mogą poniekąd także z innych aktów prawnych, między innymi zasada publikacji aktów prawnych uregulowana została w § 1 ustawy o Zbiorze Ustaw Republiki Słowackiej[517].

Gwarancję dochodzenia naruszonych praw stanowi zasada prawa do sądu i innej ochrony prawnej – uregulowana w podrozdziale VII rozdziału II, a zwłaszcza w art. 46 ust. 1 i 2 oraz art. 48, będące również jednym z elementów państwa prawnego. Ich gwarantem są nie

---

[512] Ibidem, s. 1452.
[513] Ibidem, s. 1453.
[514] Zob. Ibidem, s. 1441, 1452-1453.
[515] Zob. na temat form i środków ich ochrony oraz gwarancji m.in. Chmielewski G., *Zakres podmiotowy, gwarancje oraz formy ochrony i środki podstawowych praw i wolności na Słowacji*, (w:) „Przegląd Prawa i Administracji", tom LXXIX, Jabłoński M. (red.), 2009, s. 41-47.
[516] Zob. rozdziały V, VI, i VII słowackiej konstytucji. Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 838-839, 852.
[517] Ustawa z dnia 16 grudnia 1992 r. o Zbiorze Ustaw Republiki Słowackiej [Zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky zo 16. decembra 1992 o Zbierke zákonov Slovenskej republiky], 1/1993 Z. z.

tylko sądy powszechne i Sąd Konstytucyjny, ale także Prokuratura, Publiczny Obrońca Praw[518] i inne organy państwowe[519].

W słowackim prawie konstytucyjnym rola Sądu Konstytucyjnego w ochronie i definiowaniu zasady państwa prawnego jest znacząca. Sąd często odwołuje się do tej wartości.

Konstytucje wszystkich omawianych państw zawierają ponadto klauzule limitacyjne, określające kryteria dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Są to art. 13 art. 13 słowackiej konstytucji, art. 31 ust. 3 polskiej konstytucji i art. I ust. 3 węgierskiej ustawy zasadniczej. Co więcej, we wskazanych konstytucjach występują także inne przepisy odnoszące się do ograniczania praw i wolności, m.in. regulujące stany nadzwyczajne.

Strażnikiem zasady państwa prawnego, w tym także podstawowych praw i wolności oraz braku nadmiernej ingerencji w ich treść jest także zasada legalizmu.

Ponadto pewną ochroną zasady państwa prawnego w polskim prawie jest także umieszczenie jej w początkowych artykułach ustaw zasadniczych, wśród naczelnych zasad ustroju, dla których przewidziany jest szczególny tryb zmiany[520].

Gwarantem praw człowieka jest konstytucyjne prawo do sądu. Ujęte zostało ono w art. 45 Konstytucji RP. Kluczowe znaczenie ma także art. 77 ust. 2, art. 78. Co ważne, zgodnie ze stanowiskiem TK, w przypadku uregulowania danej zasady w odrębnym przepisie konstytucyjnym, jak to ma miejsce z prawem do sądu, podstawę kontroli konstytucyjności, a także ochrony konstytucyjnych praw i wolności w drodze skargi kasacyjnej stanowić powinien ten właśnie przepis szczegółowy, bez potrzeby powoływania się na klauzulę państwa prawnego ujętą w art. 2, pomimo, że stanowi ono jej element i jest przez jej pryzmat interpretowane[521]. TK wskazuje, że „nie wyklucza możliwości przyjęcia art. 2 Konstytucji i dekodowanych z jego treści zasad (demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej), za samodzielny konstytucyjny wzorzec dla kontroli przepisów kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej. Może to jednak nastąpić w sytuacji, gdy skarżący podnosi

[518] Rozdział VIII słowackiej konstytucji.

[519] Vikarská Z., Bobek M., op. cit., s. 852, i przywołane tam orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 4 września 1996 r., II. ÚS 8/96.

[520] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 5. Zob. art. 235 ust. 5 i 6 polskiej konstytucji.

[521] Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64; wyrok TK z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK 1997, nr 7, poz. 114; postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2000 r. Tuleja P., *art. 2*, (w:) Safjan M., Bosek L.(red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 45.

zarzut naruszenia praw bądź wolności nie wysłowionych w treści innych przepisów konstytucyjnych”[522].

Gwarancją państwa prawnego jest także działalność wyspecjalizowanych organów – stojących na jego straży, którymi w Polsce zgodnie z treścią Konstytucji powinny być: Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz niezawisłe sądy. Jednak rola TK w Polsce po 2015 r. jest znacząco ograniczona w związku z wprowadzonymi zmianami, początkowo brakiem publikacji wyroków, a następnie zmarginalizowaniem jego roli i upolitycznieniem.

Należy podkreślić, że państwo prawa i składające się nań elementy są zagwarantowane – oprócz instytucji krajowych, również na mocy obowiązującego prawa międzynarodowego i prawa UE. Ważną rolę w tym zakresie pełni zwłaszcza Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, EKPC oraz akty prawne i dokumenty UE omówione szerzej w rozdziale I niniejszej pracy.

3. „Odporność konstytucyjna” na zagrożenia praworządności

Na gruncie omawianych przykładów powstaje zasadnicze pytanie, mianowicie dlaczego niektóre z państw są odporne na zagrożenia czy – tym bardziej – naruszenia praworządności, a w innych dochodzi do kryzysów konstytucyjnych i systemowych zagrożeń bądź naruszeń tej zasady. Zjawisko to można określić mianem „odporności konstytucyjnej” na zagrożenia praworządności. Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego definiuje odporność jako „zdolność przeciwstawiania się czemu, niepoddawania się jakiemuś działaniu, naciskowi, wpływowi itp., niewrażliwość na co; wytrzymałość”[523]. Natomiast w encyklopedii PWN odporność rozumiana jest jako „stan niewrażliwości na działanie drobnoustrojów chorobotwórczych”[524]. Zatem na gruncie niniejszych rozważań można przyjąć, że „odporność konstytucyjna” w tym zakresie będzie zdolnością przeciwstawiania się

[522] Postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. TS 105/00. Zob. także: postanowienie TK z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. TS 105/00, OTK ZU 1/B/2002, poz. 60; wyrok TK z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114; postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU 7/2001, poz. 225; postanowienie TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. TS 121/07; wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

[523] Hasło „odporność”, (w:) Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpornosc;5464220.html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[524] Hasło „odporność”, (w:) Encyklopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3949963 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

i niewrażliwością na zagrożenia praworządności, przejawiającą się wytrzymałością i zapobiegającą wystąpieniu systemowego zagrożenia lub naruszenia praworządności. Kierując się definicją encyklopedyczną sytuacje związane z zagrożeniami praworządności można porównać do drobnoustrojów chorobotwórczych, a mechanizmy stanowiące konstytucyjne gwarancje praworządności do układu odpornościowego[525].

Pojęcia „constitutional resilience" używają m.in. S. Skowronek i K. Orren[526], X. Contiades i A. Fotiadou[527], D. Dyzenhaus I A. Diamond[528], J. Agilitó Regla[529], F. Tomás y Valiente[530]. Szczególne znaczenie ma debata zorganizowana przez Verfassungsblog i WZB[531] przy wsparciu Stiftung Mercator, zatytułowana „Constitutional Resilience", której celem było znalezienie odpowiedzi na szereg pytań w zakresie sformułowania wniosków z polskich i węgierskich doświadczeń dla pozornie stabilnego państwa konstytucyjnego – jakim są Niemcy oraz o wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda w zakresie odporności niemieckiego ustroju konstytucyjnego na objęcie i utrzymanie władzy przez autorytarną większość. Efektem debaty są artykuły opublikowane w serwisie Verfassungsblog autorstwa J. von Achenbach[532], S. Choudhry[533], Ch. Grabenwarter[534], D. Grimm[535], M. Hailbronner[536],

---

[525] Zob. Grabenwarter Ch., *Constitutional Resilience*, VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[526] Skowronek S., Orren K., *The Adaptability Paradox: Constitutional Resilience and Principles of Good Government in Twenty-First-Century America*, (w:) "Perspectives on Politics", 2020, 18(2), https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/adaptability-paradox-constitutional-resilience-and-principles-of-good-government-in-twentyfirstcentury-america/FB59BB14C4AD5883AAD84B986D7B8A9F, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 354-369.

[527] Contiades X., Fotiadou A., *On Resilience of Constitutions. What Makes Constitutions Resistant to External Shocks?*, (w:) "ICL Journal", Vienna Journal on International Constitutional Law, vol. 9, nr 1, 2015, https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/icl-2015-0102/html, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 3-26; Contiades X., Fotiadou A., *Constitutional Resilience and Unamendability: Amendment Powers as Mechanisms of Constitutional Resilience*, (w:) "European Journal of Law Reform", 2019 (21) 3.

[528] Dyzenhaus D., Diamond A., *The Resilient Constitution*, (w:) Linares Cantillo A., Valdivieso-León C., García-Jaramillo S. (red.), *Constitutionalism: Old Dilemmas, New Insights*, Oxford, 2021, edycja online, Oxford Academic, 22 lipca 2021, https://academic.oup.com/book/40000/chapter-abstract/340328846?redirectedFrom=fulltext (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[529] Agilitó Regla J., *Interpretacja konstytucyjna. Kilka alternatyw teoretycznych i pewna propozycja (2012)*, (w:) Grabowski A., Holocher J. (red.), *Studia z teorii konstytucyjnego państwa prawa. Konstytucjonalizm, neokonstytucjonalizm, postpozytywizm*, seria Prawo, Konstytucja, Argumentacja, Gizbert-Studnicki T., Tuleja P. (red. serii), Kraków, 2019, tłum. K. Kołodziej, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/276148/regla_kolodziej_interpretacja_konstytucyjna_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 187-225.

[530] Tomás y Valiente F., *La resistencia constitucional y los valores*, (w:) "Doxa. Cuadernos de Filosofía y Derecho" 15-16/1994, vol. 2, s. 635-650.

[531] Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung – Ośrodek Naukowy Badań Społecznych w Berlinie.

[532] von Achenbach J., *No Case for Legal Interventionism: Defending Democracy Through Protecting Pluralism and Parliamentarism*, VerfBlog, 2018/12/12, https://verfassungsblog.de/no-case-for-legal-interventionism-

M. Hong[537], T. T. Koncewicza[538], M. Kumm[539], A. von Notz[540], S. Rose-Ackerman[541], G. A. Tóth[542], a także wstęp sporządzony przez K. Kovács, M. Kumm, M. Steinbeis i G. A. Tóth[543].

W polskojęzycznej literaturze przedmiotu termin odporności konstytucyjnej nie jest stosowany. Pomimo nieprzyjęcia w doktrynie prawa konstytucyjnego takiego nazewnictwa, omówienia problematyki odporności ustawy zasadniczej na różnego typu zagrożenia występują – choć dość nielicznie. Jednym z przykładów jest artykuł autorstwa M. Brzezińskiego „*Parlament wobec szczególnych zagrożeń – rozwiązania konstytucyjne wybranych państw obszaru ZSRR"*[544]. Autor ten łączy ją z uniwersalnością konstytucji, definiując ową uniwersalność jako „odporność konstytucji na wszelkie zakłócenia w

---

defending-democracy-through-protecting-pluralism-and-parliamentarism/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[533] Choudhry S., *Constitutional Resilience to Populism: Four Theses,* VerfBlog, 2018/12/11, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience-to-populism-four-theses/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[534] Grabenwarter Ch., op. cit.

[535] Grimm D., op. cit.

[536] Hailbronner M., *How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority? A Report on the Presentations on the Judiciary,* VerfBlog, 2018/12/08, https://verfassungsblog.de/how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority-a-report-on-the-presentations-on-the-judiciary/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[537] Hong M., *"Constitutional Resilience – How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority?": Freedom of Speech, Media and Civil Society in Hungary and Poland,* VerfBlog, 2018/12/09, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience-how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority-freedom-of-speech-media-and-civil-society-in-hungary-and-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[538] Koncewicz T. T., *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?,* Verfblog, 2018/12/18, https://verfassungsblog.de/the-democratic-backsliding-and-the-european-constitutional-design-in-error-when-how-meets-why/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[539] Kumm M., *How populist authoritarian nationalism threatens constitutionalism or: Why constitutional resilience is a key issue of our time,* VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/how-populist-authoritarian-nationalism-threatens-constitutionalism-or-why-constitutional-resilience-is-a-key-issue-of-our-time/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[540] von Notz A., *How to Abolish Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland,* VerfBlog, 2018/12/10, https://verfassungsblog.de/how-to-abolish-democracy-electoral-system-party-regulation-and-opposition-rights-in-hungary-and-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[541] Rose-Ackerman S., *Beyond Electoral Mandates—Oversight and Public Participation,* VerfBlog, 2018/12/07, https://verfassungsblog.de/beyond-electoral-mandates-oversight-and-public-participation/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[542] Tóth G. A., *Laws, Conventions, and Fake Constitutions,* VerfBlog, 2018/12/07, https://verfassungsblog.de/laws-conventions-and-fake-constitutions/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[543] Kovács K., Kumm M., Steinbeis M., Tóth G. A., *Introduction: Constitutional Resilience and the German Grundgesetz,* VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/introduction-constitutional-resilience-and-the-german-grundgesetz/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[544] Brzeziński M., *Parlament wobec szczególnych zagrożeń – rozwiązania konstytucyjne wybranych państw obszaru ZSRR*, (w:) „Studia Politologiczne", vol. 33, s. 380-396.

funkcjonowaniu państwa” [545]. Do odporności ustawy zasadniczej odnosi się także m.in. A. Bień-Kacała[546], badając tę problematykę w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa. Jednak zarówno w obu przywołanych opracowaniach, jak i innych znanych autorce publikacjach, nie przyjęto jednoznacznego terminu „odporność konstytucyjna”, stosując jedynie elementy opisowe tego zjawiska bez określenia takiej jego nazwy.

Pojęciem „odporności konstytucji” posługiwał się m.in. wskazany powyżej sędzia hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego w latach 1980-1992, oraz jego przewodniczący w latach 1986-1992 – F. Tomás y Valiente. Za J. Agilitó Regla należy przywołać zaproponowaną przez F. Tomás’a y Valiente definicję tego pojęcia, które jest przez niego rozumiane jako zdolność konstytucji „przystosowania się do dynamiki politycznej”, jak również:

„zdolność do bycia interpretowaną w sposób elastyczny i do pewnego stopnia zmienny w zależności od nowych problemów i nowej wrażliwości lub wymogów w przedmiocie praw podstawowych w niej spozytywizowanych, ale niezdefiniowanych. A także jako odporność na reformę, czyniąca ją niepotrzebną (...). Jeżeli sztywność implikuje zakaz lub trudność reformy (...) odporność oznacza zdolność przystosowania się do zmian czyniącą reformę niepotrzebną (...). Sądzę, że można sformułować hipotezę, że konstytucja wyposażona we właściwe mechanizmy dla uczynienia jej odporną w powyższym sensie chroni swoją supremację oraz osiąga skuteczną moc i przedłużony czas obowiązywania, bez konieczności zapłaty ceny reform ją pogarszających”[547].

F. Tomás y Valiente odnosił się przy tym do ograniczenia twórców konstytucji funkcją stanowiącą relację pomiędzy jej sztywnością a otwartością konstytucyjną, zgodnie z którą „jeśli istnieją problemy konsensu lub niepewności praktycznej, to gdy w jakimś stopniu zwiększa się sztywność konstytucji, musi również wzrosnąć jej otwartość regulacyjna”[548]. Wskazuje także na możliwość zastosowania tej funkcji w kontekście wykładni, konstatując, że „im sztywniejsza jest konstytucja regulatywna (im większy jest dystans między formą

[545] Ibidem, s. 380.
[546] Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji z 1997 r. – wstępna diagnoza*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (24)/2015, s. 11-28.
[547] Agilitó Regla J., op. cit., s. 211; i przywolany tam: Tomás y Valiente F., op. cit., s. 639.
[548] Ibidem.

konstytucyjną a ustawową), tym bardziej wartościująca i mniej władcza powinna być jej wykładnia”[549].

S. Choudhry wskazuje na dwa odmienne ujęcia „odporności konstytucyjnej”[550]. Pierwsza koncepcja odnosi się do występowania zagrożeń na gruncie „populistycznej mobilizacji politycznej”. Wiąże się z negatywnym postrzeganiem polityki, na której wpływy konstytucja winna być odporna i która pozostaje poza podstawową strukturą ustroju. Fundamentalne wartości i prawa człowieka charakteryzują się stałością i niewrażliwością na sytuację polityczną. W tym rozumieniu „odporności” ujęta zostaje demokracja wojująca ingerująca w sferę polityczną i eliminująca ruchy czy partie polityczne jej zagrażające[551]. Natomiast drugie ujęcie „odporności konstytucyjnej” skupia się na polityce i roli partii politycznych, stanowiących w tym znaczeniu centrum porządku konstytucyjnego, umacniając go. Koncepcja ta jest uznawana za skuteczniejszą w przypadku populizmu[552].

X. Contiades i A. Fotiadou odnoszą się do „odporności” jako sposobu dokonywania wyborów w zakresie tworzenia przepisów prawnych w kontekście zapobiegania określonym zagrożeniom i katastrofom. W swoim artykule „On Resilience of Constitutions. What Makes Constitutions Resistant to External Shocks?” omawiają „odporność konstytucyjną” w zakresie światowego kryzysu finansowego, szukając odpowiedzi na pytanie o zdolność konstytucji do opierania się zewnętrznym zagrożeniom wpływającym na wartości konstytucyjne i do późniejszej odbudowy porządku prawnego po ich ustaniu[553].

Niestety w niektórych państwach, pomimo wyraźnego uregulowania poszczególnych wartości i ich gwarancji w treści przepisów konstytucyjnych, widoczny jest pewien niedobór „odporności konstytucyjnej”. M. Kruk szukając przyczyn braku bronienia się konstytucji przed zagrożeniami wskazuje na przykładzie Polski i Węgier na pewne jej słabe punkty np. w kontekście wyboru sędziów TK i członków KRS[554]. Zauważa także szeroko przyjęte założenie kierowania się zawsze dobrą wolą interesu publicznego przy realizowaniu zasad w niej wyrażonych. Odwołuje się również do hierarchizowania poszczególnych norm konstytucyjnych, kierując się potrzebami politycznymi, nadając niektórym z nich pierwszeństwo przed innymi, określanego mianem „zjawiska priorytetów

[549] Agilitó Regla J., op. cit., s. 211-212.
[550] Choudhry S., op. cit.
[551] Ibidem.
[552] Ibidem.
[553] Contiades X., Fotiadou A., *On Resilience of Constitutions…*, s. 3.
[554] Kruk M., *O wartościach…*, s. 27-28.

konstytucyjnych”[555]. Badanie „odporności konstytucyjnej” ma zatem kluczowe znaczenie w kontekście realizacji zasady państwa prawnego i jej zasad pochodnych, zwłaszcza w obliczu jej zagrożeń, kryzysu konstytucyjnego lub wystąpienia naruszeń tej zasady.

Na „układ odpornościowy” konstytucji składa się wiele elementów. Jego skuteczność słusznie zdaniem Ch. Grabenwarter uzależniona jest zwłaszcza od stabilności systemu i agresywności jego otoczenia[556]. W przypadku kumulatywnych zagrożeń obejmujących różne instytucje, odpowiedź „odporności konstytucyjnej” może być znacząco osłabiona w porównaniu do reakcji na pojedyncze zagrożenie. W. Sadurski zauważa, że:

„wirus w jednej części ciała nasila patologie w pozostałych; wirus w zdrowym organizmie, najpewniej nie wywoła podobnie negatywnych skutków. Pojedyncza nie-liberalna zmiana nie wywoła poważnego rozstroju, jeśli zajdzie w środowisku, w którym przeważa porządek liberalnego konstytucjonalizmu”[557].

Ch. Grabenwarter prowadzi swoje rozważania w oparciu o trzy główne zagadnienia, do których należą wrażliwość elementów demokratycznego państwa prawnego – w tym zwłaszcza sądownictwa konstytucyjnego, a także sposoby ochrony oraz jej zapewnienie a bezpieczeństwo konstytucji i demokratycznego państwa prawa[558].

Do wzmocnienia i zapewnienia odpowiedniej „odporności konstytucyjnej” niezbędne jest wczesne reagowanie na potencjalne zagrożenia praworządności, można byłoby rzec, że zgodnie ze wspomnianą już zasadą – lepiej zapobiegać niż leczyć. Reakcja ta powinna być nie tylko stosownie uregulowana w prawie konstytucyjnym, ale także znajdować wyraz w debacie politycznej[559]. Na tym etapie kluczowa jest odpowiednia diagnoza problemu postawiona w oparciu o prawo UE oraz prawo krajowe, a zwłaszcza treść konstytucji i podjęcie dalszych działań[560]. Często trudne jest jednak uchwycenie dokładnego, pierwszego

---

[555] Ibidem; i przywołane tam: D. Lis-Staranowicz, K. Doktór-Bindas, *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the Constitution*, (w:) “Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2021, vol. XVII, s. 1–15. Na temat hierarchii norm konstytucyjnych zob. także: Tuleja P., *art. 8*, (w:) (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis, nb. 16, pkt 2, w którym autor wskazuje na aspirowanie do pełnienia wiodącej roli zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady dobra wspólnego i zasady ochrony godności człowieka.

[556] Grabenwarter Ch., op. cit.

[557] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 20.

[558] Ibidem.

[559] Grabenwarter Ch., op. cit.

[560] Ibidem.

momentu alarmowego w czasie rzeczywistym i odpowiednio szybka reakcja[561]. Zanim organy krajowe i obywatele zorientują się – może być już za późno. Sytuacja ta jest porównywana do gotującej się żaby w stopniowo podgrzewanej wodzie[562], ale także do efektu domina[563]. Należy jednak podkreślić, że jeśli w danym państwie już dojdzie do sytuacji związanej z wystąpieniem zagrożeń praworządności nieopisaną rolę pełni pomoc i wsparcie osób stających w obronie wartości demokratycznego państwa prawnego i praw człowieka[564].

Jednak mając na uwadze powyższe rozważania należy stwierdzić, że istnienie w treści konstytucji uregulowań dotyczących zasady demokratycznego państwa prawnego, szeregu innych zasad, będących jego elementami, a także ich gwarancji, nie zawsze stanowi skuteczne zabezpieczenie. Pomimo tego, że wszystkie omawiane państwa mają w swoich przepisach rangi konstytucyjnej ujętą zasadę państwa prawnego wraz z jej elementami i gwarancjami, to w niektórych z nich doszło do zagrożeń lub naruszeń praworządności. Bowiem bez poszanowania tych zasad, bez szacunku do konstytucji i – zdawać by się mogło – przyjętych standardów, nie są one realizowane. „Odporność" wynika zatem nie tylko z odpowiednich regulacji prawnych, ale przede wszystkim z kultury konstytucyjnej[565]. Wiąże się z tym szacunek do konstytucji, poszanowanie wartości w niej ujętych, w tym także – państwa prawa. Świadomość konstytucyjna i Habermasowy patriotyzm konstytucyjny[566] są niezbędnym elementem „odporności" na zagrożenia praworządności[567].

Cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej obejmujące szczególną treść, szczególną formę i szczególną moc prawną podkreślają jej rolę. Prowadząc rozważania na temat demokracji i roli konstytucji Ch. Grabenwarter, odwołując się do H. Kelsena, wskazuje na szczególną formę jej zmiany, a co się z tym wiąże – jej stałość, podkreślając, że ma ona za

---

[561] Sadurski W., *Polski kryzys…,* s. 21-22.

[562] Ibidem, i przywołani tam: Huq A., Ginsburg T., op. cit.

[563] Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State…*

[564] Grabenwarter Ch., *op. cit.* Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State…*

[565] Zob. Grabenwarter Ch., op. cit. Zob. także rozdział IV pkt 4 niniejszej rozprawy dotyczący wpływu tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji w ochronie praworządności w wybranych państwach członkowskich.

[566] Zob. m.in. Müller J.-W. , Scheppele K. L., *Constitutional patriotism: An introduction*, (w:) *"International Journal of Constitutional Law",* vol. 6, nr 1, styczeń 2008, s. 67–71, https://academic.oup.com/icon/article/6/1/67/669061 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Müller J.-W., *A general theory of constitutional patriotism*, (w:) *"International Journal of Constitutional Law",* vol. 6, nr 1, styczeń 2008, s. 72–95, https://academic.oup.com/icon/article/6/1/72/669052 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[567] Zob. Rose-Ackerman S., op. cit.

zadanie chronić konstytucyjne prawa mniejszości przed ewentualnymi zmianami dokonywanymi zwykłą większością[568].

Należy jednak mieć na uwadze, wspomnianą w poprzednich jednostkach redakcyjnych, pozorność legalności wprowadzanych zmian i charakterystykę obecnych „schematów" działania w kierunku odejścia od wartości państwa prawnego i liberalizmu. Większość rządząca utrzymuje pozory demokracji konstytucyjnej przestrzegającej zasady praworządności, odwołuje się do podobnych rozwiązań w innych państwach, choć pomijając ich kontekst, prowadzi do hierarchizacji norm. Powołuje się przy tym na uzyskaną większość w wyniku wyborów[569]. Nie dochodzi do formalnych zmian poszczególnych instytucji czy procedur, lecz ich istota „ulega radykalnemu przeobrażeniu", co przy wyłącznej analizie regulacji prawnych, bez zbadania praktyki, może pozostawać niewidoczne[570].

O „odporności konstytucyjnej" nie może być mowy bez skutecznej realizacji zasady podziału władzy. Nieodzownym punktem jest oddziaływanie poszczególnych władz na siebie, mające na celu zapewnienie ich wzajemnej równowagi. Dlatego też każda z władz musi być wyposażona w kompetencje umożliwiające kontrolę i hamowanie pozostałych władz, określanych mianem systemu czy mechanizmów hamulców i równowagi, który uniemożliwi dominację jednej władzy nad pozostałymi, pozbawiającą tych władz samodzielności i uniemożliwi przeistoczenie się zasady podziału władzy w praktyce w zasadę jedności władzy[571]. Kluczowe znaczenie ma także zasada incompatibilitas i wynikająca z niej niedopuszczalność łączenia stanowisk państwowych związanych z poszczególnymi władzami – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą[572].

Jednym z gwarantów „odporności" są wolne, demokratyczne, powszechne wybory z gwarancjami instytucjonalnymi w postaci bezstronnych organów wyborczych i niezależnej kontroli sądowej oraz pluralizmem politycznym, debatą polityczną i zapewnionymi prawami podstawowymi, w tym zwłaszcza wolnością słowa oraz prawami politycznymi, a także

---

[568] Grabenwarter Ch., op. cit.

[569] Zob. Tóth G. A., op. cit.

[570] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 22-23; Tóth G. A., op. cit.

[571] Zob. szerzej na ten temat m.in.: Pach M., Tuleja P., *art. 10,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis; Skrzydło W., *Konstytucyjne zasady ustroju. Zasada podziału i równowagi władz*, (w:) Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin, 2008, s. 124-127; Banaszak B., *art. 10,* (w:) Banaszak B., *Konstytucja RP*, Warszawa, 2012, wyd. 2, dostęp w systemie Legalis.

[572] Zob. m.in. Pach M., Tuleja P., *art. 10,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis.

niezależnymi i wolnymi mediami. Punktami alarmowymi powinien zatem stać się przede wszystkim brak równych szans poszczególnych partii politycznych czy kandydatów, a także brak niezależnych mediów i co się z tym wiąże brak bezstronnego przekazu medialnego – zwłaszcza w mediach publicznych, budzące zaniepokojenie zmiany w ordynacji wyborczej dokonywane przez rządzącą większość, ograniczanie praw wyborczych czy manipulowanie okręgami wyborczymi[573].

Jako kolejną ostoję „odporności konstytucyjnej" należy wskazać niezależne organy nadzorcze. Nieopisana pozostaje rola rzeczników praw obywatelskich. W Polsce bogata działalność RPO jest niezwykle widoczna na przestrzeni lat, także po 2015 r., kiedy RPO wielokrotnie podejmował niezależne działania, stojąc na straży praworządności i praw człowieka. Z kolei na Węgrzech instytucja Pełnomocnika ds. ochrony danych i wolności informacji, która pełniła niegdyś bardzo ważną rolę, została zniesiona w 2011 r.[574] Rose-Ackerman S. podkreśla w stabilnej demokracji przedstawicielskiej rolę instytucji „horyzontalnej odpowiedzialności", do których zalicza sądy, prokuraturę, rzeczników praw obywatelskich, najwyższe izby kontroli, komisje wyborcze, organy antykorupcyjne oraz organy sprawujące nadzór nad mediami[575]. Obok nich wyróżnia także instytucje wzmacniające demokratyczną legitymację kształtowania polityki przez władzę wykonawczą poprzez społeczeństwo obywatelskie, inkluzywność oraz udział opinii publicznej i interesariuszy[576]. Warto nadto nadmienić, że kolegialność organów i przejrzysty, niezależny sposób wyboru ich członków stanowi kolejny element wzmacniający „odporność"[577].

Niezbędne jest uregulowanie najważniejszych elementów zasady państwa prawnego – w tym zwłaszcza wymienionych powyżej – w treści przepisów konstytucyjnych i zabezpieczenie ich przed zmianą zwykłą większością, ujmując odpowiednie wymogi proceduralne[578], choć na przykładzie Węgier i Polski nad wyraz widoczne staje się, że nie zawsze jest to wystarczające[579]. D. Grimm wskazuje przy tym na słabość demokracji przedstawicielskiej i granice środków prawnych, zwracając uwagę na sferę społecznych i kulturowych uwarunkowań konstytucjonalizmu, widząc konieczność zastosowania innych

[573] Tóth G. A., op. cit.
[574] Tóth G. A., op. cit.; Rose-Ackerman S., op. cit.
[575] Rose-Ackerman S., *op. cit.*
[576] Ibidem.
[577] Ibidem.
[578] von Achenbach J., op. cit.
[579] Grimm D., op. cit.

środków ochrony, w tym odpowiedniej edukacji[580]. Słabość i granice środków prawnych w obliczu zagrożeń praworządności punktuje także m.in. J. von Achenbach[581]. Regulacje prawne przeciwdziałają, ograniczają i utrudniają odejścia w kierunku nieliberalnym i niepraworządnym, stanowią „progi zwalniające"[582], choć – jak już wskazano – aby mogły pełnić swoją rolę, muszą być przestrzegane i szanowane. Z drugiej strony autorka odnotowuje w przypadku instytucji mających zapobiegać tworzeniu ruchów politycznych o antyliberalnych i antydemokratycznych poglądach, pojawienie się ryzyka ich przeciwności – poprzez nadmierną ochronę możliwe jest bowiem podważenie wartości, które mają chronić, w tym zwłaszcza pluralizmu politycznego, a także ryzyka nadużyć oraz braku skuteczności[583]. Należy także nadmienić, że nazbyt rozległe i szczegółowe uregulowanie konstytucyjne poszczególnych instytucji może mieć negatywne skutki i jest niezasadne[584]. Wiąże się to bowiem ze zmniejszeniem otwartości procesu podejmowania decyzji politycznych i zdolności działania systemu politycznego – zwłaszcza w kontekście stanowienia prawa[585]. Receptą na „odporność" wydaje się być zatem wzmocnienie pluralizmu politycznego, parlamentaryzmu oraz roli i praw opozycji[586].

