



Waldemar Walczak*

PRAWORZĄDNOŚĆ: IDEA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA CZY LEGALNEJ KORUPCJI?

W artykule przedstawiono wielowątkowe i krytyczne analizy dotyczące szerokiego postrzegania i rozumienia praworządności w procesach decyzyjnych związanych ze sprawowaniem władzy publicznej. Na wstępie zwrócono uwagę na fakt, że toczne od pięciu lat dyskusje i spory na temat rządów prawa, koncentrują się na wybranych aspektach problemowych i sprowadzają się wyłącznie do postrzegania zagrożeń dla niezależności polskiego sądownictwa. W dalszej części pracy omówiono istotę praworządności w teorii polskiego prawa – art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wyjaśniono rozumienie praworządności w świetle przepisów prawa wspólnotowego, które odnoszą się do wartości wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Następne rozważania i wnikiwe analizy poświęcono praworządności w kontekście procesów decyzyjnych, a także wyjaśniono istotę i cele legalnej korupcji. W podsumowaniu sformułowano 10 ogólnych i uniwersalnych atrybutów praworządności, mających swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania, które znacząco przybliżają do właściwego zrozumienia niekaralnych form korupcji. Na koniec wyjaśniono, że aktualne dyskusje na temat praworządności mają związek z wyrokiem TSUE z 2 marca 2021 r., który tworzy struktury prawne pozwalające sądom na ignorowanie polskiego porządku konstytucyjnego.

* Waldemar Walczak, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: waldek.lodz@wp.pl, ORCID 0000-0003-4841-9364

Pojęcia kluczowe: praworządność, legalna korupcja, wartości konstytucyjne, prawa obywateli, Unia Europejska, polskie sądownictwo, porządek konstytucyjny, bezpieczeństwo wewnętrzne.

JEL Classification Code: K 10, D 73, K 38, K 40, K 42, F 52

Wprowadzenie

W Polsce na przestrzeni ostatnich pięciu lat tematyka praworządności jest jednym z najczęściej analizowanych problemów, jakie pojawiają się w debacie publicznej, a także w opracowaniach naukowych. Dyskusje i spory wokół tego zagadnienia koncentrują się w głównej mierze na jednej podstawowej kwestii, a mianowicie obejmują swoim zakresem zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości. W przekazie informacyjnym kierowanym do społeczeństwa dominują poglądy wąskiego grona ekspertów, którzy redukują postrzeganie i rozumienie istoty praworządności jedynie w odniesieniu do ochrony interesów wskazanej grupy zawodowej. Taka narracja jest chętnie popularyzowana przez media, ugrupowania polityczne, organizacje pozarządowe, wybranych przedstawicieli środowiska akademickiego, stowarzyszeń sędziów i prokuratorów, a także korporacji prawniczych. Są to przemyślane i dobrze zaplanowane działania mające na celu zogniskowanie uwagi opinii publicznej jedynie na selektywnie wybranych aspektach praworządności. Pomijane są przy tym inne zagadnienia problemowe, które również mają ważne znaczenie dla obywateli polskiego państwa, porządku konstytucyjnego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Mając na względzie powyższe przesłanki, celem artykułu jest przedstawienie wyników wielowątkowych i krytycznych analiz dotyczących szerokiego postrzegania oraz rozumienia praworządności. Zagadnienie to rozpatrywane jest z perspektywy konstytucyjnych zasad, przepisów prawa europejskiego, a także w odniesieniu do legalnych odmian korupcji w kontekście zagrożenia dla podstawowych praw obywateli i bezpieczeństwa prawnego.

Problem badawczy to rozpoznanie, a także wyjaśnienie istoty praworządności na gruncie przepisów obowiązującego prawa, w relacji do konkretnych wzorców postępowania oraz podejmowanych decyzji, jakie mają swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania. Przyjęte podejście nie ogranicza się zatem wyłącznie do teoretycznych deliberacji na temat wykładni przepisów prawa, lecz koncentruje się na przykładach – realnych działaniach.

Realizacja celu pracy wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na postawione w pracy pytania badawcze:

- jak należy rozumieć istotę praworządności w kontekście przepisów art. 2 Konstytucji RP?
- w jaki sposób praworządność jest definiowana na gruncie prawa europejskiego w odniesieniu do treści art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej?
- jak powinno się postrzegać istotę oraz cele legalnej korupcji, i dlaczego stanowi ona zagrożenie dla praworządności, praw obywateli, bezpieczeństwa i ładu prawnego?
- jakie można wskazać najważniejsze atrybuty praworządności, które mają swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania organizacjami?

Istota praworządności w teorii polskiego prawa – art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z brzmieniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”¹. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie dla ustroju Polski, na co zwracają uwagę wszyscy, różniąc się jednak w szczegółach.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), jest to „podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego. Oznacza ona, że państwo ma być rządzone prawem, prawo stoi ponad państwem (przedstawicielami władzy), ma być wytyczną działania dla władz i dla społeczeństwa”². Dodatkowe interpretacje RPO zawierają się w następujących twierdzeniach: art. 2 Konstytucji RP mówi także o tym, że „działalność państwa i jego organów ma być oparta na wartościach, które dobrze służą zapewnieniu praworządności, wyraża on bowiem zasadę legalizmu. Z tej zasady wynika między innymi najwyższa ranga Konstytucji w systemie prawa. Zasada ta ma również zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych”³.

Agata Miętek analizując treść art. 2 Konstytucji RP słusznie uważa, że to konstytucyjne zdanie stanowi koniunkcję dwóch lub trzech pomniejszych, odnoszących się do państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej⁴. Innymi słowy, w ustawie zasadniczej zosta-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)

² Art. 2. zasada praworządności, źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/konstytucja-art-2-zasada-praworadnosci> (dostęp: 10 XII 2020)

³ Tamże.

⁴ A. Miętek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne III RP” 2009, nr 11, s. 75–76.

ły w klarowny sposób wymienione trzy podstawowe elementy składowe praworządności, które należy rozpatrywać łącznie. Logiczne rozumowanie nakazuje uznać, że ustawodawca w tym zakresie nie pozostawia jakichkolwiek przesłanek dla dowolności interpretacyjnej. A zatem dla prawidłowego wyjaśnienia istoty praworządności absolutnie nie można prowadzonych analiz zawężyć do idei demokratycznego państwa prawa, z pominięciem zagadnień bezpośrednio odnoszących się do respektowania zasad sprawiedliwości społecznej. Niestety ta ostatnia kwestia problemowa niezwykle rzadko jest przedmiotem zainteresowania w publicznej debacie.

Zdaniem Grzegorza Koksanowicza „na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, mówiąc najogólniej, składają się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej”⁵. W ocenie Kazimierza Strzyczkowskiego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP norma konstytucyjna „zawiera zasadę prawną państwa sprawiedliwości społecznej ze względu na jej nadrzędność aksjologiczną w stosunku do innych norm systemu prawnego”⁶. Autor dodatkowo stwierdza, że „normy konstytucyjne jako nadrzędne w stosunku do pozostałych norm systemu prawnego wiążą ustawodawcę co do treści stanowionego prawa i są podstawą oceny ich zgodności z Konstytucją”⁷. Robert Stefanicki uważa, że „prawo powinno uosabiać uznawane przez daną społeczność wartości. Materialny wymóg praworządności odnosi się do zawartości pryncypiów, walorów konstruowanych na podstawie kryteriów aksjologicznych i prakseologicznych przedmiotowych norm”⁸. Wiesław Skrzydło podkreśla, że z art. 2 Konstytucji wynika także „zasada poszanowania wolności i praw jednostki. W demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także winien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa. Ma to być jednak demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”⁹.

Te interesujące poznawczo rozważania o charakterze teoriopoznawczym odnoszą się do szczytnych założeń i deklaracyjnych wykładni, które akcentują „ponadprzeciętną doniosłość aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną, jaką wyróżniają się zasady prawa”¹⁰.

⁵ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 472.

⁶ K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 11.

⁷ Tamże, s. 13.

⁸ R. Stefanicki, *Un Juste Equilibre. Prawo nośnikiem wartości. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX, cz. 1 i 2, s. 95.

⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁰ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” 2013, vol. LX, nr 1, s. 81.

Niestety, w procesach stanowienia i stosowania prawa kluczową rolę odgrywają zupełnie inne czynniki i uwarunkowania. Bardzo trafne spostrzeżenia i przemyślane refleksje na ten temat wyraża Paweł Sut: „zakres i treść zasad sprawiedliwości społecznej, do których odsyła Konstytucja, ustalany jest poprzez arbitralną i subiektywną decyzję sędziów konstytucyjnych”¹¹. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na użyty przez Autora zwrot, dobitnie wskazujący na charakter rozstrzygnięć dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny – są to arbitralne i subiektywne decyzje sędziów. Autor nie twierdzi, że są to merytoryczne, bezstronne i obiektywne oceny.

Należy zgodzić się z poglądem akcentującym uznaniowość i subiektywizm ocen reprezentantów władzy sądowniczej, dodając jednocześnie, że dla niektórych osób takie twierdzenia mogą być polemiczne, kontrowersyjne i trudne do zaakceptowania. Zamiast tego podawane są argumenty prawne odwołujące się do niezawisłości sędziowskiej opisanej w art. 178 Konstytucji RP. Najczęściej przywoływane uzasadnienie nawiązuje do treści art. 178 ust. 1. *Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*¹². W ten sposób uzasadnia się decyzje podjęte przez skład orzekający sądu. Znacznie rzadziej podkreśla się fakt, że jest to jedyna grupa zawodowa obywateli wymieniona w Konstytucji RP, której ustawodawca gwarantuje wynagrodzenie i warunki pracy odpowiadające godności urzędu. Art. 178 ust. 2. *Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Podobnie jest w przypadku konstytucyjnych ograniczeń opisanych w art. 178 ust. 3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów*¹³. Te zakazy odnoszą się zarówno do sędziów czynnych zawodowo, a także sędziów będących w stanie spoczynku, korzystających z określonych przywilejów.

Jolanta Blicharz słusznie zauważa, że rozumienie istoty sprawiedliwości społecznej sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie: „czy sprawiedliwość społeczna jest postulatem całkowicie blankietowym co do treści, czy też zakłada gwarancję minimum egzystencji dla wszystkich i zapewnienie im równych szans awansu społecznego”¹⁴. Rozliczne przykłady z codziennej praktyki zarządzania, upoważniają do sformułowania konstatacji potwierdzającej

¹¹ P. Sut, *Uwagi o sprawiedliwości społecznej jako realizowanym prawnie celu państwa demokratycznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. 35, s. 410.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r.

¹³ Tamże.

¹⁴ J. Blicharz, *Związek między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej w polskiej Konstytucji i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 60–61.

blankietowy charakter tej konstytucyjnej zasady prawa, zwłaszcza w kontekście zróżnicowanych możliwości i szans na awans społeczny, a także nierówności dochodowych i majątkowych. Te kategoryczne refleksje mają swoje racjonalne uzasadnienie w postaci konkretnych faktów i zdarzeń, które trafiają do opinii publicznej za sprawą mediów, dlatego też z logicznego punktu widzenia są trudne do zanegowania. Istotnym uzupełnieniem dla prowadzonych rozważań jest stanowisko TK zaprezentowane w orzeczeniu z dnia 22 grudnia 1997 roku (sygn. K2/97), w którym sąd konstytucyjny uznał, że „sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi”¹⁵.

Idea sprawiedliwości społecznej w ujęciu teorii prawa jest postrzegana jako jedna z podstawowych zasad ustrojowych tworzących podstawy demokratycznego porządku prawnego ustanowionego w Konstytucji RP¹⁶. Podkreśla się przy tym, że „zasada równości, będąca elementem (częściową konkretyzacją) innej konstytucyjnej normy systemowej – zasad sprawiedliwości społecznej – nakazuje równe traktowanie podmiotów równych, czyli takich, które w równym stopniu charakteryzują się tą samą cechą prawnie istotną”¹⁷. Podejmując próbę wskazania relewantnej przesłanki prawnej dla wszystkich obywateli na gruncie przepisów Konstytucji, warto zwrócić uwagę na godność opisaną w art. 30: *Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych*. Zaprezentowany sposób myślenia podzielał Piotr Polak i Janusz Trzeciński o czym świadczą następujące wypowiedzi. „Godność człowieka nie jest elementem konstytucyjnego decorum, lecz jest normatywną zasadą prawną realnie oddziałującą na rozumienie i stosowanie prawa”¹⁸.

Wypada żałować, że zacytowane opinie pozostają jedynie w sferze teoretycznych deliberacji, mających niewiele wspólnego z realnym postępowaniem oraz decyzjami władz publicznych względem zwykłych obywateli. W rzeczywistości owa godność człowieka, na gruncie praktyki stosowania przepisów obowiązującego prawa, jest wyłącznie wartością iluzoryczną, co sprawia, iż zasługuje na miano konstytucyjnego *decorum*. Z punktu widzenia teorii, można oczywiście powiedzieć, że polski ustawodawca konstytucyjny związał

¹⁵ Tamże, s. 65.

¹⁶ A. Rytel-Warzocho, „Dyskryminacja pozytywna” jako przejaw urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. 35, s. 385.

¹⁷ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2016, s. 34.

¹⁸ P. Polak, J. Trzeciński, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom. XL, s. 273.

prawa i wolności człowieka z jego godnością. Konsekwencją przyjęcia takiego podejścia są kolejne stwierdzenia. „Źródłem wolności i praw nie jest zatem ani państwo, ani prawo, ani wola suwerena. Źródłem tym jest godność. Wolności i prawa są immanentnie związane z każdym człowiekiem i każdy człowiek jest ich podmiotem”¹⁹. Niestety, w praktyce zarządzania o autentycznych prawach jednostek ludzkich przesądzają uznaniowe i arbitralne rozstrzygnięcia osób posiadających stosowne uprawnienia decyzyjne. Dotyczy to czynności prawnych podejmowanych przez organy władzy publicznej, a także decyzji osób zasiadających we władzach prywatnych podmiotów gospodarczych.