4. Uwagi końcowe

Do pełnego zrozumienia i próby zdefiniowania zasady państwa prawnego w poszczególnych państwach niezbędna jest, obok wykładni unijnych i krajowych przepisów prawnych, także analiza orzecznictwa konstytucyjnych sądów krajowych, TSUE i ETPC. Należy jednak podkreślić, że brak jest modelu uniwersalnego w tym zakresie zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu[587].

Państwo prawa nie jest wartością daną na zawsze. Jego rola nie kończy się na zapisaniu jej w podniośle brzmiących słowach preambuły czy pierwszych artykułach ustawy zasadniczej. Niezwykle trafnie problem ten określono w tytule wydanej w formie książkowej

---

[580] Ibidem.
[581] von Achenbach J., op. cit.
[582] Zob. Choudhry S., op. cit.
[583] von Achenbach J., op. cit.
[584] Choudhry S., op. cit.
[585] von Achenbach J., op. cit.
[586] von Achenbach J., op. cit.; Choudhry S., op. cit.; Grabenwarter Ch., op. cit.
[587] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 6, 29.

rozmowy Ewy Łętowskiej z Krzysztofem Sobczakiem – „Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później”[588].

Zasada państwa prawnego, ujęta w początkowych artykułach konstytucji, jest klauzulą generalną. Jest to pewien przyjęty model idealny, „wzorzec optymalnej współczesnej demokratycznej państwowości”[589]. M. Zubik i W. Sokolewicz trafnie wskazują, że jest to z jednej strony ujęcie tego, jakie państwo winno być, z drugiej natomiast – jest to dyrektywa interpretacyjna[590]. Artykuł regulujący tę zasadę wyznacza bowiem zarówno nakaz określonego działania, jak i jego cel[591].

Omawiane w niniejszym rozdziale demokracje konstytucyjne są stosunkowo młode. Wszystkie te państwa łączą trudne doświadczenia historyczne, następnie transformacje ustrojowe i analogiczny czas kształtowania demokratycznego państwa prawa. Owo wspomniane przez E. Łętowską „rzeźbienie” idealnie odzwierciedla konieczność trwającego, wymagającego wiele pracy procesu ugruntowywania tej wartości[592] – w wykładni, stosowaniu i stanowieniu prawa, podstawach działań politycznych i wprowadzanych zmianach, ale także pogłębiania świadomości konstytucyjnej i budowania konstytucyjnego patriotyzmu. Jednak podczas tego procesu, zamiast rozwoju i dalszego ulepszania stanu praworządności i poszanowania dla konstytucji i wartości w niej ujętych, niektóre z państw odeszły w zupełnie innym kierunku. . E. Łętowska już w 2012 r. zwracała uwagę na wiele problemów, w szczególności negatywnie oceniając działania polityków, w tym ich instrumentalne podejście do prawa, niedoskonałości jego „doraźnego” stanowienia, brak uwzględniania opinii naukowców i praktyków, a także „zarządzanie strachem”[593]. Pierwsza rzeczniczka praw obywatelskich wskazała wtedy także na pewne obszary w tym zakresie dotyczące prawników, które powinny zostać dopracowane, np. podając postulat większego skupienia się na wykładni celowościowej i systemowej czy częstsze odwoływanie się – zwłaszcza przez sądy niższych

[588] Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012. Zob. też Dąbrowski M., *Recenzja: Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 380, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (14)/2013, s. 199-205.
[589] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 20.
[590] Ibidem, nt. 19. Zob. także wyrok TK z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK 1997, nr 7, poz. 114.
[591] Zubik M., Sokolewicz W., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 19.
[592] Dąbrowski M., op. cit., s. 199-200.
[593] Dąbrowski M., op. cit., s. 201.

instancji – do przepisów konstytucyjnych i orzecznictwa TK[594]. Choć minęła od tych wypowiedzi już ponad dekada to uwagi te pozostają wciąż aktualne.

Konieczność ciągłej pracy nad rozwojem, ale i utrzymaniem praworządności podkreślał także Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-Moon[595]. Dokonał on ciekawego porównania praworządności do grawitacji, podkreślając, że „rządy prawa zapewniają, że nasz świat i nasze społeczeństwa pozostają ze sobą połączone, a porządek przeważa nad chaosem. Jednoczą nas wokół wspólnych wartości i zakotwiczają we wspólnym dobru. Ale w przeciwieństwie do grawitacji, rządy prawa nie powstają spontanicznie. Muszą być karmione ciągłymi i skoordynowanymi wysiłkami prawdziwych przywódców"[596]. Praworządność i grawitacja choć mają pewne wspólne cechy to znacząco się od siebie różnią. Przede wszystkim inny jest ich charakter. Grawitacja posiada powszechną, określoną, naukową definicję, opartą na badaniach i obliczeniach fizycznych, opisujących naturalne zjawisko, rzeczywistość[597]. Pod tym względem, praworządność nieposiadająca jednej, powszechnie przyjętej, legalnej definicji, stanowiąca zbiór wielu innych zasad, będąca pewnym wzorem postępowania, ideałem, do którego należy dążyć, stanowi jej przeciwieństwo. Na praworządność wpływ ma wiele czynników, w tym kontekst prawny, historyczny, kulturowy, czy społeczny[598]. Jednak pomimo że stan praworządności nie jest wszędzie taki sam i nie ma ona identycznej wartości w każdym miejscu na świecie, lecz przedstawiana jest lokalnie, z podziałem na państwa, to jednak ujęcie jej w międzynarodowych aspektach w ramach prac Rady Europy, a zwłaszcza Komisji Weneckiej czy organów Unii Europejskiej, ukazuje, że ma ona także szerszy wymiar i tak powinna być pojmowana – jako wspólna wartość, wykraczająca poza krajowe standardy.

---

[594] Dąbrowski M., op. cit., s. 202.

[595] General Assembly GA/11290, World Leaders Adopt Deceleration Reaffirming Rule of Law as Foundation for Building Equitable State Relations, Just Societies, 24 września 2012, https://press.un.org/en/2012/ga11290.doc.htm (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[596] Tłum. własne; Sekretarz Generalny ONZ, cytat za: McCorquodale R., *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?,* (w:) „International and Comparative Law Quarterly", vol. 65, cz. 2, kwiecień 2016, s. 277.

[597] McCorquodale R., op. cit., *s. 277-278;* Polakiewicz J., Kirchmayr J. K., *Sounding the Alarm: The Council of Europe As the Guardian of the Rule of Law in Contemporary Europe, (w:)* von Bogdandy, A., Bogdanowicz, P., Canor, I., Grabenwarter, C., Taborowski, M., Schmidt, M. (red.*), Defending Checks and Balances in EU Member States. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 298, Springer, Berlin, Heidelberg, 2021, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-62317-6_14 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Polakiewicz J.,*The Rule of Law – Dynamics and Limits of a Common European Value*, Mińsk, 20 września 2019, https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/the-rule-of-law-dynamics-and-limits-of-a-common-european-value#_ftn2 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[598] Polakiewicz J., Kirchmayr J. K., *Sounding the Alarm…;* Polakiewicz J., *The Rule of Law…*

Wspominana już E. Łętowska wskazywała w 2012 r. na raczej „ociosywanie" niż rzeźbienie państwa prawnego w Polsce[599]. Jednak już wtedy dostrzegała iskrę nadziei w trwających dyskusjach na ten temat, konstatując, że istnienie wątpliwości oznacza „że może coś się przebiło". Dziś dyskusje te zdają się być żywsze i intensywniejsze niż kiedykolwiek. Pomimo że niestety ma to miejsce w negatywnych okolicznościach to na przykładzie Polski widoczne jest wzmocnienie świadomości konstytucyjnej w społeczeństwie, co obrazować może silna obecność konstytucji w debacie politycznej, naukowej, medialnej czy choćby noszone koszulki z napisem „konsTYtucJA", teksty Konstytucji RP w rękach protestujących w obronie sądów oraz inicjatywa Tour de Konstytucja. Wraz ze wzrostem świadomości i patriotyzmu konstytucyjnego, rośnie także świadomość znaczenia przestrzegania praworządności, będącego jednym z nieocenionych elementów odbudowywania choć cząstkowej „odporności" na dalsze zagrożenia.

[599] Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa…*, s. 10.

Rozdział IV

Kontrola praworządności przez Komisję a regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich – ujęcie praktyczne

1. Uwagi wstępne

Niniejszy rozdział dysertacji poświęcony został analizie praktycznego ujęcia kontroli praworządności przez Komisję w odniesieniu do regulacji konstytucyjnych wybranych państw członkowskich. Zbadano uprawnienie Komisji do kontroli przestrzegania praworządności w państwach członkowskich. Rozważania zostały przeprowadzone w oparciu o omówienie podstawy prawnej, przedstawienie praworządności w kontekście klauzuli tożsamości narodowej, a także przybliżenie zagadnienia nadrzędności konstytucji i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Następnie przeanalizowano dotychczasowe działania Komisji w obliczu zagrożeń praworządności oraz wpływ tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji, a także omówiono znaczenie praworządności w Unii Europejskiej i państwach członkowskich.

2. Uprawnienie Komisji do kontroli praworządności w państwach członkowskich

Funkcje, skład i organizację Komisji Europejskiej określa art. 17 TUE. Jest ona głównym organem wykonawczym UE. Pełni rolę „strażniczki Traktatów", wspierającej ogólny interes UE i podejmującej odpowiednie, mające temu służyć działania. Ponadto należy wskazać także m.in. na sprawowanie przez nią pod kontrolą TSUE nadzoru nad stosowaniem prawa unijnego, wyłączną inicjatywę ustawodawczą, wykonywanie budżetu i zarządzanie programami oraz inne, określone uprawnienia wykonawcze[600]. Kluczowe znaczenie w kontekście składu, statusu prawnego, funkcjonowania i uprawnień Komisji Europejskiej mają także zwłaszcza art. 207, 218, 234, 244-250, 258, 290, 291, 317 TFUE, jak również traktat fuzyjny ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich[601].

[600] Zob. art. 17 ust. 1 TUE i ujęte tam inne, niewymienione powyżej funkcje Komisji. Zob. także np.: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.8.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[601] Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Merger Treaty) [Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny)], OJ 152, 13 lipca 1967 r., s. 2-17.

Stosownie do treści art. 7 TUE Komisja jest uprawniona – obok Parlamentu Europejskiego i jednej trzeciej państw członkowskich – do złożenia uzasadnionego wniosku o wszczęcie procedury stwierdzenia przez Radę wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE, ujętych w art. 2 TUE. W związku jednak z charakterem „opcji atomowej" tej procedury, która w zamyśle miała pełnić rolę raczej „odstraszającą" niż być faktycznie zastosowana i mając na uwadze pogłębiające się kryzysy konstytucyjne i problemy z brakiem poszanowania dla wartości państwa prawnego – zwłaszcza na Węgrzech od 2010 r., choć pojedyncze przypadki zdarzały się także w innych państwach[602], niezbędne było stworzenie nowej procedury chroniącej i umacniającej praworządność w państwach członkowskich. Ze względu na charakter i uprawnienia Komisji – zarówno w kontekście art. 7, jak również art. 17 TUE, wcześniejsze zapowiedzi oraz zgłaszane potrzeby i oczekiwania w tym zakresie, naturalne stało się opracowanie nowego postępowania ogłoszonego w Komunikacie Komisji z 11 marca 2014 r. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności"[603]. Pojawiają się jednak pewne wątpliwości – zgłaszane zwłaszcza przez przedstawicieli państw, wobec których zastosowanie tej procedury jest zasadne, dotyczące uprawnienia Komisji do kontroli praworządności, podstawy prawnej Komunikatu oraz odniesienia do prawa konstytucyjnego państw członkowskich. Konieczne jest zatem dokonanie wyjaśnień w tym zakresie w kolejnych jednostkach redakcyjnych.

2.1. Podstawa prawna

Wątpliwości dotyczące podstawy prawnej Komunikatu i związanych z nim działań Komisji wyrażone zostały w opinii Służby Prawnej Rady UE[604], która dotyczyła zgodności Komunikatu z Traktatami. Zastrzeżenia te nie zostały jednak podzielone przez Radę UE i TSUE oraz większość przedstawicieli doktryny[605]. Przyjęta w Komunikacie nowa procedura została zaakceptowana przez państwa członkowskie, stanowiąc mechanizm polityczny, oparty

[602] M.in. Francja, Bułgaria, Rumunia. Zob. szerzej: rozdział II niniejszej rozprawy.
[603] Zob. szerzej na ten temat: rozdział I, pkt 3 niniejszej rozprawy.
[604] Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
[605] Tak m.in. A. von Bogdandy, C. Antpoehler, M. Ioannidis, D. Kochenov, L. Pech, S. Platon, M. Taborowski, P. Marcisz, W. Sadurski i in. Odmienne stanowisko zob. np. Würtenberger T., Tkaczyński J. W., op. cit.; Dębski S., op. cit., s. 7-10.

na dialogu, mający na celu wyjaśnienie sytuacji i zapobieżenie konieczności uruchomienia art. 7 TUE[606]. Nieopisaną wartością Komunikatu jest także sformułowanie przedmiotu procedury w oparciu o zebranie orzecznictwa TSUE dotyczącego zasady praworządności i poszczególnych jej elementów[607].

Podkreślić jednak należy, że Komunikat z założenia nie ma charakteru wiążącego[608]. Brak jest w prawie UE bezpośredniej podstawy prawnej do wydania go przez Komisję[609]. Analizując jego strukturę zauważyć należy, że podzielony został na 5 głównych części, obejmujących kolejno wprowadzenie, omówienie znaczenia praworządności dla UE, uzasadnienie potrzeby nowej procedury, jej charakterystykę oraz wnioski końcowe. Nie wyodrębniono oddzielnej jednostki redakcyjnej poświęconej podstawie prawnej. Uwagi na ten temat poczynione zostały we wprowadzeniu oraz wnioskach. Komisja jako podstawę Komunikatu wskazuje znaczenie praworządności dla UE i swoje uprawnienia traktowe, wynikające zwłaszcza z treści art. 17 TUE – choć bez bezpośredniego jego wskazania, mianowicie czuwanie nad stosowaniem Traktatów, a co się z tym wiąże również obowiązek zapewnienia poszanowania wartości z art. 2 TUE oraz ochronę ogólnego interesu UE[610]. Ponadto treść art. 17 ust. 1 TUE jasno wskazuje na możliwość podejmowania przez Komisję odpowiednich inicjatyw, celem wspierania ogólnego interesu Unii. Komisja w Komunikacie odnosi się zatem do ogólnych kompetencji wyrażonych w traktatach, nie wyklucza jednak „przyszłych zmian traktatów w tej dziedzinie"[611]. Wartym podkreślenia – zwłaszcza w kontekście rozumienia procedury odrębnie, jako niezależnego mechanizmu, nie zaś jedynie jako poprzedzającego art. 7 TUE – jest to, że odmiennie np. do Komunikatu Komisji z 2003 r. „Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia"[612], Komisja wśród podstaw prawnych nie wskazuje bezpośrednio art. 7 ust. 1 TUE[613]. Choć wielokrotnie odwołuje się do tej procedury to jednak ma to miejsce w szczególności w kontekście wypełniania luki pomiędzy „opcją nuklearną" a środkami miękkimi, wzajemnej relacji obu procedur, roli procedury z Komunikatu w postaci uniknięcia konieczności zastosowania art. 7 oraz skutków nagłego pogorszenia lub niepodjęcia przez państwo działań następczych.

---

606 Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 18-19.
607 Ibidem; zob. rozdział I pkt 2 niniejszej rozprawy.
608 Taborowski M., op. cit., s. 105.
609 Ibidem.
610 Komunikat, s. 2.
611 Komunikat, s. 10.
612 Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. „Poszanowanie wartości, na których opiera się Unia", COM(2003) 606 final.
613 Zob. Taborowski M., op. cit., s. 105-106.

Wspomniane na początku służby prawne Rady UE w opinii, powołując się na art. 5 TUE i ujętą w nim zasadę kompetencji powierzonych, stwierdziły brak istnienia podstaw traktatowych nowej, zmieniającej, uzupełniającej czy innej niż art. 7 TUE procedury, mającej chronić praworządność[614]. Zdaniem służb prawnych Rady UE niezgodne z traktatami jest podejmowanie przez instytucje UE działań, poza procedurą z art. 7 TUE, mających chronić praworządność bez istnienia kompetencji rzeczowej w tym zakresie[615]. Co więcej, ich zdaniem „ostateczny" i „atomowy" charakter art. 7 TUE jest celowy i nie powinien być on zmieniany czy uzupełniany[616]. Odniesiono się także do art. 70, 241, 337, 352 TFUE. Opinia przewidywała jednak możliwość, zgodnie z traktatami, wypracowania w drodze porozumienia państw członkowskich nowego mechanizmu w tym zakresie. Ponadto, porozumienie to i nowy instrument mógłby ujmować udział Komisji w tej nowej procedurze[617]. Takie porozumienie międzyrządowe, obejmujące wzajemną ocenę i przewidujące w razie potrzeby udział i pomoc instytucji UE, nie przekazywałoby bowiem UE, zdaniem służb, kompetencji, które nie są ujęte w traktatach, zatem byłoby zgodne z art. 5 TUE. Nie mogłoby ono jednak naruszać art. 7 TUE i art. 258-260 TFUE[618]. Efektem tego jest tzw. dialog na temat państwa prawnego na forum Rady UE do Spraw Ogólnych[619].

Jednakże uwagi poczynione w opinii sporządzonej przez służby prawne Rady UE, choć zostały przez Radę odnotowane, to nie zostały jednoznacznie potwierdzone w jej stanowisku[620]. Po pierwsze, wprowadzenie procedury z Komunikatu poprzedzały zgłaszane Komisji przez Radę i Parlament Europejski potrzeby wprowadzenia przez Komisję nowej procedury mającej na celu ochronę praworządności w państwach członkowskich[621]. Ponadto

---

[614] Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 5, 7.

[615] Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 5.

[616] Ibidem.

[617] Zob. także Taborowski M., op. cit., s. 106.

[618] Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 7.

[619] Zob. Taborowski M., op. cit., s. 106, 147-150.

[620] Taborowski M., op. cit., s. 107; Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

[621] Komunikat, s. 3.

Rada UE wskazywała na uzupełniający charakter prowadzonego przez nią dialogu w zakresie praworządności w stosunku do działań innych unijnych instytucji i organizacji międzynarodowych[622]. Co więcej, po uruchomieniu przez Komisję procedury kontroli praworządności wobec Polski, Rada UE i Parlament nie podważały ani jej kompetencji w tym zakresie, ani samej procedury, ani zaleceń w ramach niej wydanych. Przeciwnie, Rada UE systematycznie śledziła jej przebieg, zachęcając do jej kontynuacji[623].

W literaturze przywoływana jest także koncepcja kompetencji domniemanych instytucji UE, przyjęta w orzecznictwie TSUE, która uzasadnia uprawnienie Komisji do przyjęcia i stosowania procedury z Komunikatu. Oznacza ona bowiem, że poza kompetencjami powierzonymi, ściśle uregulowanymi w treści traktatów, instytucje UE „mają pewną swobodę w podejmowaniu działań prawnych w sytuacji, gdy jest to konieczne do osiągnięcia celów lub zadań wskazanych w prawie UE, a bez których (…) nie zostałyby osiągnięte"[624]. W orzeczeniu Camera Care TSUE wskazał na istnienie kompetencji Komisji do podjęcia wstępnych działań przed uruchomieniem procedury z art. 7 TUE – także wtedy, kiedy brak jest bezpośredniej, sformułowanej expressis verbis podstawy prawnej tych działań w akcie prawnym, którego naruszenie dotyczy[625]. Zatem biorąc pod uwagę, że procedura z Komunikatu może mieć charakter wstępny przed uruchomieniem art. 7 TUE, umożliwiając Komisji przygotowaniu uzasadnionego wniosku w tym przedmiocie, kompetencje Komisji w zakresie działań w ramach Komunikatu są uzasadnione. Skoro art. 7 ust. 1 TUE ujmuje uprawnienie Komisji do złożenia wniosku w przedmiocie zainicjowania procedury stwierdzenia przez Radę ryzyka poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE, na którego straży – zgodnie z art. 17 TUE, stoi Komisja, to nie ulega wątpliwości, że może ona także podejmować działania, mające na celu odpowiednie przygotowanie uzasadnionego wniosku w tym zakresie[626]. Obejmować one powinny właśnie zbieranie informacji, dialog z państwem członkowskim i w razie potrzeby formułowanie stosownych zaleceń, w efekcie dając

---

[622] Taborowski M., op. cit., s. 107 i przywołany tam: Wynik posiedzenia Rady, 3362. Posiedzenie Rady, Sprawy ogólne, 16936/14, Bruksela, 16 grudnia 2014 r., s. 20-22, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[623] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce, 2015/3031(RSP), P8_TA(2016)0123, https://commission.europa.eu/document/download/5462a5d4-0eeb-4cf7-8494-fe5aff4f449e_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt 7-10; zob. także: Taborowski M., op. cit., s. 107; Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

[624] Taborowski M., op. cit., s. 108; zob. także Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 339-340.

[625] Taborowski M., op. cit., s. 108.

[626] Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 339-340.

możliwość poznania szerszej perspektywy i stanowiska państwa członkowskiego, którego procedura dotyczy, realizując zasadę przejrzystości i pewności prawa[627].

M. Taborowski trafnie wskazuje w tym zakresie także na ugruntowane w orzecznictwie TSUE „wypełnianie ewentualnych «luk» w systemie prawa unijnego", które są „uzupełniane przez elastyczną wykładnię celowościową TS, nakierowaną na zapewnienie skuteczności systemowej prawa unijnego, a zwłaszcza systemu kontroli przestrzegania prawa"[628].

Znamienna jest także treść art. 292 TFUE w kontekście art. 17 TUE i roli Komisji jako „strażniczki traktatów" – w tym także art. 2 TUE. Art. 292 TFUE zakłada bowiem przyjmowanie przez Komisję zaleceń „bez odrębnej konieczności wykazania w tym względzie podstawy prawnej"[629]. Łączy się on także ze wspomnianą już koncepcją kompetencji domniemanych oraz z wynikającym z art. 4 ust. 3 TUE obowiązku lojalnej współpracy[630]. Co więcej, podstawą do kontroli niezależności wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich UE w zakresie stosowania przez sądy krajowe prawa unijnego może być także art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP – gwarantujący prawo do sądu[631].

Nadto, Komisja podejmuje i podejmowała uprzednio pewne działania badające praworządność w poszczególnych państwach[632]. Mając na uwadze, że poszanowanie i zobowiązanie do wspierania zasady państwa prawnego, będącego jedną z wartości ujętych w art. 2 TUE, jest jednym z warunków, które musi spełniać państwo ubiegające się o członkostwo w UE, należy uwzględnić rolę Komisji w tej procedurze. Rada bowiem przed podjęcie jednomyślnej decyzji zasięga opinii Komisji. Wymagana jest także zgoda Parlamentu Europejskiego, udzielona większością głosów członków[633].

---

[627] Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX; Komunikat, s. 7.
[628] Taborowski M., op. cit., s. 108-109 i przywołane tam przykłady; zob. także: Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.
[629] Taborowski M., op. cit., s. 108; zob. także Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 339.
[630] Zob. Grzelak A., op. cit., s. 224; Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.
[631] Szyndlauer R., *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej*, (w:) Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego" 2016-2017*, Warszawa, 2020 s. 42-43.
[632] Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.
[633] Art. 49 TUE.

Ponadto, należy odnieść procedurę kontroli praworządności do podobnej procedury EU-Pilot, również przedstawionej w komunikacie Komisji[634], która przeprowadzana jest przed uruchomieniem postępowania z art. 258 TFUE. Choć jest to pozatraktatowy mechanizm to jednak nie jest on podważany przez państwa członkowskie[635].

Kompetencji Komisji do wydania Komunikatu i prowadzenia procedury w nim przedstawionej nie wyklucza również TSUE[636], odwołując się do informacji zebranych w jej toku. Przykład może stanowić wyrok LM[637], w którym TSUE odniósł się do informacji zawartych w treści uzasadnionego wniosku Komisji przygotowanego w ramach art. 7 ust. 1 TUE, którego podstawą były efekty poprzedzającej go procedury z Komunikatu, uznając je za mające szczególne znaczenie, obiektywne i wiarygodne[638]. Jak trafnie podkreśla Taborowski: „w świetle wyroku LM można twierdzić, że TS nadał takiemu miękkiemu instrumentowi monitorowania, jakim jest postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu, istotną funkcję w kontekście zasady wzajemnego zaufania w europejskiej przestrzeni prawnej. Wydaje się, że nie byłoby to możliwe, gdyby TS uznał, że te informacje zostały zebrane na podstawie postępowania leżącego poza kompetencjami Komisji. Należy jednak zaznaczyć, że ta kwestia nie była wprost przedmiotem rozważań i rozstrzygnięcia TS w wyroku LM”[639].

Innym przykładem jest postępowanie w sprawie C-619/18 R Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej[640]. Mianowicie zdaniem TSUE informacje zebrane przez Komisję w ramach procedury kontroli praworządności „mają wpływ na przesłankę pilności, której spełnienie jest niezbędne do udzielenia zabezpieczenia w postępowaniu z art. 258 TFUE. Postępowanie na podstawie Komunikatu zyskało tym samym wpływ na funkcjonowanie innej procedury traktatowej (art. 279 w zw. z art. 258 TFUE).”[641] Tym samym TSUE nie tylko odniósł się do efektów procedury z Komunikatu, ale także „przyznał im określone skutki w kontekście postępowania zabezpieczającego. Gdyby wystąpiły wątpliwości co do kompetencji Komisji w tym zakresie, prawdopodobnie Trybunał powstrzymałby się przed takim obszernym odniesieniem się do postępowania na podstawie

---

634 Komunikat Komisji, Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM(2007) 502, wersja ostateczna, Bruksela, 5 września 2007 r.

635 Grzelak A., op. cit., s. 225; Taborowski M., op. cit., s. 110.

636 Zob. Taborowski M., op. cit., s. 110-114.

637 Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 61.

638 Taborowski M., op. cit., s. 110-111.

639 Taborowski M., op. cit., s. 110-111.

640 Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolita Polska, ECLI:EU:C:2018:102, pkt 80.

641 Taborowski M., op. cit., s. 111.

Komunikatu”[642]. Stanowisko TSUE wyraża jednak uznanie procedury kontroli praworządności jako instrumentu będącego „pełnoprawną część porządku prawnego UE” i wywołującego skutki prawne”[643]. Należy jednak podkreślić, że we wskazanych sprawach TSUE nie badał zarzutu braku kompetencji Komisji do prowadzenia procedury kontroli praworządności.

Podstawę procedury z Komunikatu stanowi także rola państwa prawnego w UE. Poszanowanie praworządności ma bowiem w UE ogromne znaczenie[644], co uzasadnia istnienie unijnych mechanizmów, mających na celu jej ochronę i kontrolę w państwach członkowskich. Ze względu na wspomniany już wielokrotnie „atomowy” charakter procedury z art. 7 TUE i nieskuteczność „miękkich” środków, konieczne było wprowadzenie przez Komisję nowego mechanizmu[645]. Mając na uwadze – obok przepisów prawnych przywoływanych powyżej – m.in. treść art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 TUE, instytucje UE, w tym również Komisja, mają za zadanie wspierać i propagować wartości Unii[646]. Określone w Komunikacie cele tej procedury, jakimi są umocnienie praworządności i zapobiegnięcie przyszłym, systemowym zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich, zanim zostaną spełnione warunki uruchomienia procedury z art. 7 TUE, doskonale odzwierciedlają wskazaną rolę Komisji w promowaniu praworządności[647].

Mimo tego, że zdaniem autorki Komisja posiada kompetencje do prowadzenia procedury kontroli praworządności, to należy nadmienić, że o ewentualnym jej braku może orzec jedynie TSUE[648]. Możliwe jest to poprzez zaskarżenie do TSUE Komunikatu lub dokumentów wydanych w toku określonej w nim procedury w ramach skargi na nieważność aktu prawa UE[649] – choć TSUE musiałby uznać, że nie mogą one wywoływać wiążące skutki

---

[642] Ibidem, s. 112-113.

[643] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 15; wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:102.

[644] Zob. szerzej na ten temat jednostkę redakcyjną niniejszej rozprawy dotyczącą znaczenia praworządności w prawie UE i prawie konstytucyjnym państw członkowskich, rozdział IV, pkt 5.

[645] Komunikat, s. 5-7.

[646] Zob. Hillion Ch., op. cit., s. 2.

[647] Hillion Ch., op. cit., s. 13; Komunikat, s. 7.

[648] Art. 19 ust. 1 TUE; Taborowski M., op. cit., s. 113.

[649] Art. 264 TFUE.

prawne[650], poprzez pytanie prejudycjalne[651] lub poprzez podniesienie przez jedną ze stron postępowania przed TSUE – w którym TSUE nadałby znaczenie prawne informacjom i dokumentom zebranym w toku procedury kontroli praworządności i jej wynikom – zarzutu braku kompetencji Komisji w tym zakresie[652]. Jednak mając na uwadze wskazane powyżej regulacje traktatowe, a także dotychczasowe, przywołane powyżej orzecznictwo TSUE, działania Rady UE, stanowisko większości przedstawicieli doktryny oraz inne przykłady procedura z Komunikatu jest uzasadniona.

2.2. Praworządność a klauzula tożsamości narodowej

Zasada praworządności łączy się z klauzulą tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE, zarówno w zakresie przedmiotu, ale także jej cech i znaczenia prawnego. Punktem wyjścia rozważań dotyczących praworządności w kontekście klauzuli tożsamości narodowej powinien być zatem jej charakter prawny oraz ujęcie jej jako metazasady, określanej mianem klauzuli parasolowej, składającej się z elementów omówionych w rozdziale I niniejszej rozprawy[653]. M. Taborowski nawiązując do pojęcia „Unii prawa", trafnie określa praworządność jako cechę porządku prawnego UE o ponadnarodowym i autonomicznym charakterze względem państw członkowskich[654].

Jednak nie tylko poszczególne elementy zasady państwa prawnego mają samodzielną wartość normatywną. Sama zasada państwa prawnego wyrażona w art. 2 TUE także może mieć samodzielne znaczenie prawne. Przede wszystkim może mieć ona wpływ na wykładnię zasad będących jej elementami, które interpretowane są przez jej pryzmat[655]. Ponadto wskazuje się na „wewnętrzny" aspekt państwa prawnego jako podstawowej wartości UE oraz wyznacznik służący ocenie legalności działania zarówno unijnych instytucji, jak i państw członkowskich w zakresie jej uprawnień[656]. Państwo prawne pełni funkcję ochronną i stanowi

[650] Taborowski M., op. cit., s. 113.
[651] Art. 267 TFUE.
[652] Taborowski M., op. cit., s. 114.
[653] Zob. rozdział I pkt 2.
[654] Taborowski M., op. cit., s. 81, 96.
[655] Taborowski M., op. cit., s. 81-82; Pech L., '*A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, (w:) "European Constitutional Law Review", 2010/6(3), s. 375-377.
[656] Ibidem, s. 81 i przywołane tam połączone opinie rzecznika generalnego Mengozzi przedstawione w dniu 26 października 2006 r. w sprawie C-354/04 P Gestoras Pro Amnistia, Juan Mari Olano Olano i Julen Zelarain

gwarancję wszystkich jego elementów, w tym skuteczności stosowania prawa UE, skutecznej kontroli sądowej, kontroli poszanowania praw podstawowych, podziału władzy, równości wobec prawa, niezależnych i bezstronnych sądów, legalności, pewności prawa czy zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych. Zasada ta ma bowiem także wpływ na stosowanie zasad, będących jej elementami, w ramach ochrony praworządności w UE, także w kontekście prawa krajowego lub działań podejmowanych przez dane państwo członkowskie[657].