Sprawiedliwość społeczna – z punktu widzenia konstytucyjnej aksjologii – jest ściśle powiązana z zasadą równości praw i równości w prawie deklarującą, że wszyscy są równi wobec prawa i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji), a także z prawem do sądu (opisanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji), jako gwarancją realizacji praw jednostki²⁰. Andrzej Stoiński stwierdza, że „niemal od początku refleksji filozoficznej, równość była uznawana za integralny składnik sprawiedliwości”²¹. Dwa podstawowe wymiary, stanowiące swoisty rdzeń idei równości to: „równość w możliwościach (szansach) oraz równość w uprawnieniach”²². Autor w dalszej części swoich wypowiedzi powołuje się na poglądy innych badaczy. Tadeusz Kowalik postulowaną w tym względzie równość określa następująco: „Chodzi więc o taki rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym”²³. Henryk Skorowski dodaje, że „istota postawy sprawiedliwości jawi się zawsze jako postawa bezwzględnego poszanowania praw, uprawnień drugiego człowieka”²⁴. Zacytowane interpretacje są bardzo ważne, bowiem przywołane wzorce postępowania prawidłowo określają zakres i de-sygnat pojęcia równości.

Piotr Wróbel zaznacza, że „do najstarszych przejawów sprawiedliwości należą zasady podziału dóbr i ról społecznych oraz zasada wzajemności, oparta na wyrównywaniu świadczeń i krzywd”²⁵.

¹⁹ Tamże, s. 256.

²⁰ J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 27.

²¹ A. Stoiński, *Przeobrażenia idei sprawiedliwości społecznej*. Część III. Sprawiedliwość społeczna jako idea solidarności i równości, „Roczniki Filozoficzne” 2018, nr 1, s. 121.

²² Tamże, s. 121.

²³ Tamże, s. 122.

²⁴ Tamże, s. 125.

²⁵ P. Wróbel, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1, s. 136.

Mając na względzie powyższe przesłanki, aktualnie zwrot sprawiedliwość społeczna staje się jednym z najczęściej nadużywanych konceptów, argumentów, a nawet sloganów. Merytoryczne uzasadnienie dla wyrażonej konstatacji zawiera się w następującym zdaniu: „wprawdzie ustawa zasadnicza gwarantuje, że państwo będzie urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, jednak nie definiuje tego pojęcia i nie określa sposobu realizacji tego celu”²⁶. Są to cenne spostrzeżenia i uwagi z punktu widzenia praktyki stosowania prawa.

Te sformułowane konstatacje wpływają również na rozumienie istoty bezpieczeństwa prawnego, które „oznacza oparcie działań prawodawcy jak i działań organów sądowniczych i administracyjnych na obowiązującym prawie (przestrzeganiu praworządności i legalizmu)”²⁷.

Realizacja idei sprawiedliwości społecznej – zaliczanej do zasad ustrojowych – najczęściej jest łączona i utożsamiana z formą sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybutywnej)²⁸. Przede wszystkim ten problem wiąże się z zapewnianiem różnych korzyści osobistych i majątkowych dla określonej kategorii uprzywilejowanych osób, w szczególności dotyczy to powoływania na stanowiska i urzędy publiczne, a także wynagradzania wszelkich zasług, itd. Wynika to z faktu, że nierówności społeczne i materialne uznawane są za najbardziej zauważalne oraz zrozumiałe dla ludzi przejawy niesprawiedliwości. Na gruncie teorii prawa upowszechnia się poglądy, zgodnie z którymi „konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej wymagają ponadto, aby szczególne uprawnienia majątkowe dla określonych grup podmiotów realizowane kosztem mienia publicznego przyznawać wyłącznie wtedy, gdy celem przysporzenia jest urzeczywistnianie istotnych wartości konstytucyjnych”²⁹.

Głównym punktem odniesienia dla procesów myślowych jednostek ludzkich jest ukształtowana struktura zależności i powiązań w ramach systemu społeczno-gospodarczego w Polsce, który powstał i był utrwalany w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku. Co więcej, sprawiedliwość społeczna będąca zasadą ustrojową, „nie stanowi podstawy do roszczenia podmiotowego”³⁰, na co warto zwrócić ści czy równości – nie można wyprowadzać bezpośrednio

²⁶ P. Wróbel, *Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 2, s. 143.

²⁷ H. Duszka-Jakimko, M. Haczanowska, *Wartość bezpieczeństwa prawnego jako podstawa demokratycznego państwa prawa w świetle art. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Nauk Stosowanych” 2017, nr 17, s. 9.

²⁸ Tamże, s. 143.

²⁹ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, s. 33.

³⁰ P. Wróbel, *Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce*, s. 127.

roszczeń o charakterze podmiotowym³¹. Autorka dodaje, że opinie na temat postępowania organów władzy publicznej muszą być rozpatrywane na tle określonego fundamentu aksjologicznego oraz odwoływać się do określonych, podzielanych społecznie wartości³². W uzupełnieniu swoich wypowiedzi zgłasza postulat, aby punktem odniesienia dla prowadzonych analiz i wyrażanych ocen było „założenie o równości wszystkich ludzi, budowane na przysługującym nam wszystkim przymiocie godności, sprawiedliwej dystrybucji i na zasadzie solidarności”³³.

Zaproponowane podejście badawcze wydaje się merytorycznie poprawne, ponieważ nakazuje uwzględniać przesłanki prawne wynikające wprost z przepisów Konstytucji RP, która jest najwyższym prawem Polsce. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim sposobem analitycznego rozumowania jest krytyczna opinia wskazująca na brak jednoznacznego uporządkowania i doprecyzowania omawianego zagadnienia problemowego. „Zasady sprawiedliwości społecznej, które zobowiązuje się realizować polski ustrojodawca, nie są w pełni usystematyzowane i w istotnej mierze stanowią przedmiot interpretacji i reinterpretacji”³⁴.

Definiowanie praworządności na gruncie przepisów UE

Pomijając w tym miejscu bardzo bogatą i sięgającą XIX w. literaturę dotyczącą istoty praworządności i tego, jak termin ten zmieniał swoją treść, zauważyć należy, że praworządność stanowi fundament porządku prawnego Unii Europejskiej, jako jedna z podstawowych idei regulatywnych, która konstituuje współczesną kulturę prawną europejskiej wspólnoty³⁵. Cezary Mik wyjaśnia, że „zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność ma bezpośredni wpływ na życie każdego obywatela – jest warunkiem niezbędnym równości wobec prawa i ochrony praw jednostki, zapobiegania nadużywaniu władzy przez organy publiczne oraz rozliczalności władz.(...)Praworządność obejmuje rozliczalność spo-

³¹ T. Chauvin, *Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 2, s. 7.

³² Tamże, s. 4.

³³ Tamże, s. 20.

³⁴ Tamże, s. 20.

³⁵ M. Woźniak, *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2018, nr 48, s. 53–54; P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 23–36.

sobu stanowienia prawa, sprawiedliwość w jego stosowaniu i sprawność jego działania”³⁶. Mikołaj Bednarek podkreśla, że „praworządność nie powstała jako *stricte* zasada ustroju państwa, ale jako idea ochrony wolności i niezależności jednostki przed jakimkolwiek ich naruszeniem – czy to ze strony państwa, czy innych jednostek”. Autor postuluje, aby praworządność rozumieć w szerokim kontekście znaczeniowym oraz dostrzegać jej naruszenia będące przejawem obchodzenia przepisów prawa czy wtórnego legalizowania bezprawa. Dlatego też oprócz elementu legalizmu należy także uwzględnić wewnętrzne i zewnętrzne wartości prawa, kładące nacisk na aksjologię³⁷.