Zasada państwa prawnego z art. 2 TUE ma podobne znaczenie prawne do ujętej w art. 4 ust. 2 TUE klauzuli tożsamości narodowej. Zakłada ona poszanowanie przez UE równości państw członkowskich wobec traktatów oraz ich tożsamości narodowej, która w sposób nierozerwalny wiąże się z „ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego", a także podstawowych funkcji państwa[658]. Jest to pewien wewnętrzny, nienaruszalny trzon państwa członkowskiego, wymagający szczególnej ochrony przed europeizacją[659]. Obejmuje on zarówno ujęte w regulacjach konstytucyjnych zasady ustrojowe oraz podstawowe prawa człowieka wraz z ich gwarancjami, ale także elementy pozanormatywne[660], wśród których należy wskazać zwłaszcza tradycje i kulturę państwa. Jednak w omawianym kontekście koniecznym jest odwoływanie się także do ustępu 3 niniejszego artykułu dotyczącego zasady lojalnej współpracy UE i państw członkowskich, wzajemnego szacunku i wsparcia w realizacji zadań

Errasti przeciwko Radzie UE i w sprawie C-355/04 P, Segi, Araitz Zubimendi Izaga i Aritza Galarraga przeciwko Radzie UE, ECLI:EU:C:2006:667, pkt 79.

[657] Taborowski M., op. cit., s. 82, i przywołane tam: wyrok TSUE w sprawie C-64/16, ASJP oraz postanowienie TSUE z 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce.

[658] Art. 4 ust. 2 TUE. Zob. także: Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiares Maduro przedstawiona w dniu 8 października 2008 r., sprawa C 213/07 Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulio Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias, ECLI:EU:C:2008:544, pkt 31, 32.

[659] Taborowski M., op. cit., s. 85 i przywołana tam: Claes M., *Negotiating Constitutional Identity or Whose Identity is It Anyway?*, (w:) Cales M., de Visser M., Propelier P., Van De Heying C. (red.), *Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012, s. 206. Zob. także m.in.: Drinóczi T., *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, (w:) "German Law Journal" 2020, nr 21, s. 105-130; Faraguna P., *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?*, (w:) "German Law Journal", vol. 18, nr 7, Special Issue: Constitutional Identity in the Age of Global Migration, s. 1617-1640; Ziółkowski M., *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, (w:) Wróbel A., Ziółkowski M. (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, WKP 2021, dostęp w systemie LEX; Ziółkowski M., *Dwie płaszczyzny dyskusji o tożsamości konstytucyjnej (teoria versus dogmatyka)*, (w:) Wróbel A., Ziółkowski M. (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, WKP 2021, dostęp w systemie LEX.

[660] Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, (w:) „Studia Iuridica Lublinensia", vol. XXV, nr 1, 2016, s. 55.

traktatowych. Klauzula tożsamości narodowej nie powinna być też analizowana w oderwaniu od zasady jednolitego i skutecznego stosowania prawa UE.

Odnosząc się do krajowego porządku prawnego klauzula z art. 4 ust. 2 TUE powinna być wypełniona treścią przez prawo konstytucyjne danego państwa członkowskiego. Jest ona indywidualna dla każdego z państw, z oczywistymi pewnymi różnicami w każdym z nich. Natomiast klauzula parasolowa państwa prawnego z art. 2 TUE określana i kształtowana jest poprzez jej elementy wyrażane w orzecznictwie TSUE. Co więcej, w literaturze przedmiotu pojawia się odniesienie do kształtującej się klauzuli tożsamości europejskiej, która stanowiłaby nienaruszalny, bezwzględnie przestrzegany przez wszystkie państwa członkowskie trzon wartości UE[661].

Klauzula tożsamości narodowej może wpływać na procedurę kontroli praworządności i inne mechanizmy chroniące tę zasadę i dokonywaną w ramach nich ocenę prawa krajowego danego państwa. Może ona bowiem wspierać i uzasadniać pewne wyjątki w działaniach państw członkowskich kierowane ochroną tożsamości narodowej czy konstytucyjnej. Przykładem odwołania się przed TSUE do art. 4 ust. 2 TUE są sprawy dotyczące imion i nazwisk w związku z regulacjami prawnymi poszczególnych państw członkowskich dotyczącymi zniesienia szlachectwa, a także wynikające z języka urzędowego w danym państwie[662]. Należy tutaj przywołać wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien[663] dotyczący austriackiej ustawy o zniesieniu szlachectwa, a także wyrok TSUE z 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-438/14, Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorf przeciwko Standesamt der Stadt Karlsruhe i Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe[664] odnoszący się do – różniących się od austriackich – regulacji niemieckich. Natomiast w kontekście ochrony języka urzędowego danego państwa przywołać należy wyrok TSUE z 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus Miesto Savivaldybės

[661] Sadurski W., *European Constitutional Identity?*, (w:) "Legal Studies Research Paper", The University of Sydney, Sydney Law School, nr 06/37, październik 2006, s. 1-21.

[662] Szerzej na temat orzecznictwa TSUE dotyczącego art. 4 ust. 2 TUE zob. Drinóczi T., op. cit., s. 106-108; Taborowski M., op. cit., s. 86-91.

[663] Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2010:806.

[664] Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-438/14, Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorf przeciwko Standesamt der Stadt Karlsruhe i Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe, ECLI:EU:C:2016:401.

Administracija[665] dotyczący sposobu zapisu imion i nazwisk polsko-litewskiego małżeństwa, a także wyrok TSUE z 16 kwietnia 2013 r. w sprawie C-202/11, Anton Las przeciwko PSA Antwerp NV[666] poruszający problem ograniczenia swobody przepływu pracowników w związku z przyjętą w Belgii nieważnością umów o pracę sporządzonych w innym języku niż język urzędowy. W powyższych sprawach TSUE przeprowadzał test proporcjonalności. Badanie danej sprawy poprzez ważenie racji konstytucyjnych interesów krajowych a unijnych jest niezbędne i ma kluczowe znaczenie[667]. Wskazać należy także na inne sprawy, w których państwa nieskutecznie odwoływały się do klauzuli tożsamości narodowej, np. dotyczące organizacji państwa i dystrybucji władz między szczeblem centralnym, regionalnym a lokalnym[668], ochrony państwowości i suwerenności[669], regulacji dostępu do niektórych zawodów[670], wymiaru czasu pracy sędziów i zasady równego traktowania[671] czy uznania zawartego w innym państwie małżeństwa osób tej samej płci[672]. Ukazuje to, że odwołanie się przed TSUE do klauzuli tożsamości narodowej nie zawsze jest uznawane. Jeśli jednak zostanie pozytywnie rozpatrzone i przyjęte w całości lub w części za właściwe w danej sprawie, może ono wpłynąć na uzasadnienie pewnych rozwiązań krajowych i uznanie ich za spełniające wymogi prawa UE[673]. Jednakże zdaje się, że klauzula ta powinna być powoływana raczej w roli dodatkowego i niejedynego uzasadnienia, przy odwołaniu się także do innych instytucji prawa unijnego[674].

Termin tożsamość narodowa w niektórych państwach bywa rozumiany jako tożsamość konstytucyjna[675]. Także w literaturze przedmiotu często występuje właśnie

---

[665] Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus Miesto Savivaldybės Administracija, ECLI:EU:C:2011:291.

[666] Wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie C-202/11, Anton Las przeciwko PSA Antwerp NV, ECLI:EU:C:2013:239.

[667] Taborowski M., op. cit., s. 91-92.

[668] Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-156/13, Digibet Ltd przeciwko Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, ECLI:EU:C:2014:1756.

[669] Wyrok TSUE z dnia 16 października 2012 r. w sprawie C-364/10, Hunagry przeciwko Slovak Republic, ECLI:EU:C:2012:630.

[670] Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawach połączonych C-58/13 i C-59/13, Angelo Alberto Torresi i Pierfrancesco Torresi przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, ECLI:EU:C:2014:2088.

[671] Wyrok TSUE z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie C-393/10, Dermod Patrick O'Brien przeciwko Ministry of Justice, ECLI:EU:C:2012:110.

[672] Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16, Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

[673] Taborowski M., op. cit., s. 90-91.

[674] Ibidem, s.91-92.

[675] Zob. Śledzińska-Simon S., Ziółkowski M., *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting on the Old Clothes of Sovereignty?*, 11 lipca 2017 r., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2997407 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 3-4, 8-9; Całka E., op. cit., s. 55, i przywołany tam wyrok TK z dnia 24

sformułowanie „constitutional" obok „national". Wskazać jednak należy na rozróżnienie tożsamości narodowej jako pojęcia szerszego, mieszczącego w sobie pojęcie tożsamości konstytucyjnej[676]. Nie są to bowiem pojęcia tożsame. Termin „tożsamość konstytucyjna"[677], choć nie jest nowym pojęciem, w dobie problemów z praworządnością w niektórych państwach członkowskich zyskał na popularności, będąc wykorzystywanym „do osiągnięcia określonych celów politycznych"[678]. Podczas tworzenia nowych konstytucji w latach 90. XX wieku państwa znacznie częściej odwoływały się bowiem do pojęcia „europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego" i europejskiej tradycji demokratycznej[679]. Przez tożsamość konstytucyjną, będącą podobnie jak pojęcie praworządności czy tożsamości narodowej wartością nieposiadającą jednoznacznej, powszechnie przyjętej, szczegółowej definicji[680], należy rozumieć, że jest ona „bytem idealnym, wyobrażonym, a raczej tworzonym głównie na potrzeby legitymacji trudnych decyzji politycznych lub decyzji sądów konstytucyjnych, (…) obciążonym silnym ładunkiem emocjonalnym i aksjologicznym"[681]. Obejmuje ona „zwykle zespół zasad i wartości, które są szczególnie cenne z punktu widzenia państwa i narodu i które powinny pozostać stałe"[682], a które "odwołują się do konkretnego fundamentu aksjologicznego wartego ochrony i tym samym stanowiącego, w rozumieniu ustrojodawcy, podstawę porządku konstytucyjnego"[683]. Jak podkreśla H. Suchocka tożsamość konstytucyjna

---

listopada 2010 r. w sprawie K 32/09, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49; Wójtowicz K., *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r. (K 32/09),* (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2011, nr 11, s. 11.

676 Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiares Maduro przedstawiona w dniu 8 października 2008 r., sprawa C 213/07 Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulio Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias, ECLI:EU:C:2008:544, pkt 31.

677 Zob. szerzej na temat tożsamości konstytucyjnej: Ziółkowski M., *Mozaika tożsamości…*, dostęp w systemie LEX.

678 Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 229; zob. także: Barcik J., *Zasada państwa prawnego jako element europejskiej tożsamości konstytucyjnej*, (w:) Kozłowski A. (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022, s. 511.

679 Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 231-233; Suchocka H., *Rule of law – ewolucja…*, dostęp w systemie LEX. Markert T., op. cit., s. 8. Tuleja P., art. 2, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis, nb. 14-18.

680 Zob. Barcik J., *Zasada państwa prawnego jako element…*, s. 512.

681 Przywołana za H. Suchocką: Śledzińska-Simon A., *Koncepcja tożsamości konstytucyjnej: wymiar indywidualny, relatywny oraz zbiorowy*, (w:) „Acta Universitatis Wratislavensis", No. 3744, „Przegląd Prawa i Administracji", 2016, t. CVII, s. 335.

682 Przywołany za H. Suchocką: Granat M., *Tożsamość Konstytucji,* (w:) Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, KUL, Lublin, 2017, s. 43.

683 Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 230.

stanowi zatem ochronę tzw. „względnej niezmienialności" konstytucji, czyli zapobiega jej zmianom poza wyraźnym „momentem konstytucyjnym", kiedy taka zmiana jest konieczna[684].

W omawianej problematyce pojawia się także zagadnienie sporów granicznych czy tzw. sporu prawa lub sądu „ostatniego słowa" miedzy krajowym sądem konstytucyjnym a TSUE[685]. W kontekście treści klauzuli z art. 4 ust. 2 TUE w orzecznictwie sądów krajowych i TSUE, należy podkreślić zwłaszcza rolę pytań prejudycjalnych i stosowania argumentów sprzyjających integracji[686]. Warto także przypomnieć, że problematyka kompetencji krajowych sądów konstytucyjnych i ETS w zakresie granic uprawnień UE w odniesieniu do systemu krajowego i klauzuli tożsamości narodowej była m.in. przedmiotem tzw. debaty Kompetenz-Kompetenz i zaowocowała teorią pluralizmu konstytucyjnego ściśle powiązanego z koncepcją tożsamości narodowej[687].

Pluralizm konstytucyjny, choć skupia się na tożsamości narodowej to jednak nie zakłada bezwzględnego prymatu tej wartości, lecz dialog, wzajemną, lojalną współpracę, zaufanie i wzajemne dostosowywanie się ETS/TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych[688]. Polega on na przyjęciu systemu heterarchicznego, czyli porządku niehierarchicznego, obejmującego brak pierwszeństwa i nadrzędności zarówno prawa krajowego i orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych oraz najwyższych, jak i prawa UE oraz orzecznictwa ETS/TSUE[689]. Koncepcja ta, choć miała pewne wady, to jednak zdawała się nie przewidywać sytuacji braku chęci wzajemnej, lojalnej współpracy i dialogu ze strony państwa członkowskiego, kryzysów konstytucyjnych, wzmacniania się tendencji autorytarnych, braku poszanowania dla podstawowych wartości, występowania zagrożeń dla praworządności i

---

[684] Ibidem.

[685] Ibidem, s. 236.

[686] Drinóczi T., op. cit., s. 107-108.

[687] Kelemen R. D., Pech L., *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland*, (w:) "Reconnect Working Paper", No. 2, September 2018, s. 5. Szerzej na ten temat zob. Walker N., *The Idea of Constitutional Pluralism*, (w:) "Modern Law Review", maj 2002, vol. 65, nr 3, s. 317-359; Avbelj M., Komárek J. (red.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford and Portland, Oregon, 2012; Kelemen R. D., Pech L., *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*, (w:) "Cambridge Yearbook of European Legal Studies", vol. 21, grudzień 2019 r., s. 59-74; Avbelj M., *Constitutional Pluralism and Authoritarianism*, (w:) "German Law Journal", vol. 21, nr 5, lipiec 2020, s. 1023-1031; Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?*, (w:) „Common Market Law Review", 1999, nr 36, s. 703-750; Sołtys A., *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, (w:) "Państwo i Prawo", 2021, nr 4, s. 3-21, dostęp w systemie LEX.

[688] Kelemen R. D., Pech L., *Why autocrats love…*, s. 5.2

[689] Ibidem, s. 6.

wykorzystywania jej przez populistów i autokratów – wraz z klauzulą tożsamości narodowej – dla uzasadnienia podejmowanych w tym zakresie działań oraz podważania kompetencji UE do kontroli i ochrony przestrzegania zasady państwa prawnego przez dane państwo członkowskie[690]. Widoczne jest to na przykładzie Polski i Węgier[691]. R. D. Kelemen i L. Pech zwracają uwagę, że koncepcje pluralizmu konstytucyjnego i tożsamości narodowej są szczególnie podatne na nadużycia. Dokonują oni porównania pluralizmu konstytucyjnego do energetyki jądrowej, wskazując na korzyści z niej płynące w czasie pokoju przy jednoczesnym niebezpieczeństwie i łatwości wykorzystania w roli broni w czasie wojny, odnosząc tę myśl do obecnych, wyraźnych zagrożeń liberalnej demokracji konstytucyjnej[692]. Odwoływanie się do tych koncepcji jest bowiem charakterystyczne dla reżimów populistycznych, niepraworządnych i autokratycznych[693].

Porządki konstytucyjne państw członkowskich UE różnią się od siebie. Formy rządów czy poszczególne elementy ustrojowe są jednak w pełni respektowane w ramach klauzuli z art. 4 ust. 2 TUE i nie ma prób ani zasadności ich unifikacji[694]. Natomiast wartości wyrażone w art. 2 TUE, w tym zasada państwa prawnego, powinny być wspólna dla każdego z nich, stanowić drogowskaz, nadrzędny, niepodważalny trzon każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Podkreślają to m.in. P. Marcisz i M. Taborowski wskazując, że „zasadnicze różnice" w rozumieniu państwa prawnego „nie przebiegają jednak według granic narodowych" i choć istnieją różne koncepcje tej zasady to nie stanowi to uzasadnienia jej ewentualnego braku znaczenia normatywnego[695]. Jak wskazuje Komisja zasada praworządności jest ugruntowana, a jej „podstawowe znaczenie jest jasno zdefiniowane i – pomimo różnic tożsamości narodowych oraz systemów i tradycji prawnych, które Unia musi respektować – jednakowe we wszystkich państwach członkowskich"[696]. Elementy

---

690 Zob. Walker N., *Constitutional Pluralism Revisted*, (w:) "European Law Journal", vol. 22, nr 3, czerwiec 2016, s. 333-355; Scholtes J., *Abusing Constitutional Identity*, (w:) "German Law Journal", 2021, nr 22, s. 534-556.

691 Kelemen R. D., Pech L., *Why autocrats love…*, s. 6, 11-21. Zob. także: Śledzińska-Simon S., Ziółkowski M., op. cit.*;* Halmai G., *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, (w:) "Review of Central and East European Law", vol. 43, nr 1, s. 23-42.

692 Kelemen R. D., Pech L., *Why autocrats love…*, s. 21-22.

693 Ibidem, s. 7-; Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego,* (w:) „Państwo i Prawo", 2019/1, s. 3-23, dostęp w systemie LEX, nt. 1 pkt 2; Scholtes J., op. cit.*;* Drinóczi T., op. cit., s. 126-127; Avbelj M., *Constitutional Pluralism…*, s. 1025-1027, 1031.

694 Ibidem, nt. 4; Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

695 Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

696 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final,

praworządności wymienione w Komunikacie nie muszą być realizowane w każdym państwie członkowskim w ten sam sposób. Co więcej, gwarancji odpowiedniego ich przestrzegania nie zapewnia istnienie konkretnej normy prawnej, lecz „cały układ tych norm w połączeniu z określonymi stosunkami społecznymi”[697]. Ponadto, pomimo że w poszczególnych państwach niektóre elementy ustrojowe się różnią i część z nich może pełnić mniejszą lub większą rolę lub wcale nie występować to kluczowe jest zrozumienie, że jeśli dany porządek konstytucyjny zakłada istnienie konkretnej instytucji to powinna ona mieć zagwarantowane odpowiednie funkcjonowanie. Niezbędne jest także szersze odniesienie danej sytuacji do różnic ustrojowych w poszczególnych państwach[698]. Z kolei w przypadku braku poszanowania dla podstawowych wartości, systemowych zagrożeń dla praworządności w państwie członkowskim i braku skuteczności mechanizmów krajowych konieczne jest podjęcie przez UE odpowiednich kroków, chroniących nie tylko unijne podstawy, ale także prawa obywateli danego państwa i jego porządek konstytucyjny.

Należy podkreślić, że zarówno klauzula tożsamości narodowej, jak i zasada państwa prawnego nie mają pełnić roli tarczy czy miecza[699]. Powinny one współgrać, wzajemnie się uzupełniać, nie zaś wykluczać i być sobie przeciwstawiane[700]. Niedopuszczalne jest szukanie przez dane państwo członkowskie w klauzuli z art. 4 ust. 2 TUE i niektórych, wybranych normach prawa konstytucyjnym tego państwa uzasadnienia do wprowadzania niekonstytucyjnych, niepraworządnych zmian lub upatrywania w nich remedium na nieuruchamianie czy niekontynuowanie unijnych procedur mających chronić praworządność. Podkreślić także należy, że wszystkie państwa członkowskie w momencie podjęcia decyzji o dołączeniu do UE znały jej wartości podstawowe i wyrażały zobowiązanie do ich poszanowania, tym bardziej, że stabilność instytucji gwarantujących przestrzeganie praworządności jest zgodnie z art. 49 TUE jednym z warunków akcesji[701]. Podkreślał to także m.in. polski TK, wskazując, że wartości ujęte w polskiej „Konstytucji i w Traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej”, a „zawarty w traktacie

---

https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1.

[697] Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

[698] W kontekście metody prawnoporównawczej P. Marcisz i M. Taborowski przywołują polski TK, uzasadniając, że nie można zrównać sytuacji nieposiadania sądu konstytucyjnego do jego zniszczenia pomimo istnienia regulacji konstytucyjnych ujmujących jego funkcjonowanie; zob. Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

[699] Claes M., *Negotiating Constitutional…*, s. 207.

[700] Zob. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur…*, nt. 2, pkt 5.

[701] Zob. Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa…*, nt. 1, pkt 1.

projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej, do których należy wskazanie kontekstu historii, tradycji i kultury wyznaczającego tożsamość narodową, szanowaną w Unii w myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej"[702]. Przywołany polski TK w innym wyroku wskazał także, że „konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo wspólnotowe nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie. Stanowi natomiast efekt wspólnych działań państw członkowskich"[703]. Zasada ta nie powinna być zatem kwestionowana w żadnym z państw członkowskich UE. Co więcej, tożsamość konstytucyjna omawianych państw kształtująca się po zmianach ustrojowych, oparta podczas tworzenia nowych konstytucji lub jak w przypadku Węgier nowelizacji dotychczasowej – na standardzie europejskim, wpisana była właśnie w tożsamość europejską[704]. Należy jednak nadmienić, ze najnowsze stanowisko polskiego TK odbiega od dotychczasowej linii orzeczniczej wskazanej powyżej[705].

Na gruncie powyższych rozważań powstaje pytanie, czy państwo, w którym występują systemowe zagrożenia lub naruszenia zasady praworządności powinno mieć taką samą możliwość powoływania się na klauzulę tożsamości narodowej jak państwa członkowskie szanujące wartości z art. 2 TUE, w których problemy te nie mają miejsca[706]. Z pewnością

---

[702] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9/108, Dz.U. 2010/229/1506; przywołany także przez H. Suchocką: Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 233.

[703] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49, Dz.U. 2005/86/744; przywołany także przez H. Suchocką: Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 237.

[704] Suchocka H., *Zmieniająca się…*, s. 234.

[705] Zob. wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21; Bogdanowicz P., *Opinia prawna na temat skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa Unii Europejskiej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa, 2021, https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-na-temat-skutkow-prawnych-orzeczenia-tk-dotyczacego-niezgodnosci-przepisow-traktatu-o-ue-z-konstytucja-rp/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21: ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2021, nr 12 (195), s. 4-11.

[706] Zob. Taborowski M., op. cit., s. 92-93.

uzasadnienie zgodności z prawem UE krajowych regulacji związanych z systemowym zagrożeniem lub naruszeniem praworządności powinno być utrudnione, aby zapobiec nadużywaniu art. 4 ust. 2 TUE i dalszym niepraworządnym działaniom danego państwa. M. Taborowski wskazuje w tym zakresie na powinność uwzględnienia art. 2 TUE w sposób odwrotny do art. 4 ust. 2 TUE, mianowicie również jako wymogu optymalizacyjnego, lecz w tym przypadku na niekorzyść państwa nieszanującego zasady praworządności[707], podkreślając jednak uzależnienie stopnia jego wpływu od charakteru, zakresu, intensywności i przedmiotu tych zagrożeń[708]. Zatem tak jak klauzula tożsamości narodowej powinna mocniej oddziaływać i być uwzględniana w zależności od stopnia ingerencji prawa UE w nienaruszalny trzon tożsamości narodowej państwa członkowskiego, analogicznie zasada praworządności powinna bardziej wpływać na niekorzyść państwa członkowskiego zależnie od stopnia intensywności ingerencji tego państwa w wartość państwa prawnego i tym samym porządek prawny UE, której fundament ona stanowi, mając na celu silniejsze oddziaływanie na ochronę tej wartości. Tym samym zasada państwa prawnego ujęta w art. 2 TUE wyznacza granice dla art. 4 ust. 2 TUE i działań podejmowanych przez państwa członkowskie w zakresie tożsamości narodowej, która powinna być kształtowana jako tożsamość państw członkowskich UE[709].

Praworządność ma w UE kluczowe znaczenie. Pomimo pewnych dopuszczalnych różnic w jej dookreślaniu w porządkach krajowych poszczególnych państw członkowskich, ma ona główny, podstawowy wymiar wspólny dla UE i wszystkich państw członkowskich, bez konieczności jej jednolitego, dokładnego, szczegółowego, uniwersalnego definiowania[710]. Treść art. 2 TUE i wyrażone w nim wartości – fundamenty UE, powinny stanowić podstawę wszelkich działań publicznych w przestrzeni prawnej UE i krajowych porządków prawnych państw członkowskich[711]. Zasady te mają bowiem charakter nadrzędny i ostateczny, a sama UE określana jest wspólnotą wartości, dlatego brak ich ochrony i brak odpowiedzi na zagrożenia praworządności w państwach członkowskich w postaci nieuruchamiania odpowiednich procedur w tym zakresie „podważałyby sens istnienia całej wspólnoty”[712].

[707] Taborowski M., op. cit., s. 92.
[708] Ibidem.
[709] Taborowski M., op. cit., s. 95-96 i przywołany tam: von Bogdandy A., Schill S., *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, (w:) „Common Market Law Review”, 2011, nr 5 , s. 1426, 1430. Zob. także: Hillion Ch., op. cit., s. 3; Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5.
[710] Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.
[711] von Bogdandy A., *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, (w:) “Common Market Law Review”, 2020, nr 3, s. 705-740, dostęp w systemie LEX, nt. 2.
[712] Ibidem.

Państwo nierealizujące i nieszanujące zasady państwa prawnego nie zapewnia skutecznej realizacji prawa UE i nie umożliwia dalszej integracji europejskiej w duchu wzajemnego zaufania i wzajemnej współpracy. Nadto, nie zapewniałyby gwarancji ochrony praw obywateli UE[713].

Klamrą powyższych przemyśleń niech będą słowa rzecznika generalnego M. Poiares Maduro wyrażone w opinii w sprawie C-213/07, Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulio Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias, zgodnie z którymi „zachowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich nie może być rozumiane jako bezwzględne poszanowanie wszystkich krajowych zasad konstytucyjnych". Nie jest ono nieograniczone, ponieważ w odwrotnej sytuacji ustawy zasadnicze poszczególnych państw członkowskich mogłyby umożliwiać „uwolnienie się" państw członkowskich od stosowania prawa UE w określonych dziedzinach, co mogłoby z kolei doprowadzić do dyskryminacji „między państwami członkowskimi w zależności od treści, jaką każde z nich nadałoby swojej konstytucji krajowej". M. Poiares Maduro konstatuje, że „tak samo jak prawo wspólnotowe uwzględnia tożsamość konstytucyjną państw członkowskich, krajowe prawo konstytucyjne musi dostosować się do wymogów wspólnotowego porządku prawnego"[714].

2.3. Nadrzędność konstytucji i zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej

Z koncepcją tożsamości narodowej i mieszczącej się w niej pojęciem tożsamości konstytucyjnej wiąże się także zagadnienie nadrzędności konstytucji i zasada prymatu prawa unijnego. Konstytucja w każdym z omawianych państw pełni szczególną rolę, wynikającą z jej cech jako ustawy zasadniczej w postaci szczególnej treści[715], szczególnej mocy[716] i szczególnej formy[717]. Jest ona bowiem najważniejszym aktem prawnym, określającym ustrój państwa, jego podstawowe elementy i zasady. W polskim prawie konstytucyjnym zasada nadrzędności konstytucji wyrażona została w art. 8, zgodnie z którym „Konstytucja jest

[713] Ibidem, nt. 3.
[714] Opinia rzecznika generalnego M. Poiares Maduro z 8 października 2008 r. w sprawie C-213/07 Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulio Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias, ECLI:EU:C:2008:544, pkt 33.
[715] Zob. szerzej na ten temat w odniesieniu do polskiej konstytucji: Tuleja P., art. 8, (w:) Safjan M., Bosek L., op. cit., nb. 13-17.
[716] Zob. szerzej na ten temat w odniesieniu do polskiej konstytucji: ibidem, nb. 18-31.
[717] Zob. szerzej na ten temat w odniesieniu do polskiej konstytucji: ibidem, nb. 32.

najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej", a jej przepisy „stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej"[718]. W ustawie zasadniczej Węgier art. R ust. 1 i 2 wskazuje, że „Ustawa Zasadnicza jest podstawą systemu prawnego Węgier. Ustawa Zasadnicza i przepisy prawa obowiązują wszystkich". Z kolei w słowackiej konstytucji w rozdziale IX zawierającym postanowienia przejściowe i końcowe podkreślono jej rangę m.in. poprzez wskazanie w art. 152 ust. 1 zdaniu pierwszym, że „ustawy konstytucyjne, ustawy i inne powszechnie obowiązujące akty prawne zachowują ważność w Republice Słowackiej, jeżeli nie pozostają w sprzeczności w niniejszą Konstytucją" oraz ust. 4 zakładającym, że „wykładnia i stosowanie ustaw konstytucyjnych, ustaw i innych powszechnie obowiązujących aktów prawnych musi być zgodne z niniejszą Konstytucją". Co istotne, także tam znalazł się przepis określający pierwszeństwo nad ustawą umów międzynarodowych o prawach człowieka i podstawowych wolnościach, ratyfikowanych i ogłoszonych w sposób określony w ustawie, będących częścią porządku prawnego Republiki Słowackiej, gwarantujących „szerszy zakres konstytucyjnych praw i wolności"[719].

Konstytucje omawianych państw członkowskich odnoszą się także do aktów prawa międzynarodowego. Określają one nie tylko miejsce prawa unijnego w porządku prawnym danego państwa, ale także niektóre z nich podkreślają członkostwo w UE[720]. Przykład takiej regulacji stanowi art. 7 słowackiej konstytucji[721]. Ustęp 1 wspomnianego przepisu wskazuje na możliwość wstąpienia Republiki Słowackiej na podstawie swobodnej decyzji „w państwowy związek z innymi państwami", przy czym rozstrzygnięcie takie następuje w drodze ustawy konstytucyjnej zatwierdzonej w referendum. Ustęp 2 natomiast określa przeniesienie przez Republikę Słowacką wykonywania części swoich praw na WE i UE w drodze umowy międzynarodowej, a także zawiera zasadę pierwszeństwo prawnie wiążących aktów WE i UE przed ustawami Republiki Słowackiej. Co więcej, zgodnie z art. 1 ust. 2 „Republika Słowacka uznaje i przestrzega powszechnych zasad prawa międzynarodowego,

[718] Zob. Banaszak B., *art. 8*, (w:) *Konstytucja…*, dostęp w systemie Legalis; Tuleja P., *art. 8*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.
[719] Art. 154c Konstytucji Republiki Słowackiej. Zob. Dobrovičová G., *Čl. 152, 154c*, (w:) Čič M. (red.), *op. cit.*
[720] Zob. Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków-Rzeszów-Zamość, 2011, wyd. I.
[721] Drgonec J., *Čl. 7*, (w:) Čič M. (red.), op. cit.; Drgonec J., *Čl. 7*, (w:) *Ústava Slovenskej republiky*. *Komen*tár, 3. wydanie, Šamorín: Heuréka 2012, s. 230-241.

umów międzynarodowych, którymi jest związana, i innych swoich zobowiązań międzynarodowych”[722].

W ustawie zasadniczej Węgier podkreślono w art. E współdziałanie Węgier „w tworzeniu jedności europejskiej w interesie urzeczywistnienia wolności, dobrobytu i bezpieczeństwa narodów europejskich”. Odwołano się także do członkostwa w UE i możliwości sprawowania wspólnie z innymi państwami członkowskimi niektórych swoich uprawnień konstytucyjnych „za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej”, a prawo UE może w tym zakresie „ustanowić powszechnie obowiązującą regułę postępowania”. Przy czym uznanie wiążącego charakteru takiej umowy międzynarodowej wymaga uchwalenia – większością dwóch trzecich głosów członków Zgromadzenia Krajowego – stosownego upoważnienia. Z kolei w art. Q wskazano na dążenie Węgier do współpracy międzynarodowej w oparciu o zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i stabilnego rozwoju ludzkości. Nadto, ust. 2 i 3 określają zapewnienie zgodności prawa krajowego z prawem międzynarodowym i przyjęcie powszechnie uznanych reguł prawa międzynarodowego.

Konstytucja RP – analogiczne do art. 1 ust. 2 konstytucji Słowacji – w art. 9 stanowi o przestrzeganiu przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego[723]. Kluczowe znaczenie mają także zwłaszcza art. 90 i 91 dotyczące przekazania na podstawie umowy międzynarodowej uprawnień organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu i miejsca umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym[724]. Mianowicie art. 91 stanowi, że „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”, oraz „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”, a także „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą

---

[722] Zob. szerzej na ten temat: Baraník K., *Ústava na hviezdnom nebi: vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*, Leges, Praga 2020, zwłaszcza s. 171-192.

[723] Zob. Banaszak B., art. 9, (w:) *Konstytucja…*, dostęp w systemie Legalis; Wójtowicz K., *art. 9*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

[724] Zob. Orłowski W., Skrzydło W., *O potrzebie i możliwościach stworzenia „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) Gajda A., Grajewski K., Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Wiszowaty M. (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020; Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako przesłanka możliwych zmian w Konstytucji RP*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2021, nr 5(63), s. 203-215.

Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”[725].

Prawo UE ma określone cechy, które wiąże się przede wszystkim z zasadami pierwszeństwa, bezpośredniej skuteczności, bezpośredniego stosowania oraz skuteczności systemowej[726]. Ukształtowana w orzecznictwie TSUE zasada prymatu prawa UE zakłada pierwszeństwo jego stosowania przed rozwiązaniami krajowymi państw członkowskich[727]. Choć z założenia odnosi się ona do wszystkich przepisów wewnętrznych – także konstytucyjnych, to jednak, w wyniku braku potwierdzenia takiego ujęcia w orzecznictwie większości krajowych sądów konstytucyjnych, TSUE przyjął pewne ograniczenia tej zasady, m.in. w postaci omówionej powyżej klauzuli tożsamości narodowej[728]. Zasada pierwszeństwa prawa UE jest regułą kolizyjną, umożliwiającą podjęcie rozstrzygnięcia ewentualnej kolizji prawa UE i prawa krajowego w danym stanie faktycznym, zapobiegając stosowaniu i stanowieniu przepisów prawa sprzecznych z prawem UE zgodnie z koncepcją wyłączenia stosowania[729]. Nie wiąże się ona z automatycznym wyłączeniem obowiązywania takiego przepisu i jego nieważnością. Usunięcie kolizji leży bowiem w kompetencji ustawodawcy krajowego[730].

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić istnienie zatem zarówno unijnego ujęcia zasady pierwszeństwa, jak i krajowego, zawartego w przepisach rangi konstytucyjnej. Pierwszeństwo prawa UE nad ustawodawstwem zwykłym jest powszechnie akceptowane,

---

[725] Zob. Banaszak B., art. 90, 91, (w:) *Konstytucja…*, dostęp w systemie Legalis; Szpunar M., *art. 90*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom II, komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis; Capik A., Łazowski A., *art. 91*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom II, komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

[726] Zob. Baraník K., *Ústava na hviezdnom nebi...*, s. 99-125; Ruczkowski P., *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,* (w:) „Rocznik Administracji Publicznej”, 2018 (4), s. 135; Grzeszczak R., *„Mapa” judykatury Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, WKP 2020, dostęp w systemie LEX.

[727] Zob. zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL, 1964, ECR 585; wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, 1963, ECR 1; wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970, ECR 1125.

[728] Całka E., op. cit., s. 48, 51-56; Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?*, (w:) Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa, 2013.

[729] Całka E., op. cit., s. 49; Kowalik-Bańczyk K., op. cit., s. 32.

[730] Ibidem; zob. także: Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 21-42.

wątpliwości natomiast pojawiają się w kontekście relacji prawa UE do ustawy zasadniczej[731]. Wskazane obiekcje krajowych sądów konstytucyjnych dotyczące pierwszeństwa prawa UE także nad konstytucją ujęte zostały m.in. w wyrokach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego[732]. Natomiast w orzecznictwie polskiego TK należy wskazać zwłaszcza na wyroki z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04[733] i z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09[734]. Polski TK, odnosząc się także do stanowiska przedstawicieli doktryny, wskazał na ścisły związek nadrzędności konstytucji z zasadą suwerenności, podkreślając, że „normy Konstytucji stanowią «wyraz suwerennej woli narodu» i dlatego «nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją)»", dodając, że „przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie stanowi jej zakwestionowania"[735].

Zasada nadrzędności konstytucji pełni ważną rolę, jednak nie stanowi ona zagrożenia dla jednolitego obowiązywania i skutecznego stosowania prawa UE oraz realizacji obowiązków wynikających z członkostwa[736]. Jak podkreślił TK przy przenoszeniu uprawnień państwa na UE nie może dochodzić do naruszenia przepisów konstytucji[737]. Odnosi się to także do zasady jej nadrzędności. Konstytucja ma szczególną moc prawną i – jak wskazuje TK – pozostaje ona najwyższym prawem w państwie w odniesieniu do wszystkich umów międzynarodowych

[731] Zob. Wróbel A., Safjan M., *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją?*, wywiad A. Wróbla z M. Safjanem, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", kwiecień 2006, nr 4, s. 4-10; Grzeszczak R., *„Mapa" judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX; Garlicki L., *Umiędzynarodowienie…*, s. 165.

[732] Ruczkowski P., op. cit., s. 140, i przywołane tam: wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 maja 1974 r., Solange I, BVerfGE 37, 271; z dnia 22 października 1986 r., Solange II, BVerfGE 73, 339; z dnia 6 lipca 2000 r. (Bananenmarktordnung), BVerfGE 102, 147; z dnia 12 października 1993 r. (Maastricht-Urteil), 28 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155, z dnia 30 czerwca 2009 r. (Lisbon-Utreil), 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267–437.

[733] OTK-A 2005, nr 5, poz. 49, Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744.

[734] OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506.

[735] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506 i przywołany tam: wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 z OTK-A 2005, nr 5, poz. 49, Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744.

[736] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506 i przywołany tam: Biernat S., *Glosa do wyroku TK z 11.05.2005 r. [zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP] K 18/04*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego", nr 4/2005, s. 205.

[737] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506.

wiążących Polskę[738]. Zachowuje ona pierwszeństwo obowiązywania i stosowania na terytorium RP. TK wskazał na niemożność przekazania organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 lub 91 ust. 3 konstytucji RP „upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji" sprzecznych z ustawą zasadniczą, a zwłaszcza uprawnień uniemożliwiających Polsce funkcjonowanie „funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne". Akcentuje przy tym ograniczenie przedmiotu przekazywanych kompetencji do „niektórych spraw", co zapewniać ma ochronę i poszanowanie suwerenności i podstawowych, nienaruszalnych wartości konstytucyjnych[739].

Akcesja do UE miała wpływ na zmiany w obowiązującym prawie krajowym poszczególnych państw, w tym także dotyczące przepisów konstytucyjnych. Wiązała się także z dobrowolną akceptacją częściowego przeniesienia suwerennych praw danego państwa na UE[740]. Co więcej, członkostwo w UE, co szczególnie widoczne jest w ramach badań przedstawionych w niniejszej pracy, oddziałuje na wykładnię prawa krajowego. Interpretacja każdego przepisu powinna być dokonywana przez pryzmat prawa UE. Ma to zastosowanie także do naczelnych zasad konstytucji. Również na gruncie badanej problematyki – nie sposób dokonać próby przedstawienia wartości praworządności w oderwaniu od prawa UE, opierając się wyłącznie na przepisach konstytucyjnych danego państwa. Prawo unijne pozostaje bowiem w ścisłym związku z prawem krajowym, w tym także – a może nawet zwłaszcza – prawem konstytucyjnym.

Jak trafnie wskazał R. Grzeszczak system prawa UE stanowi wielopoziomowy konstytucjonalizm europejski i multicentryczny system prawny, będący mozaiką konstytucyjną konstytucji państw członkowskich i UE, który obowiązuje „na terytorium każdego państwa członkowskiego" i w którym niezbędna jest współpraca „organów

[738] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 z OTK-A 2005, nr 5, poz. 49, Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744.

[739] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506.

[740] Świątkowski A., *Spór o prymat prawa unijnego nad konstytucjami państw członkowskich – déjá vu*, (w:) „Palestra", 2020, nr 11, https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/11-2020/artykul/spor-o-prymat-prawa-unijnego-nad-konstytucjami-panstw-czlonkowskich-deja-vu (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), i przywołane tam wyroki TSUE: z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL, 1964, ECLI:EU:C:1964:66, ECR 585; z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970, ECR 1125; z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 Administrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49; z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 R. przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd i in., ECLI:EU:C:1990:257.

krajowych i unijnych, w tym także sądów krajowych i TSUE”[741]. Jest to „harmonijne połączenie odrębnych systemów prawa państw członkowskich we współzależną, jednolitą całość”[742]. Wskazuje się także na konstytucjonalizację prawa UE. Kluczowe znaczenie ma ujęcie w przepisach TUE podstaw aksjologicznych. Wartości, na których opiera się UE ujęte w art. 2 TUE wzajemnie przenikają się z naczelnymi zasadami konstytucji poszczególnych państw członkowskich, tworząc wspólnie multicentryczny, „złożony europejski porządek konstytucyjny”[743]. Źródłami prawa są zatem pozostające we wspólnej relacji wartości i zasady prawa UE, konstytucji krajowych i instrumentów międzynarodowych. Uprawnienia organów krajowych i ponadnarodowych, unijnych obejmujące zwłaszcza tworzenie, wykonywanie, stosowanie i wykładnię prawa wzajemnie na siebie oddziałują, łączą się, uzupełniają i zazębiają, w wyniku czego „powstaje jeden, niehierarchiczny system środków władzy posiadających kompetencje prawodawcze, wykonawcze i sądownicze”[744].

Mając na uwadze zasadę lojalnej współpracy wyrażoną w treści art. 4 ust. 3 TUE i uznanie przez TSUE jej zastosowania niezależnie od istnienia kompetencji UE w danym zakresie, należy podkreślić, że każde państwo członkowskie ma obowiązek jej realizacji i kierowania się nią we wszystkich obszarach swoich działań. Ch. Hillion podkreśla, że przepisy konstytucyjne państw członkowskich nie tylko nie mogą być sprzeczne z wartościami UE, lecz powinny także przyczyniać się do pomocy UE w ich propagowaniu[745].

Rolą sądów konstytucyjnych państw członkowskich powinno być zatem już nie tylko stanie na straży konstytucji tego państwa, lecz szersze ujęcie i odniesienie do multicentrycznego systemu prawa i złożonego, zintegrowanego, europejskiego porządku prawnego poprzez „konstruktywnie ofensywne łączenie polskiego systemu konstytucyjnego z europejskim” w oparciu o wzajemną współpracę[746]. Orzecznictwo TSUE i sądów konstytucyjnych oddziałuje na siebie, tak samo jak systemy prawne – unijny i krajowy – również się ze sobą łączą i wzajemnie na siebie wpływają. Jak podkreślono w wyroku TSUE w sprawie c-6/64 Flaminio Costa przeciwko Enel poszczególne państwa dobrowolnie przenosząc na UE swoje uprawnienia i ograniczając częściowo swoje suwerenne

[741] Grzeszczak R., *„Mapa” judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX, pkt 1 i 2.
[742] Świątkowski A., op. cit.
[743] Grzeszczak R., *„Mapa” judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX, pkt 2, i przywołany tam Sołtys A., *Cechy i charakter prawa unijnego* (w:) Biernat S. (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 237–270.
[744] Grzeszczak R., *„Mapa” judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX, pkt 2.
[745] Hillion Ch., op. cit., s. 3.
[746] Grzeszczak R., *„Mapa” judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX, pkt 2.

kompetencje, tworzą spójny system prawa UE będący integralną częścią ich porządków prawnych[747].

Przywoływana w odniesieniu do nadrzędności konstytucji zasada suwerenności powinna być jednak obecnie – w dobie UE, globalizacji i regionalizacji – przedefiniowana, zaktualizowana i przewartościowana. Jak trafnie wskazuje L. Garlicki podstawy klasycznego ujęcia suwerenności państwa w postaci wyłącznej kompetencji organów krajowych do stanowienia prawa obowiązującego na terytorium tego państwa i wyłącznej jurysdykcji ulegają przełamaniu[748], będąc uzupełniane o aspekty wzajemnej współpracy, przenikania i oddziaływania[749]. Analogicznie wskazuje także na przewartościowanie i „umiędzynarodowienie" roli konstytucji krajowych, co widoczne jest zwłaszcza w jej wykładni dokonywanej przez sądy krajowe[750]. Co więcej, dialog pomiędzy sądami krajowymi a TSUE jest niezbędny do integracji europejskiej oraz unikania kolizji prawa UE i prawa krajowego w duchu wzajemnej lojalnej współpracy i dobrej wiary[751]. Pełni także niezwykle doniosłą rolę w kształtowaniu i europeizacji wykładni konstytucji krajowych[752]. Szczególnie ważne w tym procesie jest kierowanie pytań prejudycjalnych także przez sądy konstytucyjne[753].

3. Dotychczasowe działania Komisji w obliczu zagrożeń praworządności

Występujące w niektórych państwach członkowskich zagrożenia dla praworządności skutkowały podjęciem określonych działań przez Komisję. Jednak procedura kontroli praworządności z Komunikatu wszczęta została dopiero raz. Dotychczas Komisja zazwyczaj wydawała opinie[754] i komunikaty prasowe[755] oraz kierowała zalecenia[756]. Co więcej, przed

[747] Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL, 1964, ECLI:EU:C:1964:66, ECR 585.
[748] Garlicki L., *Umiędzynarodowienie…*, s. 157.
[749] Ibidem, i przywołany tam: Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09.
[750] Ibidem, s. 166.
[751] Ibidem, s. 166-167; Grzeszczak R., *„Mapa" judykatury Trybunału…*, dostęp w systemie LEX, pkt 3.
[752] Garlicki, *Umiędzynarodowienie…*, s. 167.
[753] Ważnym momentem w tym kontekście jest np. zwrócenie się polskiego TK do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie K 61/13.
[754] Np. opinia Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności, Pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., MEMO/16/2017.

ustanowieniem procedury kontroli praworządności, Komisja podejmowała inne działania na rzecz praworządności, np. w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją[757]. Analogiczny mechanizm uruchomiony został w stosunku do Bułgarii[758].

Pierwsze i dotąd jedyne uruchomienie omawianej procedury kontroli praworządności miało miejsce 13 stycznia 2016 r. w związku z sytuacją w Polsce[759]. Spowodowane było poważnym zaniepokojeniem Komisji wydarzeniami związanymi z polskim TK. Mianowicie 25 listopada 2015 r. Sejm uchwałą cofnął wybór wszystkich pięciu sędziów TK dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, a 2 grudnia tego samego roku dokonał wyboru pięciu innych sędziów. Wątpliwości z tym związane, stosowanie do upoważnienia konstytucyjnego,

---

[755] Np. komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Komisja Europejska podejmuje działania w obronie praworządności w Polsce", Bruksela, 26 lipca 2017 r., IP/17/2161; komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność – Komisja skierowała do Polski zalecenie", Bruksela, 27 lipca 2016 r., IP/16/2643.

[756] Zalecenie Komisji Europejskiej 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, Dz. Urz. UE L.2016.217.53, 12 sierpnia 2016; Zalecenie Komisji Europejskiej 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374, Dz. Urz. UE L.2017.22.65, 27 stycznia 2017; Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 21 grudnia 2016 r., MEMO/16/4479; Zalecenie Komisji Europejskiej 2017/5320 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, Dz.U.UE.L.2017.228.19, 2 września 2017; Zalecenie Komisji Europejskiej 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2018/1520, Dz.U.UE.L.2018.17.50, 23 stycznia 2018.

[757] Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją, Dz.Urz. UE L 354/56.

[758] Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, Dz.Urz. UE L 354/58; Zob. Komisja Europejska, Pomoc dla Bułgarii i Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[759] Zob. Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62. Zob. także: Pech L., Scheppele K. L., *Poland and the European Commission, Part II: Hearing the Siren Song of the Rule of Law*, VerfBlog, 2018/1/6, https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-ii-hearing-the-siren-song-of-the-rule-of-law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Pech L., Scheppele K. L., *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, VerfBlog, 2017/3/3, https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-iii-requiem-for-the-rule-of-law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Pech L., Wachowiec P., *1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I)*, VerfBlog, 2019/1/13, https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

rozstrzygnął TK w wyrokach z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r.[760], uznając prawo Sejmu poprzedniej kadencji do wyboru trzech sędziów[761] oraz niezgodność z Konstytucją cofnięcia wyboru sędziów dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji. Jednak pomimo treści tych orzeczeń, prezydent Polski nie przyjął ślubowania trzech sędziów wybranych legalnie przez Sejm poprzedniej kadencji, uniemożliwiając im objęcie funkcji. Z kolei od pięciu osób wybranych przez Sejm VIII kadencji przyjął ślubowanie, mimo, że sędziowie na trzy z tych stanowisk byli już wybrani[762]. Nadto, 22 grudnia 2015 r. Sejm przyjął kontrowersyjną nowelizację ustawy o TK[763], budzącą poważne obawy co do jego niezależności i zgodności treści ustawy z konstytucją. Wydarzenia te, obrazujące brak poszanowania dla orzeczeń TK i niezależności tego organu, a tym samym brak poszanowania dla zasady państwa prawnego i brak rozwiązania tego problemu za pomocą krajowych mechanizmów poskutkowały obawą Komisji i wyrażone zostały w liście Pierwszego Wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa do polskiego Ministra Spraw Zagranicznych oraz polskiego Ministra Sprawiedliwości[764]. Po odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości z 11 stycznia, dnia 13 stycznia 2016 r. na posiedzeniu Komisji miała miejsce debata komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce związanych z TK, mediami – w związku z przyjętą ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji[765], i poszanowaniem zasady państwa prawnego, podczas której podjęto decyzję o uruchomieniu procedury kontroli praworządności[766].

W ramach procedury nastąpiła intensyfikacja kontaktów przedstawicieli polskich władz oraz Komisji. Obywały się one na różnych szczeblach. Nieformalne zespoły powołane w Komisji dokonywały szczegółowej analizy poszczególnych aspektów problemów związanych z praworządnością w Polsce w oparciu o krajowe akty prawne, orzecznictwo TK i SN, opinie wyspecjalizowanych międzynarodowych instytucji i organów – zwłaszcza Komisji Weneckiej, Rady Praw Człowieka ONZ, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

[760] Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15, Dz.U. 2015, poz. 2129; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15, Dz.U. 2015, poz. 2147.

[761] Zgodnie z wyrokiem TK wybór pozostałych dwóch sędziów dokonany był na podstawie przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją.

[762] Szyndlauer R., op. cit., s. 45; Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 100-112.

[763] Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217 – uznana wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r. za niezgodną z konstytucją.

[764] Zob. list Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa z 23 grudnia 2015 r., (w:) Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R., op. cit., s. 104-106.

[765] Dz. U. 2016, poz. 25. Zob. szerzej na ten temat np. Szyndlauer R., op. cit., s. 47.

[766] Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62.

OBWE, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Sieci Prezesów Sądów Najwyższych UE, Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy oraz Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych UE (CCBE), a także wypowiedzi i stanowiska polskich polityków, polskich i europejskich prawników oraz organizacji pozarządowych[767].

Jednak podejmowane rozmowy oraz opinia Komisji Weneckiej z 11 marca 2016 r. nie przyniosły pożądanych efektów. Przeciwnie, nadal pojawiały się problemy związane z praworządnością – wśród których poza wskazanymi powyżej, należy wskazać także na odmowę publikacji w Dzienniku Ustaw niektórych wyroków TK.

Kolejne działania Komisji obejmowały m.in. debatę w ramach kolegium Komisarzy z 18 maja 2016 r., dalsze spotkania z przedstawicielami polskich władz, wydaną 1 czerwca 2016 r. opinię na temat przestrzegania przez Polskę zasady praworządności[768] oraz kierowane zalecenia Komisji[769]. Jednak podczas procedury wciąż wprowadzane były kolejne, budzące poważne zaniepokojenie zmiany stanowiące zagrożenie dla praworządności[770], a dialog polskich władz z przedstawicielami Komisji – choć nadal prowadzony – nie tylko powoli tracił na intensywności, ale także nie doprowadził – poza nielicznymi wyjątkami – do rozwiązania występujących problemów[771]. Wskazać należy także na „Białą księgę w sprawie

[767] Szyndlauer R., op. cit., s. 47-48.

[768] Opinia Komisji Europejskiej na temat przestrzegania zasady praworządności w Polsce, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., C(2016)3500 final; zob. także: Komisja Europejska, Opinia Komisji w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_16_2017 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Komisja przyjmuje opinię w sprawie praworządności w kontekście sytuacji w Polsce, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_2015 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[769] Zalecenie Komisji Europejskiej (UE) 2016/1374 z 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, C/2016/5703, Dz.Urz. UE L 217/53, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); zalecenie Komisji Europejskiej (UE) 2017/146 z 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374, Dz.Urz. UE L 22/65 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=PL (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); zalecenie Komisji Europejskiej (UE) 2017/1520 z 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, Dz.Urz. UE L 228/19, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); zalecenie Komisji Europejskiej (UE) 2018/103 z 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, Dz.Urz. UE L 17/50, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[770] Zob. rozdział II, pkt 3 niniejszej rozprawy.

[771] Szyndlauer R., op. cit., s. 50. Zob. także: Sadurski W., *Polski kryzys…*, s. 345-351.

reform polskiego wymiaru sprawiedliwości" opublikowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, zawierającą uzasadnienie wprowadzonych reform sądownictwa i ustosunkowanie się do zastrzeżeń Komisji, w której m.in. dokonano przywołania podobnych rozwiązań z innych państw członkowskich, wybranych cytatów z orzecznictwa międzynarodowych trybunałów i opinii Komisji Weneckiej oraz odwołano się do koncepcji pluralizmu konstytucyjnego i ochrony tożsamości konstytucyjnej[772].

Wagę dokumentów Komisji związanych z procedurą kontroli praworządności w Polsce podkreśla m.in. J. Barcz, zwracając uwagę na ich znaczenie w kontekście praktycznego wymiaru tej procedury wraz z uwidocznieniem i możliwością oceny jej mocnych i słabych stron i wpływem na rozwój systematycznych mechanizmów badania i kontroli stanu praworządności w państwach członkowskich UE. Co więcej, stanowią przedstawienie procesu wprowadzanych zmian w Polsce po 2015 r. i odchodzenia od wartości praworządności, zawierając „wnikliwą, krytyczną ocenę działań ustrojowych, podejmowanych przez rządzącą formację PiS, w świetle standardów państwa demokratycznego oraz międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka"[773].

Jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów i 20 grudnia 2017 r. Komisja skierowała uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE[774]. Ponadto, oprócz procedury z Komunikatu i wszczęcia procedury z art. 7 TUE, Komisja wobec Polski uruchomiała także postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE[775].

---

[772] Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości, Warszawa, 7 marca 2018 r., https://www.gov.pl/attachment/c9882d3c-1897-48c0-8f58-676505fc758f (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). Por. w tym kontekście uwagi sporządzone w niniejszej rozprawie dotyczące tożsamości narodowej w odniesieniu do wartości praworządności zawarte w punkcie 2.2 rozdziału III.

[773] Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 19.

[774] Uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, 20 grudnia 2017 r., COM(2017) 835 wersja ostateczna, Bruksela; zob. także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP), P8_TA-PROV(2018)0055, Dz.Urz. UE C 129/13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0055&from=EN (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[775] Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce", 2 lipca 2018, IP/18/4341; Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska podejmuje kolejny krok w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce", 14 sierpnia 2018, IP/18/4987; Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska pozywa Polskę przed Trybunał Sprawiedliwości, aby ochronić niezależność polskiego Sądu Najwyższego", 24 września 2018, IP/18/5830;

Pomimo wprowadzanych od 2010 r. na Węgrzech zmian budzących poważne obawy związane ze stanem praworządności Komisja nie wszczęła wobec tego państwa procedury z Komunikatu[776]. W stosunku do Węgier uruchomiona została natomiast procedura z art. 7 TUE, jednak z wnioskiem tym nie wystąpiła Komisja, lecz Parlament Europejski[777]. Powstaje zatem pytanie o przyczyny i zasadność braku uruchomienia tej procedury. Analiza zagrożeń dokonana w ramach rozdziału II niniejszej rozprawy ukazuje szerokie podobieństwo zmian wprowadzanych w Polsce i na Węgrzech. W literaturze przedmiotu często wskazuje się także na niechlubne „wzorowanie się" Polski właśnie na wcześniejszych budzących poważne obawy w zakresie praworządności działania na Węgrzech, prowadzone od 2010 r. Nasuwa się myśl, że być może szybka reakcja Komisji na sytuację na Węgrzech na jej wcześniejszym etapie zapobiegłaby dalszemu pogłębianiu się kryzysu praworządności nie tylko w tym państwie, ale może także skutecznie zniechęciła Polskę do naśladowania takich działań. Procedura kontroli praworządności ogłoszona została bowiem w Komunikacie w 2014 r., jeszcze przed pojawieniem się kryzysu konstytucyjnego i zagrożeń praworządności w Polsce. Jednak pomimo występujących od 2010 r. systemowych zagrożeń dla praworządności na Węgrzech i istnienia procedury od 2014 r., procedura ta została – jak już wskazano powyżej – po raz pierwszy uruchomiona dopiero w 2016 r. w stosunku do Polski. Z kolei procedurę z art. 7 TUE wobec Węgier wszczęto dopiero w 2018 r. Przez 8 lat wprowadzanych zmian sytuacja stała się jednak już bardzo poważna.

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną", 3 kwietnia 2019, IP/19/1957; Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja Europejska podejmuje nowe działania, aby chronić sędziów przed kontrolą polityczną w Polsce", 17 lipca 2019, IP/19/4189; Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja Europejska kieruje do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Polsce, aby chronić sędziów przed kontrolą polityczną", 10 października 2019, IP/19/6033; zob. także: Oświadczenie Komisji Europejskiej dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym, 24 czerwca 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_19_3376 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[776] Zob. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur…*, nt. 2, pkt 8.

[777] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL#BKMD-11 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

Ponadto, PE wzywał Komisję do wszczęcia wobec Węgier procedury kontroli praworządności[778], podkreślając jej rolę jako strażniczki traktatów – również w odniesieniu do demokracji, praworządności i praw podstawowych[779]. Wskazał także, że sytuacja na Węgrzech jest swoistym sprawdzianem dla Komisji, badającym jej „zdolności i wolę polityczną do reagowania na zagrożenia i naruszenia jej własnych wartości założycielskich przez państwo członkowskie". Odniósł się także do wpływu bezczynności UE na wystąpienie podobnych wydarzeń podważających praworządność także w innych państwach, podkreślając, że „budzi to poważne obawy co do zdolności Unii do zapewnienia stałego przestrzegania politycznych kryteriów kopenhaskich po przystąpieniu państwa członkowskiego do Unii"[780].

Należy nadmienić, że Komisja w ostatnich latach regularnie bada praworządność we wszystkich państwach członkowskich w ramach corocznych sprawozdań na temat praworządności wydawanych w formie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, obejmujących nie tylko ogólny raport, ale także rozdziały dotyczące poszczególnych państw wraz z opisem sytuacji i zaleceniami, w celu jej poprawy[781]. Co więcej, „Komisja wszczęła szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w reakcji na poważne problemy w zakresie praworządności, związane z naruszeniem prawa Unii, co w

[778] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech 2015/2700(RSP), P8_TA(2015)0227, https://commission.europa.eu/document/download/a27f79eb-cea8-4b78-aedc-177008fb887a_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt. 11; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r.), 2015/2935(RSP), P8_TA(2015)0461, https://commission.europa.eu/document/download/7e5a2ff3-ccc9-46d0-b088-79d450509edd_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt 5, 8.

[779] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r.), 2015/2935(RSP), P8_TA(2015)0461, https://commission.europa.eu/document/download/7e5a2ff3-ccc9-46d0-b088-79d450509edd_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt 6.

[780] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r.), 2015/2935(RSP), P8_TA(2015)0461, https://commission.europa.eu/document/download/7e5a2ff3-ccc9-46d0-b088-79d450509edd_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt 5, tłum własne.

[781] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, SWD/2020 final, Bruksela, 30.09.2020; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, SWD/2021 final, Bruksela, 20.07.2021; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, SWD/2022 final, Luksemburg, 13.07.2022.

wyniku niedawnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, jest coraz częstszym sposobem działania UE"[782].

Ponadto, mimo braku szybkości odpowiednich działań Komisji[783], należy podkreślić, że budzące zaniepokojenie wydarzenia w poszczególnych państwach były przedmiotem rezolucji Parlamentu Europejskiego. Przykładem jest reakcja Parlamentu Europejskiego na wydarzenia we Francji w 2010 r. w związku z planem likwidacji obozowisk romskich i przymusowych przesiedleń Romów do Bułgarii i Rumunii[784]. Rezolucje dotyczyły również wspomnianych wydarzeń na Węgrzech[785], ale również były odpowiedzią m.in. na sytuację w Słowacji[786] i w Polsce[787]. W rezolucji z 13 kwietnia 2016 r. PE poparł bowiem decyzję

---

[782] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 4.

[783] Zob. Kochenov D., Pech L., *Better Late…;* Pech L., *7 Years Later…;* Kochenov D., Pech, L., Scheppele, K. L., *The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?,* VerfBlog, 2017/12/23, *https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/* (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); Pech L., Platon S., *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, (w:) „European Issues", 2017, nr 451.

[784] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, 2010/2842(RSP), *OJ C 308E , 20.10.2011, s. 73–78, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0312* (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[785] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) (2012/2130(INI)), P7_TA(2013)0315, Dz.Urz. *UE* C 75/52, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013IP0315* (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech 2015/2700(RSP), P8_TA(2015)0227, Dz.Urz. UE C 407/46 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0227 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r.), 2015/2935(RSP), P8_TA(2015)0461, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_PL.html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech 2017/2656(RSP), P8_TA(2017)0216, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language= EN&reference=P8-TA-2017-0216 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)), Dz.Urz. UE 433/66, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[786] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ochrony dziennikarzy śledczych w Europie: przypadek słowackiego dziennikarza Jána Kuciaka i Martiny Kušnírovej, Dz.Urz. UE C 390/111, P8_TA(2018)0183, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018IP0183 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[787] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce, 2015/3031(RSP), P8_TA(2016)0123, Dz.Urz. UE C 58/148, https://commission.europa.eu/document/download/5462a5d4-0eeb-4cf7-8494-fe5aff4f449e_en (5 lipca 2023 r.,

Komisji o rozpoczęciu procedury z Komunikatu wobec Polski, wzywając ja jednocześnie w przypadku niezastosowania się polskiego rządu do zaleceń Komisji Weneckiej w trakcie etapu obejmującego strukturalny dialog, do uruchomienia drugiej fazy procedury kontroli praworządności poprzez wydanie stosownych rekomendacji i zaleceń oraz „udzielenia Polsce wsparcia w wypracowaniu rozwiązań służących wzmocnieniu praworządności". Co więcej, PE podkreślić „że wszystkie działania, które należy podjąć, muszą odbywać się z poszanowaniem kompetencji UE i jej państw członkowskich określonych w traktatach oraz zgodnie z zasadą pomocniczości". Wezwał także „Komisję do regularnego i ścisłego informowania Parlamentu o swoich ocenach, poczynionych postępach i podjętych działaniach" oraz wyraził „nadzieję, że zorganizowany dialog między polskim rządem a Komisją zaowocuje również przeglądem innych decyzji polskiego rządu, które wzbudziły obawy co do ich legalności i potencjalnego wpływu na prawa podstawowe"[788].