Lilia Godek i Marek Sikora analizując istotę praworządności, zwracają uwagę na jej dwa podstawowe aspekty. Pierwszy z nich dotyczy obrony obywatela przed arbitralnością i dyskrecjonalnością władzy, a drugi wyznacza zobowiązanie władzy do działania na podstawie prawa i jego granicach (*sub lege* oraz *per lege*). Autorzy dodatkowo prezentują niezwykle cenną opinię, mającą fundamentalne znaczenie dla prowadzonych rozważań. Jest ona wyrażona w jednym prostym i czytelnym zdaniu, które w syntetycznej formule odzwierciedla meritum problemu: „dosłowne rozumienie zasady praworządności opiera się na założeniu, że w danym systemie prawnym rządzi prawo (*the law actually rules*), a nie względy polityczne czy powiązania korupcyjne”³⁸. Taka myśl interpretacyjna odwołuje się do empirii procesów decyzyjnych w codziennej praktyce, zamiast doktrynalnych deliberacji na temat przepisów prawa. Godzi się w tym miejscu dostrzec, że te krytyczne uwagi dotyczą funkcjonowania całego systemu prawnego. A zatem takie kryteria winny mieć zastosowanie dla oceny poczynać wszystkich organów władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej), jak również osób zasiadających we władzach podmiotów prywatnych, a nie tylko do przedstawicieli władzy wykonawczej.

Małgorzata Michalewska-Pawlak w wypowiedzi na temat praworządności powołuje się na opinię Willema Molle odnośnie warunków alokacji budżetu UE³⁹. „Praworządność rozumiana jest jako niezależność i zdolność systemów prawnych państw członkowskich do zapobiegania, ale też wykrywania i sankcjonowania moż-

³⁶ C. Mik, *Opinia na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania (COM(2019) 343 final)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 93–94.

³⁷ M. Bednarek, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spożycie teoretyczno-prawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31, s. 117.

³⁸ L. Godek, M. Sikora, *O praworządności i demokracji. Zarys problemu*, „Filo-Sofija” 2017, nr 37, s. 10.

³⁹ Willem Molle, *EU Membership and Budget Allocation Conditionality*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2018, nr 4, s. 167–182.

liwych nadużyć, naruszeń prawa, w tym również korupcji, związanych z niewłaściwym dysponowaniem środków pochodzących z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych 2021–2027⁴⁰. Daje się zauważyć zbieżność poglądów wskazująca na potrzebę diagnozowania praworządności poprzez pryzmat warunków i sprawności działania systemu prawnego, a także korupcji. Takie podejście jest logicznie uzasadnione. Podstawowy problem sprowadza się jednak do tego, że nikt nie wyjaśnił, a także nie skonkretyzował, jak należy definiować i rozumieć wspomnianą korupcję. Nie wyszczególniono jakie są podstawowe odmiany (formy) korupcji, uwarunkowania, główne przejawy, działania, itd. W konsekwencji mamy do czynienia z taką sytuacją, kiedy w ramach wyrażanych poglądów na temat rozumienia praworządności, używane jest pojęcie, które nie zostało należycie dookreślone i precyzyjnie zdefiniowane.

Interesujące poznawczo twierdzenia na temat relacji łączącej praworządność i korupcję odnajdujemy na oficjalnej stronie euro-parlamentu, w komunikacie na temat nowego mechanizmu, który ma chronić budżet i wartości UE. Czytelnicy mogą się dowiedzieć, że „praworządność gwarantuje również walkę z korupcją, która niesprawiedliwie faworyzuje jednych ze szkodą dla innych, oraz ochronę wolności mediów, zapewniając tym samym, że opinia publiczna jest właściwie informowana o działaniach rządu”⁴¹. Fragment dotyczący kwintesencji korupcyjnych praktyk ma doniosłe znaczenie dla prawidłowego zrozumienia istoty problemu. Po pierwsze, wskazuje na nierówne i odmienne traktowanie ludzi, którzy na skutek korupcyjnych zachowań dzielą się na dwie kategorie: faworyzowane jednostki i pozostała grupa poszkodowanych osób. Po drugie, taki sposób postępowania względem ludzi został określony mianem działań będących zaprzeczeniem idei sprawiedliwości. Po trzecie, bardzo wyraźnie została zaakcentowana szkodliwość korupcji, której negatywne skutki są odczuwalne przez zwykłych obywateli. Po czwarte, dla wyjaśnienia najważniejszych przejawów korupcji nie posłużono się zwrotem wskazującym na czyny zabronione sankcjonowane na gruncie przepisów prawa karnego, lecz odwołano się do pojęcia niesprawiedliwości. Jest to bardzo ważny argument uzasadniający konieczność szerokiego rozumienia korupcyjnych zachowań, których nie można zawęzić jedynie do przestępczości korupcyjnej. Po piąte, zaprezentowana interpretacja wpływu korupcji na życie jednostek ludzkich jest w pełni zgodna

⁴⁰ M. Michalewska-Pawlak, *Wpływ wieloletnich ram finansowych 2021–2027 Unii Europejskiej na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce*, „Polityka i Społeczeństwo” 2019, nr 3, s. 77.

⁴¹ Zob. szerzej: Praworządność: nowy mechanizm ma chronić budżet i wartości UE, 05.11.2020, źródło: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/prawor-zadnosc-nowy-mechanizm-ma-chronic-budzet-i-wartosci-ue> (dostęp: 10 XII 2020)

z rzeczywistością, ponieważ odwołuje się do praktyki zarządzania, a nie iluzorycznych presumpcji.

Teza dotycząca praworządności jako elementu gwarantującego walkę z korupcją, niestety wydaje się być dyskusyjna. Oczywiście od strony teoretycznej koncepcji takie rozumowanie może być poprawne, jednakże pod warunkiem, że wspomniana praworządność nie jest jedynie abstrakcyjnym bytem, tj. pojęciem, pozostającym w warstwie deklaratywnej. Zacytowany pogląd na temat pozytywnego oddziaływania rządów prawa, z pewnością będzie chętnie cytowanym ideologicznym sloganem, wykorzystywanym do realizacji politycznych interesów. Odnosząc się do części zdania opisującego rolę wolnych mediów, można zgłosić w tym miejscu pewne zastrzeżenia. A mianowicie dlaczego opinia publiczna ma być „właściwie informowana” jedynie o poczynaniach przedstawicieli rządu, skoro w systemie prawa występują również władze samorządowe, a także jest władza ustawodawcza i sądownicza?

Rozumienie praworządności w świetle przepisów prawa wspólnotowego odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴², a rządy prawa uznaje się jako „europejskie dobro publiczne”⁴³. W myśl art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”⁴⁴.

Analiza cytowanych przepisów prawa nakazuje dostrzec, iż na pierwszym miejscu, wśród enumeratywnie wymienionych wartości UE, znajduje się poszanowanie godności osoby ludzkiej, co jednoznacznie świadczy o doniosłości przedmiotowego zagadnienia. Należy także zwrócić uwagę na istotny fakt, że godność jednostki, wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka, zostały oddzielnie wyszczególnione na tle idei państwa prawnego, co jest wysoce znamienne. Takie ukształtowanie przepisów prawa UE dowodzi, że koncepcja państwa prawnego nie może być interpretowana jako jedyny samoistny wyznacznik bądź desygnat pojęciowy

⁴² M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 29–30; R. Proszak, *Nienaruszalność unijnego systemu wartości jako żywotny interes Unii Europejskiej – krytyczna analiza mechanizmu egzekucji postanowień art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 7, s. 92.

⁴³ J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 11.

⁴⁴ Zob. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (dostęp: 10 XII 2020)

praworządności, gdyż równie ważne znaczenie mają pozostałe wartości. Takie rozumowanie w świetle zaprezentowanych argumentów nie pozostawia najmniejszych wątpliwości interpretacyjnych.

Agnieszka Grzelak wyjaśnia, że praworządność „jest uznawana za zasadę konstytucyjną działania wszystkich instytucji UE i jej państw członkowskich”⁴⁵. W ostatnich latach rozwoju integracji europejskiej idea praworządności stała się kluczowym zagadnieniem problemowym, jako podstawowa wartość, na której opierają się działania wspólnoty. Autorka jednocześnie zadaje ważne pytanie: „skoro jednak w TUE nie zdefiniowano tego pojęcia, można zastanawiać się, jak wyznaczyć jego treść i czy w ogóle jest potrzeba, by istniała jedna, wyczerpująca definicja tego terminu”⁴⁶. Wskazanie na brak definicji omawianego pojęcia na gruncie przepisów TUE jest celnym spostrzeżeniem, natomiast bezwarunkowo konieczne jest sprecyzowanie zakresu znaczeniowego tego terminu, jeśli chcemy dokonywać oceny wzorców zachowań, które stanowią naruszenie zasad praworządności.

W ocenie Komisji Europejskiej praworządność stanowi jedną z podstawowych zasad i głównych wartości, na których opiera się Unia co znajduje swoje potwierdzenie w art. 2 TUE, a także w preambułach do Traktatu i Karty praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jej przestrzeganie jest niezbędnym elementem dla skutecznej ochrony wspólnotowych wartości wymienionych w art. 2 TUE, jak również praw oraz obowiązków wynikających z traktatów i prawa międzynarodowego. Komisja jest strażnikiem traktatów i ma obowiązek zapewnić poszanowanie wartości, na których opiera się UE, i dbać o interesy Unii. Mając na względzie powyższe przesłanki, Komisja Europejska uznaje, że na mocy art. 49 TUE, respektowanie praworządności jest warunkiem członkostwa w UE⁴⁷.

⁴⁵ A. Grzelak, *Ramy prawne UE na rzecz umacniania praworządności. Uwagi na tle wniosku Komisji Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, nr 2, s. 216.

⁴⁶ Tamże, s. 216.

⁴⁷ Warto w tym miejscu zacytować argumentację Komisji Europejskiej, wyjaśniającą potrzebę ustanowienia nowych ram dla rzecz umocnienia praworządności. Istnieją budzące obawy sytuacje, które nie wchodzą w zakres prawa UE, a zatem nie mogą zostać uznane za naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów, lecz nadal stanowią systemowe zagrożenie dla praworządności. W przypadku takich sytuacji mogą mieć zastosowanie mechanizmy zapobiegawcze i mechanizmy sankcji przewidziane w art. 7 Traktatu UE. Komisja jest jednym z podmiotów, które na mocy Traktatu są uprawnione do wydawania uzasadnionego wniosku w celu uruchomienia tych mechanizmów. Celem art. 7 Traktatu UE jest zapewnienie poszanowania przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych wartości UE, w tym praworządności. Jego zakres nie ogranicza się do obszarów objętych prawem UE, ale upoważnia UE do interweniowania w celu ochrony praworządności również w dziedzinach, w których państwa członkowskie działają autonomicznie. Jak wyjaśniono w komunikacie Komisji w sprawie art. 7 Traktatu UE, jest to uzasadnione tym, że „jeśli państwo członkowskie narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miało art. 7, może to podważać sam fundament UE i osłabiać zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje”. Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final. Zob. szerzej: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umoc-

Przyjęte w 2014 roku nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności mają być stosowane w przypadku, gdy organy państwa członkowskiego będą podejmować działania lub tolerować sytuacje, które mogą mieć negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności. Dokładna treść zasad i norm określających istotę praworządności może się różnić na poziomie krajowym w zależności od systemu konstytucyjnego państwa członkowskiego. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Komisji Weneckiej, wskazują kilka ogólnikowo sformułowanych zasad, na bazie których powstała definicja praworządności nawiązująca do przesłanek opisanych w art. 2 TUE. Na gruncie orzecznictwa UE tzw. zasady praworządności obejmują swoim zakresem:

- legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa,
- pewność prawa,
- zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych,
- niezależne i bezstronne sądy,
- skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych,
- podział władzy i równość wobec prawa⁴⁸.

Kontynuując te rozważania warto odwołać się do podawanej argumentacji przybliżającej do lepszego rozumienia nakreślonych reguł. Interesujące uwagi na temat podziału władzy: „Trybunał wyraźnie stwierdził, że ogólna zasada prawa Unii, zgodnie z którym każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, (...) obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej. Zasada rozdziału władz jest oczywiście ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym”⁴⁹.

W ocenie Trybunału Sprawiedliwości „we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te za-

nienia praworządności COM/2014/0158 final., źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=PL> (dostęp: 10 XII 2020)

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

pewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją”⁵⁰.

Problem arbitralności działań ma o wiele szerszy kontekst znaczeniowy⁵¹, a tym samym odnosi się do wszystkich procesów i podejmowanych decyzji, które wywierają wpływ na sytuację prawną i ekonomiczną obywateli. Co więcej, można się zastanawiać, dlaczego ten kategoryczny imperatyw jedynie dotyczy wzorców zachowań przedstawicieli władzy wykonawczej. Czyżby zasady praworządności określające zakazy arbitralności – według unijnych standardów – nie miały zastosowania do działań oraz decyzji podejmowanych przez inne organy władz publicznych (np. władze sądowniczą)?

Zdaniem Komisji systemowe naruszenie zasad praworządności dotyczy sytuacji, które stanowią zagrożenie dla „porządku politycznego, instytucjonalnego lub prawnego państwa członkowskiego, struktury konstytucyjnej tego państwa, rozdziału władz, niezależności lub bezstronności sądownictwa lub systemu kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej”⁵².

W przygotowanym wniosku, mającym stanowić ochronę budżetu Unii w perspektywie finansowej 2021–2027 (w przypadku uogólnionych braków z zakresie praworządności w państwach członkowskich), została podana analogiczna do wcześniej omawianej definicja praworządności, która odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 TUE. Przypomniano, że Unia jest wspólnotą prawa i wartości, które stanowią fundament jej istnienia. Przenikają one całą strukturą prawną, instytucjonalną, a także wszystkie polityki i programy. Ich przestrzeganie musi być zatem zapewnione w polityce Unii we wszystkich dziedzinach. Ponadto w treści dokumentu znajdują się fragmenty, określające jak należy postrzegać i rozumieć niezależność wymiaru sądownictwa⁵³, a także zawierające

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Zakaz arbitralności wiąże się z przejrzystością i bezstronnością decyzji władz publicznych, a także z sankcjami za korupcję, zob. B. Grabowska-Moroz, D. Kochenov, *Understanding the Best Practices in the Area of the Rule of Law*, Reconnect, Work Package 8 – Deliverable 8.1, European Commission 2020, s. 7.