Nadto, poza ramami UE, jak wskazano powyżej, wydarzenia na Węgrzech po 2010 r. i w Polsce od 2015 r. były przedmiotem m.in. opinii Komisji Weneckiej[789], z której dorobku korzystała w swym działaniach także Komisja Europejska.

---

data ostatniego dostępu); 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)), P8_TA(2016)0344, Dz.Urz. UE C 204/95, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016IP0344 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)), P8_TA(2017)0442, Dz.Urz. UE C 356/44, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu). PE wydał także rezolucje po zakończeniu przez Komisję procedury kontroli praworządności i skierowaniu przez nią uzasadnionego wniosku z art. 7 ust. 1 TUE, zob. zwłaszcza: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP)), P8_TA(2018)0055, Dz.Urz. UE C 129/13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0055&from=EN (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP)), P8_TA(2020)0014, Dz.Urz. UE C 270/91, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020IP0014 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[788] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce, 2015/3031(RSP), P8_TA(2016)0123, Dz.Urz. UE C 58/148, https://commission.europa.eu/document/download/5462a5d4-0eeb-4cf7-8494-fe5aff4f449e_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), pkt 7-10.

[789] Zob. m.in. opinię Komisji Weneckiej nr 614/2011 w trzech kwestiach prawnych powstających w procesie przygotowywania nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 86 sesji plenarnej (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), na podstawie komentarzy Ch. Grabenwarter'a (Austia), W. Hoffmann-Riem'a (Niemcy), H. Suchockiej (Polska), K. Tuori'ego (Finlandia) i J. Velaers'a (Belgia), Strasburg, 28 marca 2011 r., CDL-AD(2011)001; opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011 w sprawie nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 87. sesji plenarnej (Wenecja, 17–18 czerwca 2011 r.), Stasbourgh, 20 czerwca 2011 r., CLD-AD(2011)016; zob. także zbiór opinii Komisji Weneckiej dotyczących praworządności w Polsce z lat 2016-2017: Opinie Komisji Weneckiej, (w:) Barcz J.,

Komisja dostrzegając narastające wśród niektórych państw członkowskich zagrożenia dla praworządności i kryzysy konstytucyjnych dnia 17 lipca 2019 r., w wyniku komunikatu z 3 kwietnia tego samego roku[790] oraz debaty publicznej i refleksji na ten temat[791], opublikowała komunikat[792] dotyczący dalszych działań, mających na celu umocnienie praworządności w UE[793]. Komisja zaproponowała wzmocnienie środków służących propagowaniu, ochronie i zapewnieniu realizacji praworządności w państwach członkowskich UE poprzez działania obejmujące upowszechnianie standardów kultury praworządności, odbiór wczesnych sygnałów ostrzegawczych, pogłębianie wiedzy o poszczególnych państwach członkowskich UE, zapobieganie pojawianiu się lub eskalacji problemów w zakresie praworządności oraz zwiększenie zdolności reagowania UE na poważne problemy w tym zakresie i najlepsze sposoby wspólnego działania[794]. Na tej podstawie określono trzy filary działań UE, do których należą upowszechnianie wartości praworządności, zapobieganie problemom jej dotyczących i ich eskalacji poprzez wczesne interwencje, a także zdolność skutecznej

---

Grzelak A., Szyndlauer R. (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego 2016-2017"*, Warszawa, 2020, s. 413-548.

[790] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[791] Zebrano ponad 60 opinii – w dominującej większości uznających potrzebę i rolę UE we wzmacnianiu praworządności – przygotowanych zarówno przez państwa członkowskie oraz instytucje i organy UE, jak również podmioty polityczne, organizacje międzynarodowe, instytucje, sieci sądowe i stowarzyszenia prawnicze, organizacje pozarządowe, środowiska akademickie, think-tank'i oraz stowarzyszenia, zob. Komisja Europejska, Strengthening the Rule of Law in the Union: Stakeholder contributions, lipiec 2019 r., https://commission.europa.eu/publications/stakeholder-contributions_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu); zob. także: podsumowanie, https://commission.europa.eu/document/download/c158f010-29de-474e-aef4-402f273bd870_en?filename=ruleoflaw_summary_150719_v3.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[792] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[793] Zob. także: Komisja Europejska, Inicjatywa na rzecz umocnienia praworządności w UE, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[794] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 8-10.

wspólnej reakcji na poważne problemy[795]. W ramach nich wyznaczono także możliwe dalsze kierunki rozwoju w kierunku umacniania praworządności w UE.

4. Wpływ tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji

Na gruncie powyższych rozważań powstaje pytanie, dlaczego, pomimo zagwarantowania w przepisach konstytucyjnych poszanowania zasady państwa prawnego i dookreślania jej w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, w niektórych z państw członkowskich UE dochodzi do zagrożeń lub naruszeń tej zasady. Dlaczego podejmowane przez UE działania w obliczu zagrożeń praworządności nie zawsze są skuteczne? Dlaczego wobec niektórych państw członkowskich UE nie ma potrzeby uruchamiania mechanizmów ochrony praworządności, a samo wyrażenie zaniepokojenia daną sytuacja czy wydanie zaleceń – czy to przez Komisję czy przez PE, jest wystarczające i skuteczne w ochronie tej wartości[796], a w innych państwach – takich jak Węgry i Polska – pomimo uruchomienia wszystkich unijnych środków – wciąż dochodzi do pogarszania się sytuacji w zakresie praworządności? W rozdziale II niniejszej pracy podjęto próbę zbadania odporności konstytucyjnej na zagrożenia praworządności. Odporność na poziomie krajowym bywa osłabiona i nieefektywna. Jeśli profilaktyka i systemy zapobiegawcze nie działają i dochodzi do zagrożenia praworządności, a mechanizmy krajowe nie są skuteczne, uruchomione powinny zostać procedury unijne. W stosunku do Polski, jak omówiono powyżej, Komisja zastosowała początkowo procedurę kontroli praworządności ujętą w Komunikacie, uruchamiała również procedurę z art. 258 TFUE, a także w związku z nieskutecznością podejmowanych działań i pogłębianiem się problemów z praworządnością złożyła uzasadniony wniosek z art. 7 ust. 1 TUE. Pomimo zastosowania wszelkich możliwości „leczenia", „choroba" w postaci zagrożeń lub naruszeń i braku poszanowania praworządności wciąż istnieje. W nawiązaniu do tamtych uwag należy postawić pytanie o przyczyny oporności na leczenie. Charakter procedury kontroli praworządności, która jest miękkim środkiem opartym na dialogu uzależnia jej powodzenie

[795] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s.11-16; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[796] Por. np. sytuację we Francji w 2010 r.

od chęci podjęcia odpowiednich działań w ochronie praworządności przez rząd państwa, którego ona dotyczy[797]. Należy ich upatrywać zwłaszcza w tradycji i kulturze konstytucyjnej.

Tzw. „stare demokracje", państwa o ugruntowanej wartości państwa prawnego, w których patriotyzm konstytucyjny i europejski jest silny co do zasady respektują podstawowe wartości i standardy demokratyczne, szanując także organy i prawo UE. Kluczowe jest świadome poczucie bycia nie „tylko" obywatelem swojego państwa, ale także Europejczykiem i Europejką – obywatelami UE[798]. Bycia równymi z wszystkimi innymi obywatelami państw członkowskich. Bez ewentualnych kompleksów, ale i bez wywyższania się. Ujmując patriotyzm znacznie szerzej, poza swój naród. Z chęcią przynależenia do UE, jej wspólnego budowania i rozwoju, opartego na wzajemnym szacunku, współpracy i dialogu, wyznając i realizując wspólne wartości. W takiej sytuacji nie tylko działania Komisji w ochronie praworządności wydaje się, że nie powinny być konieczne, ale także w przypadku zaistnienia okoliczności wymagających ich uruchomienia – ich skuteczność nie powinna ulegać wątpliwości. Kultura konstytucyjna wymaga jednak mozolnego, długiego budowania, pielęgnowania i ugruntowania w społeczeństwie[799].

W Komunikacie wskazano, że praworządność, będąca jedna z podstawowych wartości, na których opiera się UE, stanowi również „odzwierciedlenie naszej wspólnej tożsamości i wspólnych tradycji konstytucyjnych"[800]. W społeczeństwie z silnym patriotyzmem konstytucyjny i stabilną demokracją przedstawicielską podstawowe wartości oraz ich gwarancje ograniczające, zapobiegające i hamujące tendencje autokratyczne „cieszą się powszechnym poparciem i są fundamentalnym aspektem państwa narodowego oraz źródłem patriotycznej dumy ponad tożsamość poszczególnych ludzi i partii sprawujących władzę"[801]. Próba podważenia naczelnych zasad konstytucji, instytucji w państwie czy praw podstawowych skutkowałaby natomiast zdecydowaną reakcją i spadkiem poparcia partii rządzącej[802].

---

[797] Kochenov D., Pech L., *Better Late…,* s. 1, 3, 8; Grabowska-Moroz B., Szuleka M., op. cit., s. 23.

[798] Por. Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5.

[799] Zob. Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna, 2007, dostęp w systemie LEX, rozdział I, pkt 3, i przywołane tam przemówienie sędziego Sądu Najwyższego USA A. Kennedy'ego w polskim TK.

[800] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1.

[801] Rose-Ackerman S., op. cit.

[802] Ibidem.

Najlepiej i najpełniej sformułowane przepisy konstytucyjne nie są w stanie pełnić skutecznego zabezpieczenia rządów prawa bez ich poszanowania i bez wzajemnego szacunku organów państwowych[803]. Kluczowa jest w tym kontekście kultura konstytucyjna. Jak podkreśliła Komisja Wenecka „demokracji nie można (…) sprowadzać do rządów większości; rządy większości napotykają ograniczenia w postaci Konstytucji i prawa, przede wszystkim w celu zabezpieczenia interesów mniejszości. Choć oczywistym jest, że większość kieruje państwem przez okres kadencji, nie wolno jej próbować podporządkować mniejszości. Ma natomiast obowiązek szanować tych, którzy przegrali ostatnie wybory"[804]. Wskazuje także na konieczność dojrzałego rozumienia instytucji konstytucyjnych, zgodnie z którym pomimo uzyskania silnego mandatu planowanych reform politycznych „muszą one pozostać w granicach wyznaczonych przez Konstytucję, zaś rolą właściwego organu – Trybunału Konstytucyjnego – jest orzekanie, kiedy granice te zostały przekroczone"[805].

M. Matczak zastanawiając się nad źródłami i uzasadnieniem kryzysu konstytucyjnego w Polsce wskazuje na trzy aspekty[806]. Rozważania te można jednak odnieść także do sytuacji na Węgrzech. Obejmują one doświadczenia historyczne związane z transformacją ustrojową i jej płynnością w przejściu od komunizmu do demokracji. Drugi aspekt dotyczy natomiast niedojrzałości kultury prawnej, zwracając przy tym szczególną uwagę na nadmierny formalizm. Trzeci natomiast odnosi się do wyjaśnienia socjologicznego. Każdy z tych elementów wpisuje się w szersze spojrzenie na zagrożenia praworządności i brak skuteczności działań Komisji w wybranych państwach poprzez wpływ tradycji i kultury konstytucyjnej. Należy także nadmienić, że braku skuteczności procedury kontroli praworządności upatrywać można także w zbyt późnym jej uruchomieniu. Zasadnym byłoby bowiem zastosowanie jej – zgodnie ze stanowiskiem PE, znacznie wcześniej w stosunku do

---

[803] Grabenwarter Ch., op. cit.

[804] Opinia Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. Sesji plenarnej, Wenecja, 11-12 marca 2016 r., CDL-AD(2016)003, ust. 129 i przywołana tam: opinia Komisji Weneckiej w sprawie zgodności z zasadami konstytucyjnymi oraz koncepcją praworządności działań podjętych przez rząd i parlament Rumunii wobec innych instytucji państwowych oraz w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji ustawy nr 47/1992 o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, jak również w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji i uzupełnienia ustawy nr 3/2000 o organizacji referendum w Rumunii, przyjęta przez Komisję Wenecką na 93 sesji plenarnej, Wenecja, 14-15 grudnia 2012 r., CDL-AD(2012)026, ust. 74.

[805] Opinia Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. Sesji plenarnej, Wenecja, 11-12 marca 2016 r., CDL-AD(2016)003, ust. 130.

[806] Matczak M., *Poland: From Paradigm…*

Węgier, w których do zagrożeń praworządności dochodzi od 2010 r.[807]. Oprócz powolnego działania, Komisji zarzuca się także brak całościowego ujęcia problemu jako trwającego procesu zamiast skupiania się na pojedynczych jego aspektach[808]. Nadto, państwo, wobec którego toczy się unijna procedura przy braku dobrej wiary i chęci współpracy poprzez podejmowanie „fałszywych ruchów koncyliacyjnych" nieprowadzących do poprawy sytuacji prowadzi do jej wydłużania, zyskując czas na dalsze zmiany[809].

Wspominany już wielokrotnie patriotyzm konstytucyjny powinien przejawiać się w przywiązaniu do podstawowych zasad i wartości, państwa i instytucji, działań kierowanych interesem i dobrem publicznym, nie zaś wyłącznie bezwzględnym odniesieniu do tekstu aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej[810]. Wartości te, choć ujęte są w tekście konstytucji, rozwijane w orzecznictwie sądów konstytucyjnych i wynikają z tradycji prawnej, to stanowiąc standard europejski, mają charakter ponadczasowy, ale także i ponadnarodowy. Patriotyzm w tym znaczeniu wynika z tradycji i doświadczeń historycznych, kultury konstytucyjnej, ale także praktyki i interpretacji. Konstytucja i wartości w niej ujęte powinny być odpowiednio ugruntowane i zakorzenione, będąc podstawą myślenia o państwie. W przeciwnym razie przy braku patriotyzmu konstytucyjnego, braku świadomego zrozumienia roli wartości i instytucji konstytucyjnych w społeczeństwie, braku społecznego zaufania wobec nich i wobec prawa – konstytucja i wyrażone w niej podstawowe zasady funkcjonowania państwa, prawo i instytucje nie mają stabilnych fundamenty, stają się podatne na zagrożenia, naruszenia, a ich ochrona czy przywrócenie jest utrudnione[811].

W 2007 r. M. Safjan wskazywał na problemy „bardzo niedoskonałej jeszcze demokracji" w Polsce, odnosząc się już wtedy do istniejących sporów w zakresie przestrzegania i poszanowania zasady państwa prawnego[812]. Podkreślał zwłaszcza zniechęcający wpływ praktyki funkcjonowania państwa na społeczeństwo obywatelskie, brak kulturalnej, otwartej debaty i współpracy politycznej na rzecz dobra wspólnego oraz „cienie przeszłości". Prowadzi to do wniosku, że pomimo mogłoby się wydawać istnienia bogatej tradycji kultury konstytucyjnej w Polsce, na którą składa się jedna z pierwszych konstytucji w Europie, a

[807] Szerzej na ten temat zob. rozdział II, pkt 4 niniejszej rozprawy. Zob. także: Zob. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur…*, nt. 2, pkt 8.
[808] Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur…*, nt. 2, pkt 8.
[809] Ibidem.
[810] Safjan M., *Wyzwania…*, rozdział I, pkt 3, i przywołane tam przemówienia w polskim TK sędziego Sądu Najwyższego USA A. Kennedy'ego i Cz. Miłosza.
[811] Koncewicz Tomasz T., *Unijny etos sądzenia…*, dostęp w systemie LEX.
[812] Safjan M., *Wyzwania…*, wstęp.

także dorobek konstytucyjny XX wieku, jak i wcześniejsze ustawodawstwo, które szerzej omówiono w rozdziale II, brak jest zakorzenionej, niepodważalnej, bezwzględnie szanowanej wartości państwa prawnego, co choć obecnie diametralnie zyskało na sile to widoczne było także w latach wcześniejszych[813]. Wszystkie omawiane państwa – Polska, Słowacja i Węgry doświadczyły zbrodniczych reżimów, będąc pozbawione przez lata suwerenności, demokracji, praworządności, co nie pozostało bez wpływu na obecną ich kulturę konstytucyjną[814]. Wartość państwa prawnego kształtowana od czasu transformacji ustrojowej w obliczu kryzysów konstytucyjnych w Polsce i na Węgrzech wciąż była zbyt „młoda", niewystarczająco stabilna i nieugruntowana, przez co nie skuteczność jej ochrony zarówno na poziomie krajowym, jak i następnie unijnym – okazała się mocno ograniczona.

Zrozumienia wpływu tradycji i kultury konstytucyjnej na skuteczność działań Komisji należy upatrywać w postawie zarówno przedstawicieli danego państwa, polityków, prawników, jak i ogółu społeczeństwa wobec konstytucji. M. Safjan dokonuje bardzo ciekawego zidentyfikowania trzech z nich[815]. Pierwszą określa jako „mistycyzm konstytucyjny". Obejmuje ona traktowanie konstytucji jako „ważnego elementu ornamentyki i decorum państwa", jednak „umiejscowionym wysoko i z niewyraźnie rysującymi się konturami, których urody i kształtu można się domyślać, ale bez pewności, jak przedstawiają się one w rzeczywistości". Wskazuje przy tym na charakterystyczny, ścisły podział, zaliczając konstytucję do sfery *sacrum*, natomiast pozostałe ustawodawstwo do sfery *profanum*. Efektem tego jest ograniczenie realnego znaczenia konstytucji w państwie i społeczeństwie. Wynika ona po części z doświadczeń historycznych związanych z totalitaryzmem i fasadową rolą konstytucji. Drugie podejście do konstytucji nazywa infantylno-realistycznym, które łączy „przekonanie o realnej sile sprawczej konstytucji" z „głęboką, infantylną lub naiwną wiarą, że wystarczy ustanowić dobrą czy po prostu określoną normę konstytucyjną, spełniającą oczekiwania i intencje twórców, aby rzeczywistość uległa zmianie i spełniła naszą wizję świata". Podejście to jest jednak pełne sprzeczności. Jak konstatuje M. Safjan brak jest spójności w z jednej strony uznaniu siły sprawczej konstytucji, a z drugiej jednocześnie umniejszaniu znaczenia tej obecnie obowiązującej. Jego zdaniem, w Polsce przeważają właśnie te dwie wskazane postawy, mianowicie mistyczna i infantylno-realistyczna. Analogicznie wygląda sytuacja na Węgrzech. Natomiast trzecie podejście, charakterystyczne

[813] Por. Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa…*, s. 10.
[814] Safjan M., *Wyzwania…,* rozdział I, pkt 1.
[815] Safjan M., *Wyzwania…*, rozdział I, pkt 1.

dla dojrzałych demokracji, określane jest jako realistyczny pragmatyzm. Ujmuje ono zrozumienie, że pomimo wielu dopuszczalnych różnic poszczególnych konstytucji, niezbędne jest ujęcie „pewnego koniecznego quantum realistycznego pragmatyzmu" w postaci jej zoperacjonalizowania w praktyce i zapewnienia w jej przepisach podstawowych wartości demokratycznych w odniesieniu do relacji władzy publicznej i jednostki oraz praw podstawowych. Wykonanie pozostałych aspektów uzależnia natomiast od praktyki życia publicznego, poszanowania dobrej wiary w realizacji ustawy zasadniczej oraz odpowiedź społeczeństwa na ewentualne działania zagrażające podstawowym wartościom.

W przypadku dominującego w danym państwie trzeciego podejścia do konstytucji działania Komisji w ochronie praworządności wiązałyby się z dużo większą skutecznością niż w odniesieniu do pierwszej i drugiej postawy. Zaangażowanie w dialog, kierowane rzeczywistą chęcią podjęcia działań mających na celu poprawę sytuacji w zakresie poszanowania praworządności i wyeliminowanie ewentualnych zagrożeń, stanowiące podstawę omawianej procedury ma wtedy zdecydowanie większe szanse na powodzenie i zapobiegnięcie uruchomieniu art. 7 TUE.

5. Znaczenie praworządności w Unii Europejskiej i państwach członkowskich

UE, będąc wspólnotą wartości[816], opiera się na poszanowaniu przez wszystkie państwa członkowskie ich podstawowego zbioru ujętego w art. 2 TUE, wśród których znajduje się także państwo prawne. Wartości te wyrażają fundamenty funkcjonowania zarówno UE, jak i wszystkich współczesnych demokracji konstytucyjnych. Co więcej, wzajemnie się one uzupełniają i przenikają[817], a ich poszanowanie przez UE i wszystkie państwa członkowskie jest niezbędne do uczestnictwa i pogłębiania integracji oraz efektywnej i spójnej współpracy

[816] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1-2; i przytoczone tam orzecznictwo TSUE w sprawach: C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas; C-284/16 Achmea; C-216/18 PPU, LM; C-621/18 Wightman; C-619/18 R Komisja przeciwko Polsce, postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.

[817] Zob. Komunikat, s. 4; zob. także: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1.

europejskiej[818]. Komisja akcentując związek praworządności z demokracją i prawami podstawowymi podkreśla, że:

„przestrzeganie praworządności nie tylko jest niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich wartości podstawowych wymienionych w art. 2 Traktatu UE, lecz jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE”[819].

Ma ono zwłaszcza wpływ na wymiar sprawiedliwości, sprawność działania rynku wewnętrznego, gospodarkę, działalność przedsiębiorców, prawo konkurencji oraz „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”[820]. Przestrzeganie praworządności jest także warunkiem prawidłowego wydatkowania unijnych funduszy, a w przypadku pojawienia się nieprawidłowości w tym zakresie wiąże się z zapewnieniem ich skutecznej ochrony[821]. Zapewnienie współpracy państw w oparciu o wzajemne zaufanie możliwe jest jednak wyłącznie w sytuacji, w której wszystkie państwa członkowskie wyznają, realizują, szanują i dzielą między sobą wartość praworządności[822].

Wspomniany związek zasady praworządności z zasadą wzajemnego zaufania, która „zastąpiła (…) powszechną w prawie międzynarodowych zasadę wzajemności”[823] podkreśla znaczenie jej przestrzegania. Jak wskazał TSUE w opinii 2/13 wzajemne zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi UE opiera się na przyjęciu, że każde z nich zapewnia poszanowanie wspólnych wartości wyrażonych w treści art. 2 TUE, dzieląc je z innymi[824]. Jest to kwintesencją i uzasadnieniem wzajemnego zaufania państw członkowskich co do uznawania tych wartości i przestrzegania prawa unijnego[825]. Wyraża się to w założeniu odpowiadania regulacji prawnych innego państwa członkowskiego – własnym regulacjom

[818] Opinia 2/13 TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt. 165-167.
[819] Komunikat, s. 5
[820] Komunikat, s. 5; Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur…*, pkt 7; Szyndlauer R., *Przebieg dialogu…*, s. 51-52; Taborowski, op. cit., s. 59-60; Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 19.
[821] Pożdzik R., op. cit., dostęp w systemie LEX, nt. 3.
[822] Komunikat, s. 2.
[823] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 19-20.
[824] Zob. także: wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16, Slowakische Republik przeciwko Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 34.
[825] Opinia 2/13 TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 168; zob. także wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16, Slowakische Republik przeciwko Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 34.

danego państwa, stanowiąc gwarancję „zbliżonego, współmiernego zakresu ochrony jednostki oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”[826]. Co więcej, zasada ta pozostaje w ścisłym związku także z zasadą wzajemnego uznawania. Ogromne znaczenie przestrzegania praworządności przez każde państw członkowskie i jej rolę w funkcjonowaniu UE obrazują takie instytucje jak europejski nakaz aresztowania, europejski nakaz dochodzeniowy czy europejski nakaz zapłaty, które jeśli zostaną wydane w jednym z państw członkowskich podlegają wykonaniu w innym państwie należącym do UE. W kontekście wpływu zasady praworządności na realizację ENA wypowiadał się TSUE w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie LM[827]. W ramach dokonanej przez TSUE wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584[828] istnieje możliwość wstrzymania się organu sądowego od wykonania ENA podyktowanej systemowymi lub ogólnymi nieprawidłowościami w państwie, w którym nakaz został wydany, w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej i skutkującym tym istnieniem ryzyka naruszenia prawa osoby ściąganej do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 ust. 1 EKPC i art. 47 KPP[829]. TSUE stwierdził, że w takich okolicznościach – organ danego państwa, mając takie informacje, które mogą wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do sądu z art. 47 KPP w państwie wystawiającym ENA, „powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy (…) istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba będzie narażona na takie ryzyko w wypadku przekazania

[826] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 19; i przywołane tam orzecznictwo i literatura: wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r., C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztof Marek Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 26; wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, pkt 78; Żyrek S., *Zasada wzajemnego zaufania w europejskim prawie procesowym cywilnym*, (w:) „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ”, 2016/6, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/47509/zyrek_zasada_wzajemnego_zaufania_w_europejskim_prawie_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.2016 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 41-42 i przywołane tam: rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 PE i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz.Urz. UE L 399/1 z 30 grudnia 2006, pkt 27; rozporządzenie (WE) nr 805/2004 PE i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dz.Urz. UE L 143/15 z 30 kwietnia 2004, pkt 28 preambuły; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. UE L 351/1 z 20 grudnia 2012, pkt 22; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych, Dz.Urz. UE L 181/4 z 29 czerwca 2013, pkt 4; Podolska A., *Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich UE do swoich wymiarów sprawiedliwości*, Gdańsk 2019, s. 151-162, https://wyd.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/publikacja/87283/files/podolska_-_zasada_wzajemnego_zaufania_fragment.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[827] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

[828] Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.

[829] Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 33-34, 78-79.

do tego ostatniego państwa”[830]. Ponadto, innym przykładem instytucji, której prawidłowe działanie uzależnione jest od przestrzegania przez wszystkie państwa praworządności jest uznawanie i wykonywania orzeczeń sądów krajowych w sprawach cywilnych i handlowych w innym państw członkowskim. Pojawienie się zastrzeżeń dotyczących poszanowania i przestrzegania zasady praworządności w określonym państwie członkowskim uzasadniać będzie zaniepokojenie i wątpliwości innych państw w zakresie zapewnienia sprawiedliwego procesu i niezależności sądów krajowych tego państwa, mając wpływ na wzajemne zaufanie obywateli UE i organów krajowych państw członkowskich oraz funkcjonowanie „całej Unii Europejskiej jako «przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych»”[831].

Co więcej, poszanowanie zasady państwa prawnego ujęte jest w konstytucjach wszystkich omawianych państw członkowskich. Tym samym wprowadzanie niepraworządnych zmian w Polsce i na Węgrzech stanowi naruszenie ich własnych regulacji konstytucyjnych. Ponadto, na Węgrzech uchwalono nową ustawę zasadniczą, natomiast Polska nie zmieniła treści przepisów swojej konstytucji. Instytucje, których niezależność podważały kolejne zmiany, posiadały gwarancje konstytucyjne. Jak trafnie wskazuje R. Szyndlauer wprowadzanie zmian ustrojowych – także obejmujących zakrojone na szeroką skalę reformy wymiaru sprawiedliwości, mogło byłoby być przeprowadzane i nie budziłoby zaniepokojenia Komisji, jednak pod warunkiem ich zgodności z obowiązującym prawem[832], a zwłaszcza z konstytucją, zajmującą szczególne miejsce w porządku prawnym[833]. Brak poszanowania tak dla prawa krajowego – w tym prawa konstytucyjnego, jak i prawa unijnego, a zwłaszcza art. 2 TUE, ale także art. 19 TUE i art. 47 KPP stanowi naruszenie fundamentalnych wartości, wpływając na funkcjonowanie całej UE i wszystkich państw członkowskich[834].

---

[830] Ibidem, pkt 79.

[831] Węcławska-Misiurek M., op. cit., s. 20, i przywołane tam: Komunikat, s. 2; art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. także: Szyndlauer R., *Przebieg dialogu…*, s. 51-52.

[832] Zob. wyrok TSUE w sprawie C-619/18 Komisja przeciwko Polsce.

[833] Szyndlauer R., *Przebieg dialogu…*, s. 51-52.

[834] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania”, Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 2; Szyndlauer R., *Przebieg dialogu…*, s. 51-52; zob. także: Woźniak M., *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, (w:) „Zeszyt Naukowy”, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 2018, nr 48, s. 56-57.

Co więcej, brak poszanowania dla państwa prawa, umniejszanie roli i nieprzestrzeganie przepisów konstytucyjnych – jak podkreśla M. Wyrzykowski – jest utratą suwerenności[835], tak często przywoływanej przez władze postępujące w ten sposób. Skutkuje bowiem utratą bezpieczeństwa prawnego, tożsamości konstytucyjnej będącej podstawą „myślenia o porządku normatywnym i społecznym; (…) wiarygodności państwa w relacjach międzynarodowych; to utrata wiary w trwałość racjonalnej organizacji państwa i społeczeństwa, i zaufania do nienaruszalnych zasad konstytucyjnych, także tych mających charakter «klauzul wieczystych»"[836].

6. Uwagi końcowe

Dopiero przestrzeganie wszystkich – wskazanych wyżej – elementów składowych gwarantuje pełne poszanowanie praworządności. W przypadku zagrożenia jednego z nich – wszystkie inne również nie są już bezpieczne. Przestrzeganie praworządności obejmujące zwłaszcza zasady ujęte w Komunikacie, do których należą legalność, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne, bezstronne sądy, skuteczna kontrola sądowa, kontrola poszanowania praw podstawowych, podział władzy, równość wobec prawa, ale także obowiązek skutecznego stosowania prawa Unii Europejskiej – bezpośrednio wpływa na wiele innych elementów, zasad i wartości oraz funkcjonowanie i organizację państwa, jego organów i instytucji oraz prawne, polityczne i gospodarcze funkcjonowanie UE[837], co uzasadnia potrzebę istnienia i uruchamiania procedur unijnych mających na celu ochronę wartości państwa prawnego. Co więcej, podważanie uprawnień Komisji do wydania Komunikatu i przeprowadzania procedury kontroli praworządności, uzasadnianie niepraworządnych zmian odwoływaniem się do tożsamości konstytucyjnej czy klauzuli tożsamości narodowej oraz nadrzędności konstytucji nie ma uzasadnienia i nie powinno mieć miejsca.

Procedura kontroli praworządności przeprowadzana przez Komisję – pomimo braku jej skuteczności w przypadku Polski i mimo wskazywanych, pewnych zastrzeżeń, zwłaszcza co

[835] Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State…*

[836] Ibidem.

[837] Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 1.

do czasu i szybkości reakcji, pełni ważną rolę. Kluczowe dla jej powodzenia w przyszłości jest jednak zrozumienie mechanizmów zagrożeń praworządności i kryzysów konstytucyjnych oraz ugruntowanie zarówno pozycji wartości państwa prawnego, prawa i konstytucji, jak i samej procedury oraz ich propagowanie w społeczeństwach. Budowanie i umacnianie patriotyzmu konstytucyjnego i poszanowania dla praworządności – zarówno na gruncie krajowym, jak i europejskim, stanowi bowiem najlepsze jej zabezpieczenie.