⁵² B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności: panaceum czy placebo?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016, s. 14.

⁵³ Niezależność wymiaru sądownictwa oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy 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. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu zajmowania danego stanowiska oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów. Zob. wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324> (dostęp: 10 XII 2020)

wytyczne dla organów sądowych oraz służb dochodzeniowo-śledczych⁵⁴. Niestety, ani jednym zdaniem nie wyjaśniono jak winna być rozumiana godność ludzka, a także nie doprecyzowano jakie wzorce postępowania władzy odzwierciedlają równość wobec prawa oraz sprawiedliwość.

Przywódcy UE uzgodnili w lipcu 2020 r., że wprowadzą tzw. mechanizm warunkowości, czyli uzależnienie otrzymania środków unijnych przez państwo członkowskie od poszanowania praworządności. Niemiecka prezydencja przedstawiła wczesną jesienią kompromisową propozycję, którą posłowie do PE określili jako niewystarczającą podczas debaty plenarnej 5 października 2020 r. Porozumienie osiągnięto 5 listopada. Negocjatorzy Parlamentu zabezpieczyli szeroki zakres tego prawodawstwa, dzięki któremu będzie ono miało zastosowanie nie tylko w przypadku korupcji i oszustw, ale obejmie również naruszenia podstawowych wartości, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka, w tym praw mniejszości⁵⁵.

Problematyka dotycząca warunkowego powiązania praworządności z budżetem UE wywołała w ostatnich miesiącach 2020 r. wiele burzliwych dyskusji i sporów w debacie publicznej, zarówno na gruncie prawnym, jak też politycznym. Minister Sprawiedliwości i jednocześnie Prokurator Generalny jednoznacznie opowiedział się „za użyciem przez Polskę weta wobec projektu powiązania wypłat z budżetu UE z tzw. zasadami praworządności”⁵⁶. Podano przy tym następujące argumenty odnoszące się do utraty suwerenności: „praworządność jest tylko pretekstem do wywierania nacisków na wewnętrzną politykę państw Wspólnoty, a na to rząd nie może się zgodzić”⁵⁷. Wiceminister sprawiedliwości stwierdził ponadto, że „Unia Europejska łamie fundamentalne zasady, na których opiera się wspólnota, (...) a procedury, jakie próbuje się obecnie Polsce narzucić, nie mają żadnej podstawy traktatowej”⁵⁸. Dla uzasadnienia wyrażanych tez nie podano jed-

⁵⁴ Organy sądowe powinny działać niezależnie i bezstronnie, a służby dochodzeniowo-śledcze powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Służby te powinny być wyposażone w wystarczające zasoby i mieć odpowiednie procedury, by działać skutecznie i w pełnym poszanowaniu prawa do bezstronnego sądu. Warunki te powinny być spełnione jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnym i arbitralnym działaniem organów publicznych, które mogłoby zaszkodzić interesom Unii. źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324> (dostęp: 10 XII 2020)

⁵⁵ Zob. szerzej: *Praworządność: nowy mechanizm ma chronić budżet i wartości UE*, źródło: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/praworzadnosc-nowy-mechanizm-ma-chronic-budzet-i-wartosci-ue> (dostęp: 10 XII 2020)

⁵⁶ Zob. szerzej: *Konieczne weto w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością*, 16.11.2020 r., źródło: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/konieczne-weto-w-sprawie-powiazania-budzetu-ue-z-tzw-praworzadnoscia> (dostęp: 10 XII 2020)

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Tamże.

nak żadnej argumentacji prawnej, co musi budzić zdziwienie. Oficjalny komunikat ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości winien prezentować merytoryczne przesłanki, na podstawie których wyrażane jest stanowisko w przedmiotowej sprawie. Można było także podać odnośnik do dokumentu o charakterze pogłębionej analizy prawnej w przedmiotowej kwestii. Te doniesienia medialne warto zestawić z innym przekazem informacyjnym, potwierdzającym fakt przyjęcia kontrowersyjnego rozporządzenia przez większość kwalifikowaną⁵⁹.

W mediach pojawiały się również informacje wskazujące, że łączenie budżetu unijnego z praworządnością jest niegodne z prawem. Takie enuncjacje były przekazywane przez media publiczne⁶⁰ i prywatne media prorządowe⁶¹. Z kolei eksperci przygotowujący opinie na zlecenie Fundacji Batorego prezentują zgola odmienne poglądy. Szymon Ananicz i Piotr Buras uważają, że proponowany mechanizm warunkowości nie narusza art. 7 TUE, w ramach którego Unia może stwierdzić „poważne naruszenie rządów prawa” w państwie członkowskim i ukarać je jednomyślną decyzją. Jeśli propozycja komisji byłaby postrzegana w kategorii alternatywnego mechanizmu umożliwiającego sankcjonującego to samo przewinienie – tj. za naruszenie unijnych wartości – wówczas takie postępowanie byłoby sprzeczne z logiką prawa i przepisami traktatu. Autorzy odwołują się do następującej argumentacji: „art. 7 traktatu oraz nowy mechanizm właśnie uzgodniony przez UE dotyczą dwóch różnych rzeczy. Artykuł 7 TUE wyznacza procedury w sytuacji, gdy państwo członkowskie w sposób poważny łamie wartości unijne zapisane w art. 2 TUE (czyli dotyczące m.in. demokracji, rządów prawa, praw podstawowych). Natomiast cele mechanizmu warunkowości, któremu sprzeciwiają się właśnie Polska i Węgry, są znacznie węższe: chodzi w nim o zabezpieczenie interesów finansowych Unii, a nie o egzekwowanie wartości unijnych zawartych w art. 2 TUE. Znajduje to też odzwierciedlenie w podstawie prawnej mechanizmu warunkowości

⁵⁹ Tekst rozporządzenia ws. uwarunkowania funduszy unijnych od przestrzegania praworządności został potwierdzony większością kwalifikowaną państw członkowskich. Polska i Węgry głosowały przeciw. (...) Następnym proceduralnym krokiem ws. mechanizmu praworządności jest formalne zatwierdzenie tekstu przez Radę UE w procedurze pisemnej (nie potrzeba jednomyślności). O tym kiedy to się stanie zdecyduje prezydencja, źródło: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1496315,mechanizm-warunkowosci-przyjetu-przez-wiekszosc-kwalifikowana.html> (dostęp: 10 XII 2020)

⁶⁰ Służby prawne Komisji Europejskiej już dwa lata temu przygotowały krytyczną opinię na temat propozycji ws. mechanizmu praworządności, 07.12.2020, źródło: <https://www.tvp.info/51219303/europosel-pis-jacek-saryusz-wolski-komentuje-zgodna-ze-stanowiskiem-polski-opinie-sluzb-prawnych-rady-europejskiej-ws-wiazania-wypłat-srodkow-z-praworadnoscia> (dostęp: 10 XII 2020)

⁶¹ Zob. szerzej: *Łączenie praworządności z unijnym budżetem bezprawne*, 30.11.2020, źródło: <https://niezalezna.pl/366670-laczenie-praworadnosci-z-unijnym-budzetem-bezprawne-opinia-sluzb-prawnych-w-tej-sprawie-zostala-utajniona> (dostęp: 10 XII 2020)

– art. 322 TFUE (o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu)⁶². Można polemizować z tezą jakoby proponowany mechanizm warunkowości i wspomniany art. 7 TUE miał dotyczyć różnych zagadnień, zważywszy na to (jak słusznie zauważają sami Autorzy), że wspomniany art. 7 jest wykorzystywany w sytuacji naruszenia uniijnych wartości zapisanych w art. 2 TUE, jak również analizowana wcześniej definicja praworządności (znajdująca się w omawianym dokumencie ws. mechanizmu warunkowości), również odnosi się do wartości wymienionych w art. 2 TUE. A zatem trudno zgodzić się z oceną, że omawiane sporne kwestie „dotyczą dwóch różnych rzeczy”. Uzasadnione jest natomiast twierdzenie wskazujące na odmienną procedurę, służące egzekwowaniu przestrzegania tych samych wartości, do których odwołują się zasady praworządności.

W dalszej części komentarza Autorzy formułują następującą predykcję: „jest prawdopodobne, że naruszenia systemowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej (jak w Polsce⁶³) mogą skłonić Komisję Europejską do złożenia wniosku o ukaranie polskiego rządu. Możliwości dyscyplinowania sędziów przez rząd (niezgodne ze standardami rządów prawa) mogą przecież rzutować na bezstronność ich wyroków wydawanych w sprawach o zarządzanie pieniędzmi UE, gdy stroną są władze państwa”⁶⁴. Bardzo wymowne jest posłużenie się akurat przykładem postępowań dyscyplinarnych, co ma bezpośredni związek ze sporem prawnym dotyczącym funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej. Autorzy dodatkowo wyjaśniają, że w ramach mechanizmu warunkowości musi być wykazany „wystarczająco bezpośredni wpływ” naruszeń na zarządzanie funduszami Unijnymi, natomiast art. 7 może być wykorzystywany do ukarania za naruszanie fundamentalnych wartości UE bez względu na ich konsekwencje dla finansów⁶⁵. Oczywiście milczeniem została pominięta istotna kwestia dotycząca odmiennych procedur decyzyjnych, w wyniku których zostaje potwierdzone naruszenie zasad praworządności. W ramach postępowań prowadzonych na podstawie art. 7 wymagana jest jednomyślność, a w drugim przypadku wystarcza większość kwalifikowana.

⁶² Szymon Ananicz, Piotr Buras, *Spór o weto i pięć mitów rządowej propagandy. Komentarz*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 2.

⁶³ P. Buras, Sz. Ananicz, *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa. Komentarz*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 6.

⁶⁴ Sz. Ananicz, P. Buras, *Spór o weto i pięć mitów rządowej propagandy*, s. 2. Dodatkowo opracowanie *Pięć mitów rządowej propagandy w sprawie powiązania funduszy UE z praworządnością*, jest udostępniane na portalu Oko. Press 26.11.2020, źródło: <https://oko.press/piec-mitow-rzadowej-propagandy-w-sprawie-powiazania-funduszy-z-ue-z-praworzadnoscia/> (dostęp: 10 XII 2020)

Takie teksty są szerzej upowszechniane przez określone tzw. niezależne media, krytycznie nastawione wobec aktualnej ekipy rządowej. Pluralizm medialny oznacza, że polecane mogą być wypowiedzi jedynie słusznych autorów, których analizy i rozważania pasują do ideologii oraz linii politycznej danych mediów (czyli według tych samych zasad jakie obowiązują w mediach publicznych, tj. rządowych).

⁶⁵ Tamże, s. 2.

Pojawiają się również opinie wskazujące na to, że „funkcją procedury z art. 7 TUE jest raczej odstraszenie niż nakładanie konkretnych sankcji”⁶⁶. Cezary Mik zaznacza, iż w doktrynie podkreśla się następujący pogląd: „mechanizm nadzorczy, o którym mowa w art. 7 TUE, ma charakter polityczny, a nie prawny, a same ustalenia wyrażonego ryzyka i naruszenia mają naturę uznaniową”⁶⁷. Jak widać to samo zagadnienie problemowe może być wieloznacznie interpretowane, a różnorodność wyrażanych ocen może świadczyć o tym, że sporne kwestie na temat rozumienia praworządności są ściśle powiązane z polityką.

Praworządność w procesach decyzyjnych a istota legalnej korupcji

Analizy przybliżające do właściwego rozpoznania autentycznych reguł rządów prawa wymagają uwzględnienia szerokiego spektrum uwarunkowań i czynników związanych z systemem władzy publicznej, korupcją oraz polityką⁶⁸. Takie podejście jest bezwarunkowo konieczne dla merytorycznego uzasadnienia wyrażanych opinii i formułowanych ocen na temat naruszania praworządności, na podstawie konkretnych przesłanek oraz argumentów. Ograniczanie rozważań jedynie do teoretycznych interpretacji i wykładni przepisów obowiązującego prawa jest absolutnie niewystarczające. Innymi słowy takie podejście nie stwarza możliwości na poprawne zrozumienie sedna rozpatrywanego problemu i badanej rzeczywistości organizacyjnej. Dlatego też, niezbędne jest szersze ujęcie przedmiotowego zagadnienia, przede wszystkim od strony realnych procesów decyzyjnych, jakie powszechnie występują w codziennej praktyce zarządzania organizacjami⁶⁹.

⁶⁶ B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności: panaceum czy placebo?*, s. 9.

⁶⁷ C. Mik, *Ocena uzasadnionego wniosku, zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego praworządności w Polsce, wraz z projektem decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczypospolitą Polską zasady praworządności*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 1, s. 108.

⁶⁸ A. Elbasani, S. Selo Sabić, *Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, issue 9, s. 1317–1335; Ch. H. Stefes, *Clash of Institution: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Caucasus*. Euro-Asian Studies, C. Waters (red.), Palgrave Macmillan, London 2005, s. 3–19; M. Mendelski, *Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania*, „Polish Sociological Review” 2011, nr 2, s. 235–253; M. Mendelski, *The eu's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe*, „Southeastern Europe” 2015, vol. 39, issue 3, s. 318–346; S. Buscaneanu, Ch. H. Stefes, *One Hand Washes the Other's in EU's Eastern Neighbourhood: What Policy Response?*, „Global Policy” 2020, vol. 11, issue 5, s. 578–587; C. A. Dunlop, J. Kamkhaji, C. M. Radelli, G. Taffoni, C. Wagemann, *Does consultation count for corruption? The causal relations in the EU-28*, „Journal of European Public Policy” 2020, vol. 27, issue 11, s. 1718–1741.

⁶⁹ R. Hubbard, *Corrupt Research. The Case for Reconceptualizing Empirical Management and Social Science*, Sage London 2016; W. Amann, A. Stachowicz-Stanuch, (red.), *Anti-Corruption in Management Research and Business School Classrooms*, Information Age Publishing, Charlotte 2019.