Zakończenie

Państwo prawne – jako jedna z podstawowych wartości, wyrażona zarówno w art. 2 TUE, jak i początkowych artykułach konstytucji omawianych państw członkowskich – Polski, Słowacji i Węgier, wynikająca ze wspólnych tradycji prawnych i tożsamości europejskiej, kształtowana i dookreślana w orzecznictwie sądów konstytucyjnych i TSUE, ma kluczowe znaczenie w funkcjonowaniu wielu obszarów oraz instytucji państwa i UE. Jest to naczelna zasada konstytucji krajowych i fundament UE. Pomimo, zgodnie z koncepcją europejskiego pluralizmu konstytucyjnego, dopuszczalnych pewnych różnic w jej ujęciu na poziomie krajowym – jej rozumienie, podstawowe elementy i zasady, jej trzon oraz znaczenie są i powinny być wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Co więcej, zasada państwa prawnego nie ma definicji legalnej czy jednej, szczegółowej ani na gruncie prawa konstytucyjnego poszczególnych państw, ani w prawie unijnym. Ponadto, obowiązek przestrzegania zasady państwa prawnego – oprócz krajowych przepisów konstytucyjnych i regulacji unijnych w postaci art. 2 i 7 TUE – wynika także z art. 49 TUE, zgodnie z którym państwo, dołączając do UE, zobowiązało się do poszanowania i wspierania podstawowych wartości, na których opiera się UE ujętych w art. 2 TUE[838].

Bardzo ważna jest świadomość, że żadna, nawet podstawowa wartość – taka jak demokracja, państwo prawne, nie jest dana raz na zawsze. Historia oraz ostatnie wydarzenia pokazują, że problem braku poszanowania praworządności jest niestety niezwykle aktualny. Dlatego – tak organy krajowe, jak i unijne, nie mogą tracić czujności w obliczu działań niekonstytucyjnych, niezgodnych z ogólnie przyjętymi wartościami demokratycznymi. Przestrzeganie praworządności powinno być przede wszystkim zagwarantowane na poziomie krajowym w poszczególnych państwach członkowskich. Jak podkreślono w komunikacie Komisji z dnia 17 lipca 2019 r. do PE, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania": „zapewnienie właściwego funkcjonowania państwa jest nie tylko wewnętrznym obowiązkiem konstytucyjnym, ale również zobowiązaniem wobec Unii i pozostałych państw członkowskich". Ujęta w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy nakłada na państwa członkowskie i UE obowiązek wzajemnego poszanowania i wsparcia w realizacji zadań traktatowych oraz ułatwiania przez państwa członkowskie wypełniania zadań UE i powstrzymania od podejmowania działań mogących zagrażać jej celom. Wzajemne wsparcie

[838] Zob. von Bogdandy A., op. cit., nt. 1.

dotyczy także odpowiedzialności instytucji UE „za zapewnienie państwom członkowskim proporcjonalnej pomocy w zapewnianiu przestrzegania praworządności”[839].

Widoczne w ostatnich latach zjawisko „osuwania się demokracji” i kryzysów konstytucyjnych jest obecnie niezwykle nasilone. W niektórych państwach członkowskich UE występowały uprzednio pewne problemy z praworządnością, jednak dotychczas nigdy nie były one tak zaawansowane, wielopoziomowe, systemowe i intensywne, jak aktualnie w Polsce i na Węgrzech[840]. Uwidoczniły one ogromne znaczenie poszanowania podstawowych wartości – w tym państwa prawnego, przez wszystkie państwa członkowskie i rolę zasady wzajemnego zaufania dla dalszej integracji i współpracy europejskiej. W literaturze wskazuje się w tym kontekście na „moment konstytucyjny”[841]. Należy zgodzić się z M. Safjanem, że „osłabianie, eliminowanie, deformowanie rządów prawa” w państwach członkowskich UE jest obecnie niezwykle ważnym, a nawet być może najważniejszym wyzwaniem. Jego rozwiązanie uzależnia bowiem „nie tylko ulepszenie mechanizmów europejskich, ale może nawet istnienie Unii Europejskiej i jej przyszły rozwój oparty na wzajemnym poszanowaniu i lojalnej kooperacji, poszanowaniu praw podstawowych, zapewnieniu bezpieczeństwa i dobrostanu obywateli unijnych”[842].

Zgodnie z zasadą prymatu prawa unijnego członkostwo w UE ma ogromny wpływ na prawo krajowe. Jednak pomimo pewnych wątpliwości co do relacji zasady pierwszeństwa prawa UE do zasady nadrzędności konstytucji, ustawodawstwo UE i orzecznictwo TSUE ma zdecydowany wpływ na wykładnię przepisów ustawy zasadniczej. W wyniku globalizacji i regionalizacji w sposób naturalny dochodzi do zaktualizowania pewnych pojęć oraz umiędzynarodowiania czy europeizacji konstytucji i prawa konstytucyjnego[843]. Reakcja na ten proces może jednak różnić się w zależności od stopnia przestrzegania praworządności przez dane państwo. Mianowicie owo umiędzynarodowienie – jak wskazuje L. Garlicki –

---

[839] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 4

[840] Zob. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych…*, pkt 3.

[841] Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego…*, pkt 2; Taborowski M., op. cit., s. 19-24

[842] Safjan M., *Rządy prawa…*, dostęp w systemie LEX, pkt. 1; zob. także: Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego…*, pkt 2.

[843] Garlicki L., *Umiędzynarodowienie…*, s. 167.

„staje się (…) zagrożeniem dla tendencji autorytarnych”[844]. Widoczne powoływanie się przez państwa, w których dochodzi do zagrożeń lub naruszeń praworządności na klauzulę tożsamości narodowej, tożsamość konstytucyjną i nadrzędność konstytucji – choć nieprzestrzeganej i nieszanowanej, wynika właśnie z obawy przed normami i zasadami prawa tworzonymi „poza kontrolą krajowych decydentów politycznych” i egzekwowanych „przez sądy niezależne od tych decydentów”[845].

Ktoś mógłby pomyśleć, że praworządność nie dotyczy zwykłych obywateli. Że to sprawa sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, wszystkich prawników, polityków, dziennikarzy czy może organów UE.

Jednak co zrobi obywatel, kiedy będzie się bał wyrazić swoje poglądy? Kiedy nie będzie mógł dochodzić swoich praw, bo nie będzie miał prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd? Kiedy nie będzie pewności prawa? Kiedy w przypadku sporu z państwem nie będzie miał szansy skutecznego odwołania się? Kiedy podstawą podejmowanych w jego sprawie decyzji zamiast przepisów prawnych, będzie opinia urzędnika czy polityka? Kiedy nie będzie wolnych wyborów? Kiedy nie będzie mógł wyrazić swojego sprzeciwu? Kiedy będzie się bał, bo prawo już nie będzie chronić zwykłych obywateli? Kiedy nie będzie równości? Kiedy mowa nienawiści dotnie także jego? Kiedy władza będzie mogła zrobić wszystko, a zanim zauważy, będzie już za późno?

To nie dzieje się nagle. Parafrazując słowa Mariana Turskiego, autorytaryzm nie spada z nieba[846]. Kiedy ktoś zbliży się do wrzącej wody – szybko odskoczy, ale kiedy woda podgrzewa się powoli – jego zmysły zostają uśpione, a gdy poczuje – jest już za późno.

A wtedy bez wolnych sądów, bez niezawisłych i niezależnych sędziów, bez dokonującego prawdziwej i rzetelnej oceny zgodności aktów prawnych z Konstytucją, składającego się z prawdziwych, niezależnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, bez publikacji wyroków, bez trójpodziału władzy, bez możliwości dochodzenia swoich praw, bez przestrzegania Konstytucji, bez przestrzegania prawa, bez szacunku do niego i bez szacunku

---

[844] Ibidem.

[845] Ibidem. Zob. także: Koncewicz T. T., *Unijny etos sądzenia…*, dostęp w systemie LEX.

[846] Turski M. w swoim przemówieniu z okazji 75. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau przywołał słowa prezydenta Austrii Alexandra Van der Bellen'a „*Auschwitz nie spadło z nieba*”, GF, TVN24, *“Nie bądźcie obojętni, kiedy jakakolwiek władza narusza przyjęte umowy społeczne*, https://tvn24.pl/polska/marian-turski-byly-wiezien-auschwitz-przemowienie-na-obchodach-75-rocznicy-wyzwolenia-obozu-auschwitz-3398749 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

do współobywateli, do drugiego człowieka, bez niezależnych mediów, bez wolności słowa, bez możliwości protestu, bez wpływu na stanowione prawo... nie ma już nic. Niczego nie można być wtedy pewnym. To nie jest „tylko" naruszenie praworządności. Brak poszanowania dla państwa prawa to brak poszanowania dla wszystkich innych praw. Bez praworządności nie ma demokracji. Bez praworządności obywatele nie są już wolni.

M. Turski w przywoływanym przemówieniu z okazji 75. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau podkreślił kluczową rolę czynnika społecznego i braku obojętności. Wskazał na ogromne znaczenie zdolności obrony konstytucji, podstawowych praw, w tym praw mniejszości i porządku demokratycznego. Przestrzegał przy tym przed obojętnością i biernością zwłaszcza na wykorzystywanie i naciąganie historii dla potrzeb aktualnych działań politycznych, dyskryminację mniejszości i naruszanie przez władzę przyjętych umów społecznych[847]. Na sedno problemu w poruszający sposób zwrócił uwagę również M. Wyrzykowski, który także odwołując się do słów M. Turskiego, wskazał, że „widmo państwa autorytarnego stoi u drzwi Twojego domu. Nie zapuka do drzwi. Wejdzie bez zaproszenia. I zostanie na długo"[848].

Mimo podnoszonych głosów o małej efektywności procedury kontroli praworządności prowadzonej przez Komisję w stosunku do Polski[849] oraz pomimo braku mocy wiążącej zaleceń w ramach niej sformułowanych – miała ona jednak ważne znaczenie. Oprócz wyznaczenia i wytyczenia pewnych wzorców na przyszłość, stała się także wyraźnym sygnałem o braku obojętności, o reagowaniu na zagrożenia praworządności i braku miejsca na takie działania w UE. W ramach procedury dokonano identyfikacji występujących zagrożeń i oceny ich skali[850]. Choć postępowanie nie doprowadziło do rozwiązania wskazanych problemów to nie bez znaczenia była wywierana na państwo presja polityczna, opracowane

[847] Turski M., przemówienie z okazji 75. Rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau, GF, TVN24, *Nie bądźcie obojętni, kiedy jakakolwiek władza narusza przyjęte umowy społeczne*, https://tvn24.pl/polska/marian-turski-byly-wiezien-auschwitz-przemowienie-na-obchodach-75-rocznicy-wyzwolenia-obozu-auschwitz-3398749 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[848] Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State…*

[849] Tak przywoływani wcześniej m.in. L. Pech, D. Kochenov, K. L. Scheppele. Por. pojawiające się w literaturze przedmiotu stanowisko dotyczące braku możliwości głębszego oddziaływania procedury z Komunikatu, z którym jednak nie sposób się zgodzić: Würtenberger T., Tkaczyński J. W., op. cit.

[850] Zob. np. Marcisz P., Taborowski M., op. cit., dostęp w systemie LEX.

dokumenty oraz dalsze działania mające na celu umocnienie praworządności w UE ujęte m.in. w komunikatach Komisji z 2019 r.[851].

Procedura opiera się na dialogu. Jednak kluczem do rozwiązania problemu związanego z praworządnością w danym państwie członkowskim jest chęć podjęcia odpowiednich środków przez rząd tego państwa. D. Kochenov i L. Pech podkreślają, że w sytuacji świadomej realizacji przez rząd określonego państwa programu niepraworządnych działań, celem ustanowienia „nieliberalnego" reżimu, procedura Komisji będzie miała ograniczoną skuteczność[852]. Jak trafnie stwierdziły B. Grabowska-Moroz i M. Szuleka „odpowiedź na pytanie, czy procedura praworządności będzie skutecznym lekiem czy placebo zależy od tego, czy sam pacjent zechce się poddać kuracji"[853].

Z uwagi na doniosłą rolę poszanowania praworządności przez wszystkie państwa członkowskie UE, omówioną zwłaszcza w rozdziale IV pkt 5, uzasadniony jest interes UE i innych państw członkowskich w jej odpowiedniej realizacji na poziomie krajowym[854]. Niezbędne jest istnienie i odpowiednie funkcjonowanie krajowych mechanizmów ochrony wartości państwa prawnego składających się na „odporność konstytucyjną". Jak wykazały przeprowadzone badania konstytucje wszystkich omawianych państw członkowskich UE zapewniają expressis verbis poszanowanie zasady państwa prawnego w swych regulacjach prawnych. W swej treści ujmują także szereg, wspólnych lub podobnych gwarancji tej wartości w postaci zwłaszcza sądów konstytucyjnych, niezależnego sądownictwa powszechnego czy rzeczników praw obywatelskich. W każdym z tych państw zasada państwa prawnego wraz z jej elementami była przedmiotem wielu orzeczeń sądów konstytucyjnych. Jak wskazuje Komisja to na państwach członkowskich spoczywa „główna odpowiedzialność

---

[851] Barcz J., *Praworządność jako podstawowa…*, s. 34-35; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s.11-16; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[852] Kochenov D., Pech L., *Better Late…,* s. 1, 3, 8.

[853] Grabowska-Moroz B., Szuleka M., op. cit., s. 23.

[854] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 5.

za zapewnienie poszanowania praworządności na szczeblu krajowym”[855]. Niestety jak widać na przykładzie omówionych zagrożeń lub naruszeń praworządności mechanizmy krajowe nie zawsze stanowią efektywne jej zabezpieczenie. Dlatego w przypadku braku ich skuteczności konieczne jest uruchomienie środków unijnych chroniących praworządność i wspierających władze krajowe w podjęciu odpowiednich działań zapobiegających dalszemu, negatywnemu rozwojowi sytuacji[856]. Pierwszym krokiem powinna być, będąca przedmiotem powyższych rozważań, procedura kontroli praworządności jako instrument oparty na dialogu, wzajemnej współpracy i wsparciu w poszukiwaniu polubownego rozwiązania występujących w danym państwie problemów. Procedura ta – jak wskazywano, oparta jest zasadniczo na dobrej woli. Z jednej strony wiąże się to z ograniczoną jej skutecznością i możliwościami oddziaływania, z drugiej natomiast w opinii autorki jest to jej atut, bowiem umożliwia wspólne wypracowanie odpowiednich działań i wyeliminowanie pojawiających się zagrożeń na ich wczesnym etapie, kiedy jest to zdecydowanie prostsze w realizacji niż gdy dojdzie już do sytuacji argumentującej uruchomienie procedury z art. 7 TUE czy z art. 258 TFUE. Wysłuchanie stanowiska danego państwa, poznanie opinii organów, instytucji oraz środowisk krajowych i międzynarodowych i dogłębne zbadanie sytuacji jest niezwykle cenne. Nadto, nawet jeśli nie doprowadzi ona do rozwiązania problemu, dane państwo nie jest zaskakiwane ewentualną silniejszą reakcją, zwaną nie bez przyczyny „opcją atomową” czy „nuklearną”[857].

Jednocześnie dotychczasowe działania Komisji w zakresie procedury kontroli praworządności nie cechowały się wystarczającą szybkością reakcji. Jak podnoszono powyżej, nieuzasadnione wydaje się być uruchomienie procedury ujętej w Komunikacie w 2014 r. po raz pierwszy dopiero w 2016 r. w stosunku do Polski, a niezastosowanie jej wcześniej wobec Węgier. Krytycznie należy ocenić brak rozwiązania problemów dotyczących braku poszanowania praworządności na Węgrzech istniejących i nasilających się od 2010 r. Być może szybka i bardziej zdecydowana reakcja w tej kwestii zapobiegłaby obecnemu rozwojowi sytuacji i kryzysowi praworządności w UE. Odpowiednio szybka odpowiedź na systemowe zagrożenie praworządności w państwie członkowskim i szybkie rozwiązanie problemu jest kluczowe. Wraz z upływem czasu, nasilaniem się i utrwalaniem

[855] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 10.

[856] Ibidem, s. 14

[857] Zob. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych…*, nt. 13.

zagrożeń trudniejsze staje się bowiem przywrócenie lub odbudowanie państwa prawa. Procedura podzielona została na poszczególne etapy, a jednym z jej założeń jest właśnie szybkie znalezienie rozwiązania, jednak jej czas trwania uzależniony jest od dobrej wiary i woli współpracy państwa, którego procedura dotyczy z Komisją. Przy ich braku może, jak wskazywano powyżej, dojść do jej celowego przedłużania. Nadto, kluczowe jest także szerokie badanie i ujęcie występujących zagrożeń jako części procesu, nie zaś poprzez pryzmat pojedynczych aspektów. W kontekście ram czasowych procedury w odwrotnej sytuacji, tj. w przypadku podjęcia przez dane państwo odpowiednich działań – niezbędna jest oczywiście szybka deeskalacja lub zaprzestanie formalnej procedury przy wystraczającej gwarancji trwałego przywrócenia praworządności[858].

Co więcej, kluczowym czynnikiem warunkującym poszanowanie praworządności w danym państwie i efektywność działań Komisji jest ukształtowany w społeczeństwie patriotyzm konstytucyjny i patriotyzm europejski. Budowane one powinny być w oparciu o tożsamość konstytucyjną, narodową i europejską, na którą składa się także wspólna kultura praworządności. Niezbędne jest prowadzenie działań, mających na celu upowszechnianie i umacnianie tej wartości w każdym państwie członkowskim. Choć w obecnej sytuacji wydaje się to trudne w Polsce i na Węgrzech, to jednak wydarzenia ostatnich lat związane z kryzysami konstytucyjnymi, zagrożeniami i naruszeniami praworządności skutkują zwiększeniem świadomości w tym zakresie, reakcją i inicjatywami społeczeństwa, zdecydowanie częstszym podejmowaniem problematyki praworządności w literaturze, a zwłaszcza w doktrynie prawa konstytucyjnego i prawa europejskiego, w orzecznictwie TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych, ale także w przekazie politycznym i medialnym. Jak podkreśla Komisja silna kultura polityczna i prawna wspierająca praworządność, choć stanowi najlepsze zabezpieczenie poszanowania wspólnych wartości, to jednak na przykładzie omawianych wydarzeń często świadomie je podważających, nie można zakładać, że istnieje w każdym z państw członkowskich[859]. Jako receptę Komisja wskazuje konieczność uzupełnienia tych braków poprzez „proaktywne działania na rzecz promowania praworządności w UE", a zwłaszcza wiedzy na jej temat, jej roli, znaczenia tak jej, jak i jej poszczególnych elementów, ich wpływu na wiele obszarów funkcjonowania państwa,

[858] Ibidem, s. 16.

[859] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 6.

wszystkich państw członkowskich i samej UE, ugruntowania jej pozycji na gruncie krajowym i europejskim, które skierowane winno być tak do specjalistów, jak i do ogółu społeczeństwa. Komisja podkreśla przy tym rolę społeczeństwa obywatelskiego, sieci europejskich, sądownictwa krajowego, parlamentów narodowych, europejskich partii politycznych, niezależnych mediów, środowiska akademickiego, systemów edukacji, a także współpracy organizacji i instytucji międzynarodowych oraz unijnych[860]. Niezwykle ważnym elementem jest także gwarancja przejrzystości i dostępu do informacji[861]. Podjęcie odpowiednich działań wspierających i umacniających praworządność na poziomie krajowym powinno być priorytetem, w szczególności w tych państwach członkowskich, w których występują problemy z poszanowaniem tej zasady.

Nieoceniona w ochronie praworządności pozostaje zwłaszcza rola niezależnych sędziów[862], w szczególności w czasie trwających kryzysów konstytucyjnych i podejmowanych działań zagrażających państwu prawnemu. Nadto, kluczowa jest także działalność informacyjno-edukacyjna wszystkich prawników – praktyków i teoretyków. Bowiem jak słusznie podkreśla T. T. Koncewicz:

„*budowanie państwa prawa nie tylko na poziomie instytucji, lecz także w sercach obywateli, budowanie kultury „dobrej roboty", uwrażliwienie* na *niegodziwość, wzmocnienie potrzeby partycypacji i aktywności trwa znacznie dłużej i jest znacznie trudniejsze niż budowanie państwa prawa od góry, poprzez* nowe *instytucje, procedury, kodeksy, teksty"*[863].

Na tle omawianych państw dostrzegalna jest pewna zasadnicza różnica. Choć wszystkie są młodymi demokracjami, w których pojęcie państwa prawnego nie zostało jeszcze silnie ugruntowane, to jednak stopień poszanowania praworządności w Słowacji znacznie różni się od jego poziomu w Polsce i na Węgrzech. W Słowacji podejmowane są

---

[860] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 6-9; i przywołane tam: zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania, OJ C 195 z 7.6.2018, s. 1.

[861] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu), s. 7.

[862] Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5.

[863] Koncewicz T. T., *Unijny etos sądzenia…*, dostęp w systemie LEX.

działania i reformy, mające na celu wzmocnienie praworządności i realizację zaleceń Komisji. Przypadek Polski i Węgier obrazuje natomiast brak głębszej, realnej chęci współpracy, brak woli odejścia od wprowadzanych, niepraworządnych zmian i odbudowania państwa prawnego na nowo. W latach wcześniejszych, poprzedzających obecne kryzysy, widoczne były w Polsce i na Węgrzech okresowe spadki poziomu poszanowania tej wartości – na przestrzeni lat wciąż „ociosywanej". Pojawia się zatem konstatacja, że nigdy nie doszło w nich do stworzenia pełnej, stabilnej, ugruntowanej wartości państwa prawnego, stanowiącej podstawę myślenia o państwie, że patriotyzm konstytucyjny nigdy skutecznie, w pełni się jeszcze nie ukształtował, choć paradoksalnie obecnie wydaje się być najsilniejszy od lat. Rodzi to myśl, że „odporność konstytucyjna" może, a nawet powinna podlegać ocenie także jeśli nie doszło jeszcze do zagrożeń systemowych. Jej spadki, nawet niewielkie, powinny wiązać się z gotowością skutecznego jej wzmocnienia. Kluczowe jest bowiem zapobieganie ewentualnym, przyszłym zagrożeniom, zanim się jeszcze pojawią poprzez nie tylko wczesną reakcję, ale także działania profilaktyczne.

Niedopuszczalna jest instrumentalizacja konstytucji. Konstytucja stanowiąca nienaruszalny fundament państwa, i myślenia o państwie, kształtująca życie publiczne, nie może służyć jako narzędzie do realizacji określonych celów politycznych ani podlegać interpretacji niezgodnej z zasadami wykładni konstytucji[864]. M. Wyrzykowski słusznie przestrzega przez przyzwyczajaniem do naruszania konstytucji, podkreślając niezwykle istotną rolę postawy „demokratycznej, konstytucyjnej, obywatelskiej", której wartość określa w zdolności opóźnienia procesu „destrukcji porządku konstytucyjnego" i tego, ile będzie w stanie „przenieść przez konstytucyjne zgliszcza i ruiny. Aż dojdziemy do momentu, w którym zaczniemy przywracać znaczenie i piękno konstytucji w naszym państwie"[865].

Państwo prawne jest podstawową wartością, która realnie wpływa na funkcjonowanie danego państwa, wzajemnie wszystkich państw członkowskich i samej UE. Nie może ona pełnić jedynie funkcji „dekoracyjnej", ładnie brzmiącego określenia, wzbudzającego „estetyczny zachwyt pasywnych odbiorców"[866]. Poszanowanie praworządności, jak podkreśla

[864] M. Wyrzykowski w rozmowie z A. Wójcik. Zob. Wójcik A., Wyrzykowski M., *Naruszają Konstytucję. Nie dziwmy się, gdy będą naruszać nasze prawa i wolności*, wywiad A. Wójcik z M. Wyrzykowskim, Archiwum Osiatyńskiego, 8 czerwca 2020 r., https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-naruszaja-konstytucje-nie-dziwmy-sie-gdy-beda-naruszac-nasze-prawa-i-wolnosci/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

[865] Ibidem.

[866] Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5.

M. Safjan „musi być «normalnością», naturalnym składnikiem porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, każdego fragmentu przestrzeni prawnej Unii Europejskiej”[867]. Jeśli w danym państwie członkowskim UE dochodzi do zagrożeń lub naruszeń praworządności, a krajowe środki ochrony nie są skuteczne, niezbędne jest działanie i współpraca instytucji UE, mająca na celu przywrócenie stanu „normalności”, w którym wartość państwa prawnego jest przestrzegana. Państwo prawne jako podstawowa wartość z art. 2 TUE wiąże się także z art. 20 TFUE określającym obywatelstwo Unii[868]. Skoro zatem każdy obywatel państwa członkowskiego jest także obywatelem Unii, zasadne jest wszelkie działanie instytucji lub organów UE chroniące i gwarantujące prawa podstawowe jej obywateli, które pozostają zagrożone w sytuacji systemowego braku poszanowania praworządności. Działania podejmowane w danym państwie członkowskich naruszające zasadę praworządności nie mogą być uzasadniane powoływaniem się na klauzulę tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE, tożsamość konstytucyjną czy zasadę suwerenności. Państwo prawne z art. 2 TUE – będące wspólną wartością, nie może być zatem ograniczane poprzez treść art. 4 ust. 2 TUE. Istota funkcjonowania UE jako Unii prawa i Unii wartości, która jest dobrowolną wspólnotą państw, opartą na wspólnych wartościach, zasadzie wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, w sytuacji braku przestrzegania państwa prawnego w danym państwie członkowskim jest zagrożona. Jedynie pełne poszanowanie podstawowych wartości przez wszystkie państw członkowskie zapewnić może dalsze jej funkcjonowanie i rozwój. Komisja, będąca strażniczką unijnych Traktatów, a także będąca jednym z podmiotów uprawnionych do przygotowania wniosku z art. 7 ust. 1 TUE, posiada uprawnienie do uruchamiania i prowadzenia procedury kontroli praworządności, ujętej w Komunikacie. Niezwykle ważną rolę pełni również odwoływanie się Komisji podczas procedury do dorobku i dokumentów instytucji oraz organów unijnych i międzynarodowych, w tym zwłaszcza orzecznictwa TSUE oraz dokumentów Komisji Weneckiej. Dla osiągnięcia najlepszych rezultatów i najdokładniejszego zbadania sytuacji niezbędna jest bowiem współpraca i współdziałanie – zarówno instytucji krajowych, jak i unijnych oraz międzynarodowych[869].

[867] Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5.

[868] Zob. szerzej na temat związku art. 2 TUE z art. 20 TFUE: Safjan M., *Rządy prawa…*, nt. 5, i przywołani tam: Sarmiento D., Sharpston E., *European Citizenship and Its New Union: Time to Move On?,* (w:) Kochenov D. (red.), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge 2017, s. 240.

[869] Zob. Safjan M., *Rządy prawa…*

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych i dokumentów

1. Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565.

2. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

4. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Merger Treaty) [Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (traktat fuzyjny)], OJ 152, 13 lipca 1967 r., s. 2-17.

5. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 7 czerwca 2016 r., s. 47-390.

6. Traktat o Unii Europejskiej, OJ C 191, 29 lipca 1992 r., s. 1-112.

7. Traktat z Amsterdamu, OJ C 340, 10 listopada 1997 r., s. 1-144.

8. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 1997), OJ C 340, 10 listopada 1997 r., s. 145-172.

9. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 7 czerwca 2016 r., s. 15-368.

10. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 7 czerwca 2016 r., s. 389-405.

11. *Literae confirmationis articulorum Henrico Regi antea oblatorum*, (w:) *Volumina legum*, Józafat Ohryzko, Petersburg, 1859, t. II, s. 153, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/47855/edition/64472/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

12. *Akt osobny drugi, zamykający w sobie Nayiaśnieyszey Rzeczypsopolitey Polskiey prawa kardynalne, wieczyście trwałe, y odmienne być nigdy nie mogące, et materias Status, które tylko unanimitate na Seymach wolnych decydowane być powinny*, (w:) *Volumina legum*, Jozafat Ohryzko, Petersburg, 1860, t. VII,

https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/48685/edition/65269/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

13. *Ustawa rządowa*, (w:) *Volumina legum*, Wydawnictwo Komisyi Prawniczej Akademii Umiejętności w Krakowie, Kraków, 1889, t. IX, https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/49654/edition/66193/content (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

14. Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z dnia 29 lutego 1920 r., (w:) *Nowe konstytucje*, przeł. pod kierunkiem Makowski J., Warszawa 1925; 121/1920 Sb. z późn. zm.

15. Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z dnia 9 maja 1948 r., 150/1948 Sb.

16. Ustawa XX – Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej z dnia 18 sierpnia 1949 r.

17. Konstytucja Republiki Węgierskiej uchwalona dnia 18 sierpnia 1949 r., z późn. zm., wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. Donath H., Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

18. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.

19. Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z dnia 11 lipca 1960 r., 100/1960 Sb.

20. Ustawa konstytucyjna z dnia 27 października 1968 r. o federacji czechosłowackiej, 143/1968 Sb.

21. Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444.

22. Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. tłum. Krzysztof Skotnicki, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowacja_pol_010711.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

23. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426.

24. Ustawa z dnia 16 grudnia 1992 r. o Zbiorze Ustaw Republiki Słowackiej [Zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky zo 16. decembra 1992 o Zbierke zákonov Slovenskej republiky], 1/1993 Z. z.

25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

26. Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

27. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., Dz. Urz. UE L 190.

28. Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 PE i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dz.Urz. UE L 143/15 z 30 kwietnia 2004.

29. Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 PE i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz.Urz. UE L 399/1 z 30 grudnia 2006 r.

30. Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją, Dz.Urz. UE L 354/56.

31. Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, Dz.Urz. UE L 354/58.

32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. UE L 351/1 z 20 grudnia 2012 r.

33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych, Dz.Urz. UE L 181/4 z 29 czerwca 2013 r.

34. Komisja Europejska, Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, Wniosek Decyzja Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polska zasady praworządności, Bruksela, dnia 20 grudnia 2017 r., COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE).

35. Wniosek Komisji z dnia 2 maja 2018 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM(2018) 324 final, 2018/0136(COD).

36. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433I z 22 grudnia 2020 r., s. 1-10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A433I%3ATOC (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

37. Decyzja Wykonawcza Rady z dnia 19 września 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech, 2022/0295 (NLE), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

38. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001, nr 98, poz. 1070.

39. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217.

40. Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz. U. 2016, poz. 25.

41. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2016 poz. 2072.

42. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. 2016 poz. 2073.

43. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 1452.

44. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2018 poz. 5.

45. 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. 2020 poz. 190.

46. Dekret rządowy 283/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r.

47. Dekret rządowy 26/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r.

48. Ustawa o usługach medialnych oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 22 czerwca 2022 r., 264/2022 Z. z.

49. Rada Europejska, Conclusions of Presidency, Kopenhaga, 21-22 czerwca 1993 r., https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

50. Rada Europejska, Presidency Conclusions, Madryt, 15-16 grudnia 1995 r., https://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

51. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 15 października 2003 r. „Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia", COM(2003) 606 final.

52. Rezolucja Res(2004)3 Komitetu Ministrów z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie wyroków wskazujących na istnienie podstawowych problemów systemowych, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

53. Komunikat Komisji, Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM(2007) 502, wersja ostateczna, Bruksela, 5 września 2007 r.

54. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, 2010/2842(RSP), OJ C 308E , 20.10.2011, s. 73–78, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0312 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

55. 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 r.), 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 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

56. Opinia Komisji Weneckiej nr 614/2011 w trzech kwestiach prawnych powstających w procesie przygotowywania nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 86 sesji plenarnej (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), na podstawie komentarzy Ch. Grabenwarter'a (Austia), W. Hoffmann-Riem'a (Niemcy), H. Suchockiej (Polska), K. Tuori'ego (Finlandia) i J. Velaers'a (Belgia), Strasburg, 28 marca 2011 r., CDL-AD(2011)001.

57. Opinia Komisji Weneckiej nr 621/2011 w sprawie nowej konstytucji Węgier, przyjęta na 87. sesji plenarnej (Wenecja, 17–18 czerwca 2011 r.), Strasburg, 20 czerwca 2011 r., CLD-AD(2011)016.

58. Opinia Komisji Weneckiej w sprawie zgodności z zasadami konstytucyjnymi oraz koncepcją praworządności działań podjętych przez rząd i parlament Rumunii wobec innych instytucji państwowych oraz w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji ustawy nr 47/1992 o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, jak również w sprawie nadzwyczajnego rozporządzenia rządu dotyczącego nowelizacji i uzupełnienia ustawy nr 3/2000 o organizacji referendum w Rumunii, przyjęta przez Komisję Wenecką na 93 sesji plenarnej (Wenecja, 14-15 grudnia 2012 r.), CDL-AD(2012)026.

59. Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie praw podstawowych i praworządności oraz w sprawie sprawozdania Komisji z 2012 r. w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Luksemburg, 6-7 czerwca 2013 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

60. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) (2012/2130(INI)), OJ C 75, 26 lutego 2016 r., s. 52–78, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/335d0e6a-dc57-11e5-8fea-01aa75ed71a1 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

61. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", 11 marca 2014 r., COM(2014)158 wersja ostateczna, Bruksela.

62. Opinia 10296/14 Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej, Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami, 27 maja 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014- INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

63. Konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasady państwa prawnego, 17014/14, Bruksela, 16 grudnia 2014 r.

64. Wynik posiedzenia Rady, 3362. Posiedzenie Rady, Sprawy ogólne, 16936/14, Bruksela, 16 grudnia 2014 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

65. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech 2015/2700(RSP), P8_TA(2015)0227, Dz.Urz. UE C 407/46 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0227 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

66. Opinia Komisji Weneckiej w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komisję Wenecką na 106. Sesji plenarnej, Wenecja, 11-12 marca 2016 r., CDL-AD(2016)003.

67. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r.), 2015/2935(RSP), P8_TA(2015)0461, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_PL.html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

68. Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], CDL-AD(2016)007rev, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 106 sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016), przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 11 października 2017 r., Strasbourg, 18 marca 2016 r., Study No. 711/2013 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

69. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce, 2015/3031(RSP), P8_TA(2016)0123, Dz.Urz. UE C 58/148, https://commission.europa.eu/document/download/5462a5d4-0eeb-4cf7-8494-fe5aff4f449e_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

70. Opinia Komisji Europejskiej na temat przestrzegania zasady praworządności w Polsce, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., C(2016)3500 final.

71. Zalecenie Komisji Europejskiej 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, Dz. Urz. UE L.2016.217.53, 12 sierpnia 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

72. 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)), P8_TA(2016)0344, Dz.Urz. UE C 204/95, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016IP0344 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

73. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, 2015/2254(INL), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL#BKMD-20 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

74. Rada Unii Europejskiej, Praworządność. Ocena mechanizmu, 13980/16, 9 listopada 2016 r., http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13980-2016-INIT/pl/pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

75. Zalecenie Komisji Europejskiej 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374, Dz. Urz. UE L.2017.22.65, 27 stycznia 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&from=PL (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

76. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech 2017/2656(RSP),

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language= EN&reference=P8-TA-2017-0216 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

77. Zalecenie Komisji Europejskiej 2017/5320 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, Dz.U.UE.L.2017.228.19, 2 września 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

78. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)), P8_TA(2017)0442, Dz.Urz. UE C 356/44, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

79. Zalecenie Komisji Europejskiej 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2018/1520, Dz.U.UE.L.2018.17.50, 23 stycznia 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

80. Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z dnia 1 lutego 2018 r., Dz.Urz. UE C 176/8.

81. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP), P8_TA-PROV(2018)0055, Dz.Urz. UE C 129/13, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0055&from=EN (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

82. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ochrony dziennikarzy śledczych w Europie: przypadek słowackiego dziennikarza Jána Kuciaka i Martiny Kušnírovej, Dz.Urz. UE C 390/111, P8_TA(2018)0183, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018IP0183 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

83. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)), Dz.Urz. UE 433/66,

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL#BKMD-11 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

84. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych (2018/2886 (RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0456&language=PL (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

85. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie stanu praworządności i zwalczania korupcji w UE, a zwłaszcza na Malcie i na Słowacji, 2018/2965(RSP), P8_TA(2019)0328.

86. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania", Bruksela, dnia 3 kwietnia 2019 r., COM(2019) 163 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

87. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018)0324 - C8-0178/2018 - 2018/0136(COD)), Dz.U. UE C z dnia 31 marca 2021 r., 116/21, P8_TA(2019)0349.

88. Oświadczenie Komisji Europejskiej dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie polskiej ustawy o Sądzie Najwyższym, 24 czerwca 2019 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_19_3376 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

89. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania", Bruksela, dnia 17 lipca 2019 r., COM(2019), 343 final, https://commission.europa.eu/document/download/5b0e5e5b-956c-4f75-aa47-a1064d268b68_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

90. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP)),

P8_TA(2020)0014, Dz.Urz. UE C 270/91, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020IP0014 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

91. Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii - Plan działania", Dz.U.UE.C.2020.141.15 z dnia 29 kwietnia 2020 r.

92. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_PL.html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

93. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2020/320 final, Bruksela, 30 września 2020 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX:52020SC0320 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

94. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2020/324 final, Bruksela, 30 września 2020 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0324&from=EN, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

95. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2020/316 final, Bruksela, 30 września 2020 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX:52020SC0316 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

96. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z

2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2021/722 final, Bruksela, 20 lipca 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

97. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2021/727 final, Bruksela, 20 lipca 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0727, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

98. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2021/714 final, Bruksela, 20 lipca 2021 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

99. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE (2021/2935(RSP)), P9_TA(2021)0439.

100. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie pierwszej rocznicy faktycznego zakazu aborcji w Polsce, 2021/2925(RSP), P9_TA(2021)0455.

101. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2022/521 final, Luksemburg, 13 lipca 2022 r., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/48_1_194008_coun_chap_poland_en.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

102. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji, SWD/2022/525 final, Luksemburg, 13 lipca 2022 r.,

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/56_1_194041_coun_chap_slovakia_en.pdf, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

103. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Węgrzech, SWD/2022/517 final, Luksemburg, 13 lipca 2022 r., https://commission.europa.eu/document/download/5ca0f861-b4d4-412d-bd7d-dbe3582af1c1_en?filename=40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

104. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE)), P9_TA(2022)0324.

105. Reding V., *Statement on the latest developments on the Roma situation*, Bruksela, 14 września 2010 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-428_en.htm (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

106. Barroso J., Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2012 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_596 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

107. Barroso J., Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_13_684 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

108. List Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa z 23 grudnia 2015 r., (w:) Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R., *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego" 2016-2017*, Warszawa, 2020.

109. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości, Warszawa, 7 marca 2018 r., https://www.gov.pl/attachment/c9882d3c-1897-48c0-8f58-676505fc758f (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

110. General Assembly GA/11290, World Leaders Adopt Deceleration Reaffirming Rule of Law as Foundation for Building Equitable State Relations, Just Societies, 24 września 2012 r., https://press.un.org/en/2012/ga11290.doc.htm (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

111. Rada Unii Europejskiej, Komunikat Prasowy z posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych, Luksemburg, 22 kwietnia 2013 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

112. Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62.

113. Opinia Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności, Pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., MEMO/16/2017.

114. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Komisja przyjmuje opinię w sprawie praworządności w kontekście sytuacji w Polsce, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_2015 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

115. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność – Komisja skierowała do Polski zalecenie", Bruksela, 27 lipca 2016 r., IP/16/2643.

116. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja obraduje nad ostatnimi wydarzeniami w Polsce i wydaje uzupełniające zalecenie skierowane do tego państwa", Bruksela, 21 grudnia 2016 r., IP/16/4476.

117. Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 21 grudnia 2016 r., MEMO/16/4479.

118. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Komisja Europejska podejmuje działania w obronie praworządności w Polsce", Bruksela, 26 lipca 2017 r., IP/17/2161.

119. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Komisja Europejska wszczyna postępowanie przeciwko Polsce w związku ze środkami dotyczącymi sądownictwa", Bruksela, 29 lipca 2017 r., IP/17/2205.48.

120. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce", Bruksela, 20 grudnia 2017 r., IP/17/5367.

121. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce", 2 lipca 2018 r., IP/18/4341.

122. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska podejmuje kolejny krok w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce", 14 sierpnia 2018 r., IP/18/4987.

123. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska pozywa Polskę przed Trybunał Sprawiedliwości, aby ochronić niezależność polskiego Sądu Najwyższego", 24 września 2018 r., IP/18/5830.

124. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną", 3 kwietnia 2019 r., IP/19/1957.

125. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej "Praworządność: Komisja rozpoczyna debatę na temat umacniania praworządności w UE", 3 kwietnia 2019 r., IP/19/1912.

126. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja Europejska podejmuje nowe działania, aby chronić sędziów przed kontrolą polityczną w Polsce", 17 lipca 2019 r., IP/19/4189.

127. Komisja Europejska, Strengthening the Rule of Law in the Union: Stakeholder contributions, lipiec 2019 r., https://commission.europa.eu/publications/stakeholder-contributions_en (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

128. Komisja Europejska, Strengthening the Rule of Law in the Union: Stakeholder contributions, lipiec 2019 r., podsumowanie, https://commission.europa.eu/document/download/c158f010-29de-474e-aef4-402f273bd870_en?filename=ruleoflaw_summary_150719_v3.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

129. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Praworządność: Komisja Europejska kieruje do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Polsce, aby chronić sędziów przed kontrolą polityczną", 10 października 2019 r., IP/19/6033.

Wykaz orzecznictwa

1. Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1.

2. Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 F. Costa przeciwko ENEL, 1964, ECLI:EU:C:1964:66, ECR 585.

3. Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970, ECR 1125.

4. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1974 r., Solange I, BVerfGE 37, 271.

5. Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 Administrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49.

6. Wyrok TSUE z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78, Granaria BV przeciwko Hoofdproduktshap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1979:38.

7. Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych 212/80 do 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato, ECLI:EU:C:1981:270.

8. Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie C-294/83, Parti écologiste „Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECLI:EU:C:1986:166.

9. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1986 r., Solange II, BVerfGE 73, 339.

10. Wyrok TSUE z dnia 21 września 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 Hoechst AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1989:337.

11. Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 R. przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd i in., ECLI:EU:C: 1990:257.

12. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990, sygn. K 7/90, OTK 1990/1, poz. 5.

13. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK 1991, poz. 34.

14. Postanowienie sesji plenarnej Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 26 listopada 1992 r., PL. ÚS 1/92.

15. Postanowienie sesji plenarnej Sądu Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 10 grudnia 1992 r., PL. ÚS 78/92.

16. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993/1, poz. 6.

17. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 1993 r., I. ÚS 87/93.

18. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. (Maastricht-Urteil), 28 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155.

19. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 38/1993 CC.

20. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 41/1993 CC.

21. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 17/1994 CC.

22. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 55/1994 CC.

23. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94, OTK 1994, cz. I, poz. 28.

24. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 27 października 1994 r., I. ÚS 4/94.

25. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 27 stycznia 1995 r., PL. ÚS 14/94.

26. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12.

27. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 24 maja 1995 r., PL. ÚS 16/95.

28. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 28/1995 CC.

29. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 1996 r., sygn. W 12/94, OTK 1996/1, poz. 4.

30. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 3 kwietnia 1996 r., PL. ÚS 36/95.

31. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 4 września 1996 r., II. ÚS 8/96.

32. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK 1997/2, poz. 16.

33. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK 1997/2, poz. 23.

34. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 stycznia 1997 r., I. ÚS 6/97.

35. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 5–6/1997, poz. 64.

36. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 20 marca 1998 r., ÚS 24/98.

37. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK 1998/3, poz. 34.

38. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 4/1998, poz. 50.

39. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 114.

40. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, Z.U. 3/1999, poz. 36.

41. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999/3, poz. 40.

42. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK 1999/7, poz. 165.

43. Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P, Królestwo Niderlandów i Gerard van der Wal przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:1.

44. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.

45. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138.

46. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2000 r. (Bananenmarktordnung), BVerfGE 102, 147.

47. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU 2000/5, poz. 144.

48. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. TS 105/00.

49. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. K 24/00, OTK 2001/3, poz. 51.

50. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 24 kwietnia 2001 r., PL. ÚS 3/00.

51. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU 2001/7, poz. 45.

52. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU 7/2001, poz. 225;

53. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. TS 105/00, OTK ZU 1/B/2002, poz. 60;

54. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14.

55. Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie UE, ECLI:EU:C:2002:462.

56. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Węgier, sygn. 2/2002 CC.

57. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. sygn. K. 41/02, M.P. 2002, nr 56, poz. 763.

58. Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-496/99 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CAS Succhi di Frutta SpA., ECLI:EU:C:2004:236.

59. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49, Dz.U. 2005/86/744.

60. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 13 czerwca 2005 r., PL. ÚS 9/04.

61. Wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 r. w sprawie c-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587.

62. Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05.

63. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 6 lutego 2008 r., PL. ÚS 67/07.

64. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK 1/A/2007, poz. 3.

65. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 20 maja 2009 r., PL. ÚS 17/08.

66. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. TS 121/07.

67. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. (Lisbon-Utreil), 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267–437.

68. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji z dnia 23 września 2009 r., PL. ÚS 21/08.

69. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU 2010/3, poz. 23.

70. Wyrok TSUE z dnia 29 czerwca 2010 r., w sprawie C-550/09, Postępowanie karne przeciwko E. i F., ECLI:EU:C:2010:382

71. Wyrok TSUE z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P., Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2010:512.

72. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

73. Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2010:806.

74. Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland.

75. Opinia TSUE 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., ECLI:EU:C:2011:123.

76. Wyrok TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus Miesto Savivaldybės Administracija, ECLI:EU:C:2011:291.

77. Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, N. S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865.

78. Wyrok TSUE z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie C-393/10, Dermod Patrick O'Brien przeciwko Ministry of Justice, ECLI:EU:C:2012:110.

79. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Dz.U. 2012, poz. 837.

80. Wyrok TSUE z dnia 16 października 2012 r. w sprawie C-364/10, Hunagry przeciwko Slovak Republic, ECLI:EU:C:2012:630.

81. Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, ECLI:EU-C:2013:107.

82. Wyrok TSUE z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie C-202/11, Anton Las przeciwko PSA Antwerp NV, ECLI:EU:C:2013:239.

83. Wyrok TSUE z dnia 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Peterowi Breyowi, ECLI:EU:C:2013:565.

84. Wyrok TSUE z dnia 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2013:625.

85. Wyrok TSUE z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-4/11, Niemcy przeciwko Kavehowi Puidowi, ECLI:EU:C:2013:740.

86. Wyrok TSUE z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-156/13, Digibet Ltd przeciwko estdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, ECLI:EU:C:2014:1756.

87. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

88. Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawach połączonych C-58/13 i C-59/13, Angelo Alberto Torresi i Pierfrancesco Torresi przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata, ECLI:EU:C:2014:2088.

89. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, Dz.U. 2014, poz. 1785, pkt 2.

90. Opinia 2/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454.

91. Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares przeciwko Komisja, C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284.

92. Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15, Dz.U. 2015, poz. 2129.

93. Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15, Dz.U. 2015, poz. 2147.

94. Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15, Dz.U. 2018, poz. 1077.

95. Wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198.

96. Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-438/14, Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorf przeciwko Standesamt der Stadt Karlsruhe i Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe, ECLI:EU:C:2016:401.

97. Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie C-477/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861.

98. Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r., C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztof Marek Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858.

99. Wyrok TSUE z dnia 29 marca 2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., ECLI:EU:C:2017:236.

100. Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie C-685/15, Onilne Games Handels GmbH i in. przeciwko Landespolizeidirektion Oberösterreich, EU:C:2917:452.

101. Postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2017:877.

102. Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EUC:2018:117.

103. Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16, Slowakische Republik przeciwko Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158.

104. Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16, Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

105. Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

106. Postanowienie wiceprezesa TSUE z dnia 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2018:91.

107. Wyrok TSUE z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie C-621/18, A. Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, ECLI:EU:C:2018:999/

108. Postanowienie TSUE (Wielka Izba) z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolita Polska, ECLI:EU:C:2018:102.

109. Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18.

110. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 8/18.

111. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 9/18.

112. Uchwała trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.

113. Postanowienie Trybunału (Wielka Izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R.

114. Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20, M.P. 2020, poz. 376.

115. Postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20, M.P. 2020, poz. 379.

116. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20.

117. Orzeczenie TK z dnia 22 października 2020 r., sygn. K 1/20.

118. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. I NSNc 44/20, OSNKN 2021/1, poz. 5.

119. Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i in..

120. Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 20/20, Dz. U. 2021, poz. 696.

121. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK od 2/18 do 7/18.

122. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie II GOK 4/18

123. Wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18.

124. Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, Dz. U. 2021, poz. 1309.

125. Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2021:596.

126. Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, Dz. U. 2021, poz. 1852.

127. Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19 IS „Illégalité de l'ordonnance de renvoi", ECLI:EU:C:2021:949.

128. Wyrok TSUE (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:98.

129. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2286/21.

130. Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiares Maduro przedstawiona w dniu 8 października 2008 r., sprawa C 213/07 Michaniki AE przeciwko Ethniko Symvoulio Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias, ECLI:EU:C:2008:544.

131. Połączone opinie rzecznika generalnego P. Mengozzi przedstawione w dniu 26 października 2006 r. w sprawie C-354/04 P Gestoras Pro Amnistia, Juan Mari Olano Olano i Julen Zelarain Errasti przeciwko Radzie UE i w sprawie C-355/04 P, Segi, Araitz Zubimendi Izaga i Aritza Galarraga przeciwko Radzie UE, ECLI:EU:C:2006:667.

Wykaz literatury

1. Albi A., Bardutzky S., *Revisiting the Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance: Introduction to the Research Project*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*.

2. Agilitó Regla J., *Interpretacja konstytucyjna. Kilka alternatyw teoretycznych i pewna propozycja (2012)*, (w:) Grabowski A., Holocher J. (red.), *Studia z teorii konstytucyjnego państwa prawa. Konstytucjonalizm, neokonstytucjonalizm, postpozytywizm*, seria Prawo, Konstytucja, Argumentacja, Gizbert-Studnicki T., Tuleja P. (red. serii), Kraków, 2019, tłum. K. Kołodziej, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/276148/regla_kolodziej_interpretacja_konstytucyjna_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

3. Avbelj M., *Constitutional Pluralism and Authoritarianism*, (w:) "German Law Journal", vol. 21, nr 5, lipiec 2020.

4. Avbelj M., Komárek J. (red.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford and Portland, Oregon, 2012.

5. Balkin J., *Constitutional Rot*, (w:) Sunstein C. R. (red.), *Can it happen here? Authoritarianism in America*, Nowy Jork, 2018.

6. Balog B., *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky,* 1. wydanie, Žilina: EUROKÓDEX, 2014.

7. Bałaban A., *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 80(1), 2018.

8. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2009.

9. Baraník K., *Ústava na hviezdnom nebi: vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzin*árodnému právu, Leges, Praga, 2020.

10. Baraník K., *Základne princ*ípy *slovenského* kon*štitucionalizmu*, (w:) Giba M. (red.), *Ústavné právo*, Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, 2019.

11. Barcik J., *Unijna kontrola stanu praworządności w Polsce i co z niej wynika,* https://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/2642-unijna-kontrola-stanu-praworzadnosci-w-polsce-i-co-z-niej-wynika (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

12. Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa, 2019.

13. Barcik J., *Zasada państwa prawnego jako element europejskiej tożsamości konstytucyjnej*, (w:) Kozłowski A. (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022.

14. Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, (w:) „Państwo i Prawo", 2019, nr 1, dostęp w systemie LEX.

15. Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2.

16. Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R., *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego" 2016-2017*, Warszawa, 2020.

17. Barcz J., Zawidzka-Łojek A. (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy polityczno-prawne*, Warszawa, 2018.

18. Baratta R., *Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment, (w:)* „Hague Journal on the Rule Law", 2016/8(2).

19. Barosso L. R., *Technological revolution, democratic recession, and climate change: The limits of law in a changing world*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", vol. 18, nr 2, 2020.

20. Bednarek M., *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, (w:) „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne", 2020, 31, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/110390/PDF/10_Bednarek_M_Kryzys_praworzadnosci_w_Polsce_i_na_Wegrzech_Spojrzenie_teoretycznoprawne.pdf

21. Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji z 1997 r. – wstępna diagnoza*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2 (24)/2015.

22. Bień-Kacała A., *Nieliberalny sąd konstytucyjny w Polsce na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcyjnej, sygn. akt K 1/20*, (w:) „Przegląd Prawa Konsytucyjnego", nr 5 (69)/2022.

23. Bień-Kacała A., *Verfassungsdurchbrechung or Informal Constitutional Change. The Polish Experience*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", No. 5 57/2020.

24. Biernat S., *Glosa do wyroku TK z 11.05.2005 r. [zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP] K 18/04*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego", nr 4/2005.

25. Bingham T., *The rule of law*, Penguin Books, 2011.

26. Bátorfy A., Bleyer-Simon K., Szabó K., Galambos E., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of the North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Hungary*, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022.

27. Bogaards M., *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, (w:) „Democratization", vol 25, 2018, nr 8.

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

29. Bogdanowicz P., *Opinia prawna na temat skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa Unii Europejskiej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa, 2021, https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-na-temat-skutkow-prawnych-orzeczenia-tk-dotyczacego-niezgodnosci-przepisow-traktatu-o-ue-z-konstytucja-rp/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

30. Bogdanowicz P., Taborowski M., *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 1.

31. Bódi S., *Wstęp do Konstytucji Węgier ze szczególnym uwzględnieniem „Narodowego wyznania wiary"*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 5 (45)/2018.

32. Breichová Lapčáková M., *Ústava a ústavné zákony*, Bratysława, 2013.

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

34. Bröstl A., *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*, Košice, 1995.

35. Bröstl A. (red.), *Ústavné právo Slovenskej republiky,* 2 wydanie popr., Plzeň, 2013.

36. Bröstl A., Dobrovičová G., Kanárik I., *Teória práva*, Plzeň, 2013.

37. Brzeziński M., *Parlament wobec szczególnych zagrożeń – rozwiązania konstytucyjne wybranych państw obszaru ZSRR*, (w:) „Studia Politologiczne", vol. 33.

38. Bucholc M., *Commemorative Lawmaking: Memory Frames of the Democratic Backsliding in Poland After 2015,* (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 11, 2019, https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0080-7 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

39. Bugarič B., *Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism, in CLOSA, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

40. Bugarič B., Ginsburg T., *The assault on postcommunist courts*, (w:) "Journal of Democracy", 2016, 27 (3).

41. Bugarič B., Kuhelj A., *Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", 10, 2018.

42. Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, (w:) „Studia Iuridica Lublinensia", vol. XXV, nr 1, 2016.

43. Capik A., Łazowski A., *art. 91*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom II, komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

44. Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

45. Chenoweth E., *The Future of Nonviolent Resistance*, (w:) "Journal of Democracy", 2020, 31, 3, https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-future-of-nonviolent-resistance-2/#f1 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

46. Chmielewski G., *Zakres podmiotowy, gwarancje oraz formy ochrony i środki podstawowych praw i wolności na Słowacji*, (w:) „Przegląd Prawa i Administracji", t. LXXIX, Jabłoński M. (red.), 2009.

47. Choudhry S., *Constitutional Resilience to Populism: Four Theses*, VerfBlog, 2018/12/11, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience-to-populism-four-theses/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

48. Chovanec J., *Ústava Slovenskej republiky - základný zákon štátu,* przeł. Huttová M., Procom, Bratysława, 2002.

49. Chovanec J., *Slovenska republika – budovanie suverénneho štátu*, przeł. Huttová M., Bratysława, 2001.

50. Chronowski N., Kovács Á., Körtvélyesi Z., Mészáros G., *The Hungarian constitutional court and the abusive constitutionalism*, (w:) "MTA LAW Working Papers", 2022/07.

51. Chronowski N., Varju M., Bárd P., Sulyok G., *Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports.*

52. Cianetti L., Dawson J., Hanley S., *Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, (w:) "East European Politics", 2018, 34, 3, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2018.1491401 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

53. Cibulka Ľ. (red.), *Ústavné právo (ústavný system Slovenskej republiky)*, Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, Bratysława, 2014.

54. Claes M., *Negotiating Constitutional Identity or Whose Identity is It Anyway?*, (w:) Cales M., de Visser M., Propelier P., Van De Heying C. (red.), *Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012.

55. Contiades X., Fotiadou A., *On Resilience of Constitutions. What Makes Constitutions Resistant to External Shocks?*, (w:) "ICL Journal", Vienna Journal on International Constitutional Law, vol. 9, nr 1, 2015, https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/icl-2015-0102/html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

56. Contiades X., Fotiadou A., *Constitutional Resilience and Unamendability: Amendment Powers as Mechanisms of Constitutional Resilience*, (w:) "European Journal of Law Reform", 2019 (21) 3.

57. Csink L., Fröhlich J., *Ustawa zasadnicza Węgier – uwagi wstępne i możliwe konsekwencje*, tłum. Siudyka J., (w:) „Forum Prawnicze", 2012, 3 (11).

58. Csink L., *Sources of Law. Institutional background. The beginning of the regulation*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012.

59. Daly T. G., *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", 2019, 11.

60. Daly T. G., *Enough Complacency: Fighting Democratic Decay in 2017*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", I-CONNECT, Blog, 11 stycznia 2017 r., http://www.iconnectblog.com/enough-complacency-fighting-democratic-decay-in-2017-i-connect-column/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

61. Daly T. G., *Democratic Decay in 'Keystone' Democracies: The Real Threat to Global Constitutionalism?*, (w:) "International Journal of Constitutional Law", I-CONNECT, Blog, 10 maja 2017 r., http://www.iconnectblog.com/democratic-decay-in-keystone-democracies-the-real-threat-to-global-constitutionalism-i-connect-column/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

62. Dąbrowski M., *Recenzja: Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 380, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2 (14)/2013.

63. Dębski S., *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, (w:) „Polski Przegląd Dyplomatyczny", 2018/1(72).

64. Diamond L., *Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes*, (w:) "Democratization", vol. 28, 2021, nr 1.

65. Dobrovičová G., *Čl. 152, 154c*, (w:) Čič M. (red.), *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Eurokódex 2012.

66. Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: „odporność", https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odpornosc;5464220.html (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

67. *DOUPě: Diskutujeme o ústavním právu*, Benák J., Vikarská Z. (red.), 1 wyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edicie Scientia, vol. 637.

68. Drgonec J., *Čl. 7*, (w:) Čič M. (red.), *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Eurokódex, 2012.

69. Drgonec J., *Ústava Slovenskej republiky. Koment*ár, 3. wydanie, Šamorín: Heuréka, 2012.

70. Drinóczi T., *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, (w:) "German Law Journal", 2020, nr 21.

71. Drinóczi T., Bień-Kacała A., *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, (w:) "The Theory and Practice of Legislation", vol. 8, 2020, nr 1-2: Legislatures in the Time of Covid-19.

72. Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics*, (w:) Bień-Kacała A., Csink L., Milej T., Serowaniec M. (red.), *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*, Toruń, 2017.

73. Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, (w:) "German Law Journal", 2019, nr 20.

74. Dyzenhaus D., Diamond A., *The Resilient Constitution*, (w:) Linares Cantillo A., Valdivieso-León C., García-Jaramillo S. (red.), *Constitutionalism: Old Dilemmas, New Insights*, Oxford, 2021, edycja online, Oxford Academic, 22 lipca 2021,

https://academic.oup.com/book/40000/chapter-abstract/340328846?redirectedFrom=fulltext (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

75. Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość,* (w:) „Czasopismo Prawno-Historyczne", 2005.

76. Dziadzio A., *Koncepcja „uznania administracyjnego w poglądach Stanisława Madeyskiego (1814-1910),* (w:) *Notariat na ziemiach polskich*, Radom, 2006.

77. Dziadzio A., *Polski model "rządów prawa" a europejska wizja "państwa prawa" w XIX wieku*, (w:) Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa, 2012.

78. Encyklopedia PWN, hasło: „odporność", https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3949963 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

79. Faraguna P., *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?*, (w:) "German Law Journal", vol. 18, nr 7, Special Issue: Constitutional Identity in the Age of Global Migration.

80. Fleiner T., Basta Fleiner L. R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, przeł. Le Roy K. (z niem. 3. wydania popr. *Allgemeine Staatslehre*), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

81. Florczak-Wątor M., *art. 2,* (w:) Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa, 2021, dostęp w systemie LEX.

82. Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21: ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2021, nr 12 (195).

83. Foa R., Mounk Y., *The danger of deconsolidation: the democratic disconnect*, (w:) "Journal of Democracy", 2016, 27(3).

84. Fox N., *Abuzywne zapożyczenia konstytucyjne jako "ciemna strona" liberalnej demokracji (artykuł recenzyjny)*, (w:) „Przegląd Konstytucyjny", 3/2022.

85. Gajda-Roszczynialska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 12, 2020.

86. Garlicki L., *Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes in Polen? (Disabling the Constitutional Court in Poland?)*, (w:) A. Szmyt, B. Banaszak (red.), *Transformation of Law Systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989−2015*, Gdańsk, 2016.

87. Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

88. Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa, 2016, dostęp w systemie LEX.

89. Garlicki L., *Umiędzynarodowienie Konstytucji*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022.

90. Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* (w:) Łabno A., Zwierzchowski E. (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, Katowice, 2009.

91. Gábor A. T., *Laws, Conventions, and Fake Constitutions*, VerfBlog, 2018/12/07, https://verfassungsblog.de/laws-conventions-and-fake-constitutions/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

92. Giba M. (red.), *Ústavné právo*, Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, 2019.

93. Góralczyk B., *Węgry: zwrot do systemu nieliberalnego*, (w:) „Rocznik Strategiczny", 2017, No. 23.

94. Grabenwarter Ch., *Constitutional Resilience*, VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

95. Grabowska-Moroz B., Szuleka M., *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2016.

96. Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2020.

97. Granat M., *Tożsamość Konstytucji*, (w:) Dudek D. (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, KUL, Lublin, 2017.

98. Grimm D., *How can a democratic constitution survive an autocratic majority?*, VerfBlog, 2018/12/13, https://verfassungsblog.de/how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

99. Grzelak A., *Ramy prawne UE na rzecz umacniania praworządności. Uwagi na tle wniosku Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2017 r.*, (w:) „Sprawy Międzynarodowe", 2018, 2.

100. Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, (w:) „Państwo i Prawo", 2019, nr 6.

101. Grzeszczak R., *Refleksje na temat rozwoju prawa Unii Europejskiej*, (w:) Pisarczyk Ł. (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Warszawa, 2018.

102. Grzeszczak R., *Nie zatrzymuj się – bo upadniesz. Kryzysy i nieoczywisty rozwój struktur integracyjnych ostatniej dekady*, (w:) Kozłowski A. (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022.

103. Grzeszczak R., *„Mapa" judykatury Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, WKP 2020, dostęp w systemie LEX.

104. Gyulavári T., Hós N., *Retirement of Hungarian judges, age discrimination and judicial independence: a tale of two courts*, (w:) „Industrial Law Journal", 2013, t. 42, nr 3.

105. Hailbronner M., *How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority? A Report on the Presentations on the Judiciary*, VerfBlog, 2018/12/08, https://verfassungsblog.de/how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority-a-report-on-the-presentations-on-the-judiciary/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

106. Halmai G., *Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary*, (w:) "Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences", vol. 11, 2018.

107. Halmai G., *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, (w:) "Review of Central and East European Law", vol. 43, nr 1.

108. Happold M., *Fourteen Against One: the EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, (w:) „International and Comparative Law Quarterly", 2000, vol. 49, nr 4.

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

110. Héjj D., *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1 (41)/2018.

111. Hillion Ch., *Overseeing the rule of law in the EU: legal mandate and means*, (w:) „European Policy Analysis", nr 2016(1).

112. Hodás M., *Kumulatívna citácia publikačného zdroja právnych aktov ES/EÚ v multilinguálnom prostredí Európskej únie (Cumulative Citation of Publication Source of EC/EU Legal Acts in the Multilingual Setting of the EU)*, (w:) "Právny obzor", 91, 2008.

113. Hoffmeister F., *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far Are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?,* (w:) von Bogdandy A., Sonnevend P. (red.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania,* Oxford, 2015.

114. Holocher J., Naleziński B., *Pojęcie praworządności we współczesnej debacie politycznoprawnej*, (w:) „Rocznik Administracji Publicznej", 2022 (8).

115. Hong M., *"Constitutional Resilience – How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority?": Freedom of Speech, Media and Civil Society in Hungary and Poland*, VerfBlog, 2018/12/09, https://verfassungsblog.de/constitutional-resilience-how-can-a-democratic-constitution-survive-an-autocratic-majority-freedom-of-speech-media-and-civil-society-in-hungary-and-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

116. Huq A., Ginsburg T., *How to lose a constitutional democracy*, (w:) "UCLA Law Review", 78 (2018), 65.

117. Jakab A., *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-Orac, Budapeszt, 2011.

118. Jaraczewski J., *Unexpected Complications: The impact of the Russian invasion of Ukraine on the rule of law crisis in the EU: An anti-rule of law alliance,* VerfBlog, 2022/12/23, https://verfassungsblog.de/unexpected-complications-the-impact-of-the-russian-invasion-of-ukraine-on-the-rule-of-law-crisis-in-the-eu/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

119. Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jako przesłanka możliwych zmian w Konstytucji RP*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2021, nr 5(63).

120. Kaczmarczyk Z., *Demokracja szlachecka. Władza królewska* (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971.

121. Kawczyńska M., *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, (w:) „Glosy", nr 3 (2018).

122. Kelemen R. D., Pech L., *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, (w:) „Reconnect Working Paper", No. 2, wrzesień 2018.

123. Kelemen R. D., Pech L., *The uses and abuses of constitutional pluralism: undermining the rule of law in the name of constitutional identity in Hungary and Poland*, (w:) "Cambridge Yearbook of European Legal Studies", 21, 2019.

124. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1925, Nachdruck Wien, 1995.

125. Klimkiewicz B., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of the North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Poland*, EUI Centre for Media Pluralism and Media Dreedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022.

126. Kochenov D., *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, (w:) „EUI Working Paper LAW", nr 2017(10), https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

127. Kochenov D., Bárd P., *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement*, (w:) "Reconnect Working Paper", No. 1, lipiec 2018.

128. Kochenov D., Pech L., *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation: Commission's Rule of Law Framework*, (w:) „JCMS: Journal of Common Market Studies", 2016, 54, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12401 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

129. Kochenov D., Pech L., *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, (w:) „European Constitutional Law Review", 2015, 11(3).

130. Kochenov D., Pech L., Scheppele K.L., *The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?*, VerfBlog, 2017/12/23, https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

131. Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, (w:) „Studia Iuridica Lublinensia", 2014, nr 22.

132. Koncewicz T. T., *Unconstitutional capture and constitutional recapture: of the rule of law, separation of powers and judicial promise*, (w:) "Jean Monnet Working Paper", 3/17, 2017, Jean Monnet Program, New York University.

133. Koncewicz T. T., *Unijny etos sądzenia. O fundamentach, metapolityce i polexit*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, WKP 2020, dostęp w systemie LEX.

134. Koncewicz T. T., *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, VerfBlog, 2018/12/18, https://verfassungsblog.de/the-democratic-backsliding-and-the-european-constitutional-design-in-error-when-how-meets-why/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

135. Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.

136. Kovács K., *Hungary and the Pandemic: A Pretext for Expanding Power,* VerfBlog, 2021/3/11, https://verfassungsblog.de/hungary-and-the-pandemic-a-pretext-for-expanding-power/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

137. Kovács K., Kumm M., Steinbeis M., Tóth G. A., *Introduction: Constitutional Resilience and the German Grundgesetz,* VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/introduction-constitutional-resilience-and-the-german-grundgesetz/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

138. Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?*, (w:) Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich,* Warszawa, 2013.

139. Kowalska K., *Państwo prawa w polskim porządku konstytucyjnym a jego wspólnotowe rozumienie*, (w:) „Krakowskie Studia Małopolskie", 2019, 24, https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ksm/24/ksm201901.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

140. Kozyra W., *Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku*, (w:) „Res Historica", 31, 2011.

141. Krošlák D. (red.) *Ústavné právo,* Wolters Kluwer, Bratysława, 2016.

142. Kruk M., *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, (w:) „Krytyka Prawa", t. 11, nr 1/2019.

143. Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, (w:) „Państwo i Prawo", nr 10/2022, 25 lat obowiązywania Konstytucji RP.

144. Kucharski T., *Czy szlachecka Rzeczpospolita miała konstytucję? Przyczynek do rozważań nad wykorzystywaniem ustaleń nauki prawa konstytucyjnego do badań historii ustroju*, (w:) „Studia Iuridica Toruniensia", t. XIV.

145. Kumm M., *How populist authoritarian nationalism threatens constitutionalism or: Why constitutional resilience is a key issue of our time,* VerfBlog, 2018/12/06, https://verfassungsblog.de/how-populist-authoritarian-nationalism-threatens-constitutionalism-or-why-constitutional-resilience-is-a-key-issue-of-our-time/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

146. Kuna M., *Legitymizacja działań Unii Europejskiej na rzecz praworządności w ramach modelu kooperacyjnego (prawodawców politycznego i sądowego)*, (w:) Zawidzka-Łojek A., Marcisz P. (red.), *Unijna zasada państwa prawnego. Zobowiązania państw członkowskich*, Warszawa 2022, wyd. I.

147. Kurczewski J., *A Horse, Hippopotamuses and the Polish Rule of Law*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", 2019, vol. 11.

148. Lachmayer K., *Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis,* VerfBlog, 2020/4/28, https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

149. Landau D., *Abusive Constitutionalism*, (w:) "University of California Davis Law Review", 2013, vol. 47, nr 1.

150. Landau D., *Populist Constitutions*, (w:) "The University of Chicago Law Review", vol. 85 (2018), nr 2.

151. Lenaerts K., *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, (w:) "German Law Journal", 2020, 21.

152. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Prawa kardynalne i pierwsze reformy*, (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971.

153. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Prawa kardynalne*, (w:) Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego,* Warszawa, 1976.

154. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Konstytucja 3 Maja i dalsze ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego*, (w:) Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa, 1976.

155. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Reformy Sejmu Czteroletniego,* (w:) Bardach J. (red.), *Historia państwa i prawa Polski, tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, wyd. IV, Warszawa, 1971.

156. Lis-Staranowicz D., Doktór-Bindas K., *Constitutional priorities as an example of substantive amendment of the Constitution*, (w:) "Toruńskie Studia Polsko-Włoskie", 2021, vol. XVII.

157. Łacny J., *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności - nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2018, nr 12.

158. Łacny J., *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?*, (w:) „Hague Journal on the Rule of Law", 2021, 13.

159. Łętowska E., *„Równanie w dół" – zagrożenie państwa prawa. Polska Herostratesem czy katalizatorem?*, (w:) „Przegląd Konstytucyjny", 4/2019.

160. Łętowska E., *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, (w:) „Kwartalnik o Prawach Człowieka", Helsińska Fundacja Praw Człowieka, styczeń-czerwiec 2017 r., nr 1−2 (21-22).

161. Łętowska E., Sobczak K., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, dostęp w systemie LEX.

162. Łętowska, E., Zajadło, J., *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot, 2020.

163. Maciąg Z. A., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok, 1998.

164. Madeyski S., *Z praktyki Trybunału Państwa*, (w:) „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne", nr 5, 1904.

165. Majkowska-Szulc S., *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, (w:) „Gdańskie Studia Prawnicze", tom XL, 2018.

166. Malec D., *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, (w:) Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej: nauka i instytucje: XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006.

167. Markert T., *Rola Komisji Weneckiej w procesie przygotowania konstytucji przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018/1.

168. Markiewicz K., *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, (w:) „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe", 2018, 4.

169. Małobęcka I., Porzeżyńska M., *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej – węzłowe problemy*, (w:) „Przegląd Europejski", 2018, 1.

170. Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny*), (w:) „Państwo i Prawo" 2017, nr 12, dostęp w systemie LEX.

171. Marshall G., *The Rule of Law. Its Meaning, Scope and Problems*, (w:) „Cahiers de philosophie politique et juridique", 1993/24.

172. Matczak M., *The Strength of the Attack or the Weakness of the Defence? Poland's Rule of Law Crisis and Legal Formalism,* https://www.academia.edu/35886613/The_Strength_of_the_Attack_or_the_Weakness_of_the_Defence_Polands_Rule_of_Law_Crisis_and_Legal_Formalism (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

173. Matczak M., *Poland: From Paradigm to Pariah? Polish Constitutional crisis – facts and interpretations*, zapis wykładu wygłoszonego przez M. Matczaka w Wolfson College, Oxford University, 8 marca 2018 r., Rule of Law in Poland, https://ruleoflaw.pl/poland-from-paradigm-pariah-polish-constitutional-crisis-facts-and-interpretations/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

174. Matczak M., *Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts*, (w:) „Hague Journal on the Rule of Law", 2019, nr 11.

175. Matczak M., *The Clash of Powers in Poland's Rule of Law Crisis: Tools of Attack and Self-Defense,* (in:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 12, 2020.

176. McCorquodale R., *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?*, (w:) „International and Comparative Law Quarterly", vol. 65, cz. 2, kwiecień 2016.

177. Mączyński A., *Konstytucyjna ochrona własności w świetle poglądów Stanisława Madeyskiego*, (w:) „Zeszyty Prawnicze", 3/1, 2003.

178. Mączyński A., *Stanisław Madeyski (1841-1910)*, (w:) Stelmach J., Uruszczak W. (red.), *Złota księga Wydziału Prawa i Administracji*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2000.

179. Miętek A., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) „Dialogi polityczne", nr 11/2009.

180. Mikołajewicz J., Smolak M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Wronkowska, S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

181. Mojski W., *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, (w:) „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej", 2022/1.

182. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,* Toruń, 2003.

183. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy odrzucenie?*, (w:) „Kwartalnik Prawa Publicznego", 2/3, 2002.

184. Müller J.-W., *A general theory of constitutional patriotism*, (w:) *"International Journal of Constitutional Law"*, vol. 6, nr 1, styczeń 2008, https://academic.oup.com/icon/article/6/1/72/669052 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

185. Müller J.-W., *Protecting the rule of law (and democracy!) in the EU: the idea of a Copenhagen commission*, (w:) Closa C., Kochenov D. (red.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

186. Müller J.-W., *Rising to the challenge of constitutional capture*, Eurozine, 21 marca 2014, https://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/ (5 lipca 2023 r., data ostaniego dostępu).

187. Müller J.-W. , Scheppele K. L., *Constitutional patriotism: An introduction*, (w:) *"International Journal of Constitutional Law"*, vol. 6, nr 1, styczeń 2008, https://academic.oup.com/icon/article/6/1/67/669061 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

188. Niklewicz K., *Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience*, (w:) "European View", 2017, 16.

189. Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice, 1995.

190. Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków-Rzeszów-Zamość, 2011, wyd. I.

191. Orłowski W., Skrzydło W., *O potrzebie i możliwościach stworzenia „rozdziału europejskiego" w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) Gajda A., Grajewski K., Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Wiszowaty M. (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk, 2020.

192. Ostwald M., *From popular sovereignty to the sovereignty of law: law, society, and politics in fifth-century Athens,* Berkeley: University of California Press, 1986.

193. Pach M., Tuleja P., *art. 10*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis.

194. Patyi A., *The Courts and the Judiciary. General framework and related provisions*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Za. A. (red.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012.

195. Patyra S., *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2 (62)/2021.

196. Pech L., *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole*, VerfBlog, 2023/1/17, https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

197. Pech L., '*A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, (w:) "European Constitutional Law Review", 2010/6(3).

198. Pech L., *Lex CEU: On the Commission's Refusal to Disclose its Letter of Formal Notice in the Name of Mutual Trust*, VerfBlog, 2017/7/7, https://verfassungsblog.de/lex-ceu-on-the-commissions-refusal-to-disclose-its-letter-of-formal-notice-in-the-name-of-mutual-trust/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

199. Pech L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, (w:) „Jean Monnet Working Paper“, 04/09, New York University School of Law, Nowy Jork, 2009, https://jeanmonnetprogram.org/paper/the-rule-of-law-as-a-constitutional-principle-of-the-european-union/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

200. Pech L., Kochenov D., *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Reconnect, Policy Brief, 2019, https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

201. Pech L., Platon S., *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, (w:) „European Issues”, 2017, nr 451.

202. Pech L., Scheppele K. L., *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, (w:) “Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, vol. 19, grudzień 2017, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3009280 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

203. Pech L., Scheppele K. L., *Poland and the European Commission, Part II: Hearing the Siren Song of the Rule of Law*, VerfBlog, 2017/01/06, https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-ii-hearing-the-siren-song-of-the-rule-of-law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

204. Pech L., Scheppele K. L., *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, VerfBlog, 2017/03/03, https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-iii-requiem-for-the-rule-of-law/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

205. Pech L., Wachowiec P., *1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I)*, VerfBlog, 2019/01/13, https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

206. Pech L., Wachowiec P, Mazur D., *Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In)Action*, (w:) “Hague Journal on the Rule of Law, 2021, 13.

207. Peretiatkowicz A., *Teoria prawa i państwa H. Kelsena*, (w:) „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 17 (4), 1937.

208. Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?*, (w:) „Common Market Law Review", 1999, nr 36.

209. Pichlak M., *Sytuacja autorytarna i rządy prawa. Socjologiczno-prawne wyjaśnienia kryzysu konstytucyjnego*, (w:) „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem", 43, nr 1, Wrocław, 2021.

210. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa, 1999.

211. Piotrowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany"*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022.

212. Piotrowski R., *Demokracja nieliberalna, czyli oksymoron konstytucyjny,* (w:) Serowaniec M., Bień-Kacała A., Kustra-Rogatka A. (red.), *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, Toruń, 2018.

213. Podolska A., *Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich UE do swoich wymiarów sprawiedliwości*, Gdańsk 2019, https://wyd.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/publikacja/87283/files/podolska_-_zasada_wzajemnego_zaufania_fragment.pdf (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

214. Polakiewicz J., *The Rule of Law – Dynamics and Limits of a Common European Value*, Mińsk, 20 września 2019, https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/the-rule-of-law-dynamics-and-limits-of-a-common-european-value#_ftn2 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

215. Polakiewicz J., Kirchmayr J. K., *Sounding the Alarm: The Council of Europe As the Guardian of the Rule of Law in Contemporary Europe, (w:)* von Bogdandy, A., Bogdanowicz, P., Canor, I., Grabenwarter, C., Taborowski, M., Schmidt, M. (red.*), Defending Checks and Balances in EU Member States. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 298, Springer, Berlin, Heidelberg, 2021, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-62317-6_14 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

216. Pożdzik R., *Wpływ naruszenia praworządności w państwach członkowskich na politykę spójności w latach 2021–2027*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2018/12, dostęp w systemie LEX.

217. Pyłko J., *Sprawozdanie z konferencji "Ankieta o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" (Kraków, 16 czerwca 2018 r.),* (w:) „Przegląd Konstytucyjny", nr 4 (2018).

218. Radziewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015 - marzec 2016*, dostęp w systemie LEX.

219. Rose-Ackerman S., *Beyond Electoral Mandates—Oversight and Public Participation*, VerfBlog, 2018/12/07, https://verfassungsblog.de/beyond-electoral-mandates-oversight-and-public-participation/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

220. Ruczkowski P., *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) „Rocznik Administracji Publicznej", 2018 (4).

221. Rulka M., *Unijna kontrola praworządności uwagi de lege ferenda,* (w:) „Studia Europejskie", 2016, nr 2.

222. Rulka M., *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe,* (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 5/2016, dostęp w systemie LEX.

223. Sadurski W., *Adding a Bite to Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Heider,* (w:) „Columbia Journal of European Law", 2010, nr 16.

224. Sadurski W., *European Constitutional Identity?*, (w:) "Legal Studies Research Paper", The University of Sydney, Sydney Law School, nr 06/37, październik 2006.

225. Sadurski W., *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, (w:) „Sydney Law School Research Paper", No. 18/01, 17 stycznia 2018.

226. Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź, 2020, Liberte!, tłum. Wójcik A. W.

227. Safjan M., *Rządy prawa a przyszłość Europy*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2019, nr 8, dostęp w systemie LEX.

228. Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna, 2007, dostęp w systemie LEX.

229. Safjan M., Bosek L (red.), *Konstytucja RP*, tom I, komentarz do art. 1-86, wyd. 1, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis.

230. Safjan M., Bosek L (red.), *Konstytucja RP*, tom II, komentarz do art. 87-243, wyd. 1, Warszawa, 2016, dostęp w systemie Legalis.

231. Sarmiento D., Sharpston E., *European Citizenship and Its New Union: Time to Move On?*, (w:) Kochenov D. (red.), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge, 2017.

232. Selejan-Gutan B., *Failing to Struggle or Struggling to Fail? On the New Judiciary Legislation Changes in Romania*, VerfBlog, 2018/1/31, https://verfassungsblog.de/failing-to-struggle-or-struggling-to-fail-on-the-new-judiciary-legislation-changes-in-romania/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

233. Selejan-Gutan B., *'We Don't Need No Constitution' – On a Sad EU Membership Anniversary in Romania*, VerfBlog, 2017/2/01, https://verfassungsblog.de/we-dont-need-no-constitution-on-a-sad-eu-membership-anniversary-in-romania/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

234. Scheppele K. L., *Autocratic Legalism*, (w:) "The University of Chicago Law Revier", vol 85, nr 2, marzec 2018.

235. Scheppele K. L., *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (with Special Reference to Hungary)*, (w:) "Transnational Law & Contemporary Problems", 2014, nr 23.

236. Scheppele K. L., *How to Evade the Constitution: The Constitutional Court's Decision on the Judicial Retirement Age, Part I*, VerfBlog, 2012/8/09, https://verfassungsblog.de/evade-constitution-case-hungarian-constitutional-courts-decision-judicial-retirement-age/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

237. Scheppele K. L., *How to Evade the Constitution: The Hungarian Constitutional Court's Decision on Judicial Retirement Age, Part II*, VerfBlog, 2012/8/09, https://verfassungsblog.de/evade-constitution-case-hungarian-constitutional-courts-decision-judicial-retirement-age-part-ii/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

238. Schmidt M., Bogdanowicz P., *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, (w:) "Common Market Law Review" 2018, nr 55(4).

239. Scholtes J., *Abusing Constitutional Identity*, (w:) "German Law Journal", 2021, nr 22.

240. Schroeder W., *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford-Portland, 2016.

241. Sharp G., *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*.

242. Skąpska G., *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, (w:) „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna", t. 7, 2018, nr 1.

243. Skowronek S., Orren K., *The Adaptability Paradox: Constitutional Resilience and Principles of Good Government in Twenty-First-Century America*, (w:) "Perspectives on Politics", 2020, 18(2), https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/adaptability-paradox-constitutional-resilience-and-principles-of-good-government-in-twentyfirstcentury-america/FB59BB14C4AD5883AAD84B986D7B8A9F, (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

244. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa, 2013, dostęp w systemie LEX.

245. Skrzydło W., *Konstytucyjne zasady ustroju. Zasada podziału i równowagi władz*, (w:) Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin, 2008.

246. Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, (w:) Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin, 2008.

247. Sołtys A., *Cechy i charakter prawa unijnego* (w:) Biernat S. (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

248. Sołtys A., *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, (w:) "Państwo i Prawo", 2021, nr 4, dostęp w systemie LEX.

249. Suchocka H., *Po-transformacyjny proces zmian konstytucji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w świetle doświadczeń Komisji Weneckiej,* (w:) Ciapała J., Mijal P. (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa, 2017.

250. Suchocka H., *Rule of law – ewolucja negatywna?*, (w:) Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, dostęp w systemie LEX.

251. Suchocka H., *Zmieniająca się funkcja idei tożsamości konstytucyjnej, (w:) Kozłowski A. (red.), Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław, 2022.

252. Svák J., Cibulka Ľ., Klíma K., *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*, 4. zaktualizowane wydanie, Paneurópska vysoká škola, Bratysława: EUROKÓDEX, 2013.

253. Szmyt A., *Destrukcja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w świetle opinii Komisji Weneckiej*, (w:) „Gdańskie Studia Prawnicze", 2018, tom XL.

254. Szpunar M., *art. 90,* (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom II, komentarz do art. 87-243*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

255. Szymański A., *Zmierzch demokracji liberalnej? Turcja oraz państwa Europy Środkowej i Wschodniej w perspektywie porównawczej*, (w:) Wojtaszczyk K. A., Stawarz P., Wiśniewska-Grzelak J. (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej?*, Warszawa, 2018.

256. Szyndlauer R., *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej*, (w:) Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego" 2016-2017*, Warszawa, 2020.

257. Śledzińska-Simon A., *Koncepcja tożsamości konstytucyjnej: wymiar indywidualny, relatywny oraz zbiorowy*, (w:) „Acta Universitatis Wratislavensis", No. 3744, „Przegląd Prawa i Administracji", 2016, t. CVII.

258. Śledzińska-Simon S., Ziółkowski M., *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting on the Old Clothes of Sovereignty?*, 11 lipca 2017 r., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2997407 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

259. Świątkowski A., *Spór o prymat prawa unijnego nad konstytucjami państw członkowskich – déjá vu*, (w:) „Palestra", 2020, nr 11, https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/11-2020/artykul/spor-o-prymat-prawa-unijnego-nad-konstytucjami-panstw-czlonkowskich-deja-vu (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

260. Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa, 2019.

261. Tamanaha B., *On the Rule of Law: History, Politics and Theory*, Cambridge University Press, 2004.

262. Tomás y Valiente F., *La resistencia constitucional y los valores*, (w:) "Doxa. Cuadernos de Filosofía y Derecho", 15-16/1994, vol. 2.

263. Tóth G. A., *Laws, Conventions, and Fake Constitutions*, VerfBlog, 2018/12/07, https://verfassungsblog.de/laws-conventions-and-fake-constitutions/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

264. Trócsányi L., *The Creation of the Basic Law of Hungary*, (w:) Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (red.), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Clarus Press, National Institute of Public Administration, 2012.

265. Tuleja P., *art. 2, art. 8*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

266. Tuleja P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, (w:) „Państwo i Prawo", 10/2022.

267. Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

268. Turski M., przemówienie z okazji 75. Rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau, GF, TVN24, *Nie bądźcie obojętni, kiedy jakakolwiek władza narusza przyjęte umowy społeczne*, https://tvn24.pl/polska/marian-turski-byly-wiezien-auschwitz-przemowienie-na-obchodach-75-rocznicy-wyzwolenia-obozu-auschwitz-3398749 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

269. Uitz R., *Academic Freedom in an Illiberal Democracy: From Rule of Law through Rule by Law to Rule by Men in Hungary*, VerfBlog, 2017/10/13, https://verfassungsblog.de/academic-freedom-in-an-illiberal-democracy-from-rule-of-law-through-rule-by-law-to-rule-by-men-in-hungary/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

270. Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North*

Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2021, country report: Slovakia, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Robert Schuman Centre, czerwiec 2022.

271. Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I.

272. Varol O., *Stealth Authoritarianism*, (w:) "Iowa Law Review", 2015, nr 100.

273. Vážanová P., *Projevy maligního konstitucionalismu v Maďarsku*, (w:) Benák J., Vikarská Z. (red.), *DOUPě: Diskutujeme o ústavním právu*, 1 wydanie, Brno: Uniwersytet Masaryka, 2018.

274. Vikarská Z., Bobek M., *Slovakia: Between Euro-Optimismand Euro-Concerns*, (w:) Albi A., Bardutzky S. (red.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*,.

275. von Achenbach J., *No Case for Legal Interventionism: Defending Democracy Through Protecting Pluralism and Parliamentarism*, VerfBlog, 2018/12/12, https://verfassungsblog.de/no-case-for-legal-interventionism-defending-democracy-through-protecting-pluralism-and-parliamentarism/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

276. von Bogdandy A., *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, (w:) "Common Market Law Review", 2020, nr 3, dostęp w systemie LEX.

277. von Bogdandy A., Antpöhler C., Ioannidis M., *Protecting EU values. Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, (w:) "Max Planck Institute for Comparative Publice Law & International Law Research Paper Series", No. 2016-04.

278. von Bogdandy A., Antpöhler C., Ioannidis M., *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, https://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

279. von Bogdandy A., Ioannidis M., *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, (w:) „Common Market Law Review", 2014, 51 (1).

280. von Bogdandy A., Schill S., *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, (w:) „Common Market Law Review", 2011, nr 5.

281. von Notz A., *How to Abolish Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland*, VerfBlog, 2018/12/10, https://verfassungsblog.de/how-to-abolish-democracy-electoral-system-party-regulation-and-opposition-rights-in-hungary-and-poland/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

282. Walker N., *Constitutional Pluralism Revisted*, (w:) "European Law Journal", vol. 22, nr 3, czerwiec 2016.

283. Walker N., *The Idea of Constitutional Pluralism*, (w:) "Modern Law Review", maj 2002, vol. 65, nr 3.

284. Węcławska-Misiurek M., *Znaczenie zasady państwa prawnego w prawie Unii Europejskiej i polskim prawie konstytucyjnym w kontekście zasady wzajemnego zaufania*, (w:) „International Journal of Legal Studies", 2021, 9 (1).

285. Winczorek P., *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, (w:) „Przegląd Sejmowy", 1996/4.

286. Wiszowaty M., *Czy istnieją polskie tradycje państwa prawa? Prolegomena do badań*, (w:) „Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3 (61)/2021.

287. Witkowska-Chrzczonowicz K., Witkowski Z., *Poland A.D. 2020: arbitrary legislative process or legislative lawlessness in the era of COVID-19?*, (w:) Löhnig M., Serowaniec M., Witkowski Z. (red.), *Pandemic Poland: impacts of Covid-19 on Polish law*, Legal Area Studies, 2021, t. 3, Vienna.

288. Woźniak M., *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, (w:) „Zeszyt Naukowy", Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 2018, nr 48.

289. Wójtowicz K., *art. 9*, (w:) Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom I, komentarz do art. 1-86*, 2016, wyd. 1, dostęp w systemie Legalis.

290. Wójtowicz K., *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r. (K 32/09)*, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", 2011, nr 11.

291. Wronkowska S., *Od Redaktora*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

292. Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, (w:) Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa, 2006.

293. Wróbel A., Safjan M., *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją?*, wywiad A. Wróbla z M. Safjanem, (w:) „Europejski Przegląd Sądowy", kwiecień 2006, nr 4.

294. Würtenberger T., Tkaczyński J. W., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, (w:) „Państwo i Prawo", 2017, nr 9, dostęp w systemie LEX.

295. Wyrzykowski M., *Experiencing the Unimaginable: the Collapse of the Rule of Law in Poland*, (w:) "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 11, 2019.

296. Wyrzykowski M., *The Ghost of an Authoritarian State Stands at the Door of Your Home*, VerfBlog, 26/2/2020, zapis przemówienia wygłoszonego 20 lutego 2020 r. w Wiedniu podczas 48. konferencji prezesów europejskich organizacji prawniczych, https://verfassungsblog.de/the-ghost-of-an-authoritarian-state-stands-at-the-door-of-your-home/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

297. Wójcik A., Wyrzykowski M., *Naruszają Konstytucję. Nie dziwmy się, gdy będą naruszać nasze prawa i wolności*, wywiad A. Wójcik z M. Wyrzykowskim, Archiwum Osiatyńskiego, 8 czerwca 2020 r., https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-naruszaja-konstytucje-nie-dziwmy-sie-gdy-beda-naruszac-nasze-prawa-i-wolnosci/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

298. Zakaria F., *The Rise of Illiberial Democracy*, (w:) „Foreign Affairs", listopad-grudzień 1997, vol. 76, nr 6.

299. Ziółkowski M., *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, (w:) Wróbel A., Ziółkowski M. (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, WKP 2021, dostęp w systemie LEX.

300. Ziółkowski M., *Dwie płaszczyzny dyskusji o tożsamości konstytucyjnej (teoria versus dogmatyka)*, (w:) Wróbel A., Ziółkowski M. (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, WKP 2021, dostęp w systemie LEX.

301. Zubik M., Jastrzębski R., *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, Warszawa, 2014.

302. Zubik M., Sokolewicz W., *art. 2*, (w:) Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz*, tom I, wyd. II, Warszawa, 2016, dostęp w systemie LEX.

303. Żochowska J., *Idea państwa prawa w czasach COVID-19*, (w:) Stępniak K. (red.), *Państwo i prawo w czasach COVID-19*, Warszawa, 2020.

304. Żyrek S., *Zasada wzajemnego zaufania w europejskim prawie procesowym cywilnym*, (w:) „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ", 2016/6, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/47509/zyrek_zasada_wzajemnego_zaufania_w_europejskim_prawie_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.2016 (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

Wykaz innych źródeł

1. Barometr prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, Grant Thornton, edycja 2021 oraz edycja 2023, https://barometrprawa.pl/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
2. ILGA Europe, raporty dotyczące sytuacji w zakresie praw człowieka osób LGBTI obejmujące wydarzenia, które wystąpiły w Europie i Azji Środkowej, https://www.ilga-europe.org/?s=&view=grid&documenttype=all&orderresultsby=priority&categories=report&tags=annual-review (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
3. ILGA-Europe, Rainbow Europe, ranking państw, https://www.rainbow-europe.org/country-ranking#eu (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
4. Komisja Europejska, Inicjatywa na rzecz umocnienia praworządności w UE, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
5. Komisja Europejska, Pomoc dla Bułgarii i Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_pl (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
6. Monitor Pluralizmu Mediów 2021 r., https://cmpf.eui.eu/mpm2021-results/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
7. Monitor Pluralizmu Mediów 2022 r., https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
8. Reporters without Borders, Indeks za 2023 r., https://rsf.org/en/index (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
9. World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Dania, sądownictwa cywilne, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Denmark/Civil%20Justice/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).

10. World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Polska, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Poland (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
11. World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Słowacja, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Slovak%20Republic/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).
12. World Justice Project Rule of Law Index za 2022 r., Węgry, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Hungary/ (5 lipca 2023 r., data ostatniego dostępu).