Dla poprawnego zidentyfikowania relacji jakie łączą praworządność i korupcję trzeba w pierwszej kolejności wyjaśnić jak należy rozumieć istotę legalnej korupcji. Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że korupcja jest złożonym i wielowymiarowym zjawiskiem, które trzeba eksplorować w szerokim kontekście znaczeniowym z perspektywy prawnej i społeczno-ekonomicznej, a także politycznej⁷⁰. Bardzo ważne znaczenie dla procesów badawczych ma analiza systemowa, umożliwiająca diagnozę korupcyjnych sieci⁷¹. Chodzi tutaj o procesy tworzenia sieci wpływów, powiązań i zależności⁷², które gwarantują osiąganie korzyści majątkowych i osobistych przez wybranych, faworyzowanych beneficjentów⁷³, a ponadto zapewniają jednocześnie swoisty parasol ochronny⁷⁴. Dla właściwego rozpoznania mechanizmów korupcyjnych⁷⁵, nie można zawężać pola interpretacji tylko do działań, które są penalizowane na gruncie prawa karnego⁷⁶. Korupcja swoim zakresem obejmuje zarówno zachowania wypełniające znamiona czynów zabronionych, a także pozostałe formy, które z uwagi na brak karalności można określić mianem tzw. *legalnej korupcji*⁷⁷. Sprowadza się ona do instrumentalnego wykorzystywania prawa, posiadanej władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych celów oraz prywatnych interesów. Najważniejszym jej przejawem jest załatwianie miejsc pracy, rozwoju zawodowego, dodatkowych funkcji, ścieżek kariery, specjalistycznych szkoleń, kursów zawodowych, wyjazdów zagranicznych, awansów na stanowiska, lukratywnych zleceń, kontraktów handlowych, a także innych korzyści osobistych i profitów

⁷⁰ B. Rothstein, A. Varraich, *Making sense of corruption*, Cambridge University Press 2017; A. Mungiu-Pippidi, P. M. Heywood, (red.), *A research agenda for study the corruption*, Edward Elgar, Northampton, 2020.

⁷¹ I. Luna-Pla, J. R. Nicolas-Carlock, *Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks*, „Applied Network Science” 2020, vol. 5, article number: 13, źródło: <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2> (dostęp: 10 XII 2020)

⁷² W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 11–41.

⁷³ W. Walczak, *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1, s. 217–256.

⁷⁴ A. Varraich, *Corruption: An Umbrella Concept*, „The Quality of Government Institute Working Papers” 2014, nr 5, s. 1–30.

⁷⁵ W. Walczak, *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 55–72.

⁷⁶ W. Walczak, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21, s. 44–81; W. Walczak, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE - wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 107–160.

⁷⁷ O. Dincer, M. Johnston, *Legal corruption?*, „Public Choice” 2020, nr 184, s. 219–233; G.G. Maciel, L. de Sousa, *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, nr 140, s. 653–674; P. Domadenik, J. Prašnikar, J. Svejnar, *Legal Corruption, Politically Connected Corporate Governance and Firm Performance*, „Institute of Labor Economics Discussion Papers” 2014, nr. 8321, s. 1–26; I. Pardo, *Corrupt, Abusive, and Legal: Italian Breaches of the Democratic Contract*, „Current Anthropology” 2018, nr 59, s. 60–71.

biznesowych wyłącznie „dla swoich” z układu zamkniętego⁷⁸. Ta fundamentalna zasada postępowania ma swoje odzwierciedlenie w procesach decyzyjnych jakie występują w instytucjach państwowych i nadzorowanych podmiotach, jak również w sektorze prywatnym.

To właśnie legalne odmiany korupcyjnych zachowań (takie jak: nepotyzm, klientelizm, kumoterstwo)⁷⁹ stanowią najbardziej wyrafinowane przejawy naruszania konstytucyjnych wartości i praw jednostki⁸⁰, a także dewastują idee demokratycznego państwa prawa⁸¹. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są nierówne i dyskryminujące – z punktu widzenia praworządności – standardy postępowania względem zwykłych obywateli bez koneksji, znajomości, powiązań, na tle faworyzowanych beneficjentów. Z uwagi na legitymizację prawną dla realizowanych przedsięwzięć, uzyskiwane w ten sposób profity nie są uznawane za nienależne korzyści. Część ekspertów zapewne będzie twierdzić, że jeśli arbitralne decyzje władz podejmowane są na podstawie obowiązującego prawa (zasada legalizmu), to w ogóle się nie powinno takich wzorców postępowania rozpatrywać pod kątem korupcji. Nie jest to jednak poprawne myślenie, gdyż niesłusznie zawęża postrzeganie istoty, a także celów korupcyjnych praktyk.

W najnowszej literaturze przedmiotu akcentuje się jednak odmienne spojrzenie i podejście badawcze. John Hansan nazywa rzeczy po imieniu i wprost pisze o korupcji w ramach praworządności⁸², a Lorenzo Pasculli posługuje się terminem korupcja prawa⁸³, co odzwierciedla wpływ stanowienia prawa na systemową korupcję⁸⁴.

⁷⁸ Na temat funkcjonowania układów zamkniętych, zob. szerzej: W. Walczak, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 10–21.

⁷⁹ Ch. H. Stefes, *Understanding post-Soviet transitions: corruption, collusion and clientelism*, Palgrave Macmillan, New York 2006; N. Robinson, *The political is personal: Corruption, clientelism, patronage, informal practices and the dynamics of post communism*, „Europe-Asia Studies” 2007, vol. 59, issue 7, s. 1217–1224; W. Muno, *Clientelist corruption networks: conceptual and empirical approaches*, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft” 2013, vol. 7, s. 33–56; J. Kawata, *The End of Liberal Democratic Party-led Politics? From the Point of View of Political Clientelism and Corruption*, „Osaka University Law Review” 2011, nr 58, s. 1–26; M. Klima, J. Mendilov, *Clientelism, Corruption and the Concept of Anti-System Parties*, [w:] *Corruption and government legitimacy. A twenty first century perspective*, J. Mendilov, I. Peleg (red.), Lexington Books, London 2016, s. 121–142; A. Cendales, N. Garza, S. Arroyo, *A Model of Public Choice with Clientelism and Corruption: Introducing the Analytical*, [w:] *Analytical Narrative on Subnational Democracies in Colombia*, Springer Briefs in Economics, Cham 2019, s. 65–83.

⁸⁰ W. Walczak, *Korupcja naruszeniem konstytucyjnych wartości i praw obywateli*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4, s. 109–150.

⁸¹ W. Hrynicky, *Corruption as a Threat to the Rule of Law in a Democratic Law-Observing State*, „Security Dimensions” 2020, nr 34, s. 158–183.

⁸² J. Hasnas, *The Corruption of the Rule of Law*, „Social Philosophy and Policy” 2019, vol. 35, issue 2, s. 12–30.

⁸³ L. Pasculli, *The Corruption of the Law: The Effects of Lawmaking on Systemic Corruption*, Routledge, London 2021.

⁸⁴ L. Pasculli, *Corruptio Legis: Law as a Cause of Systemic Corruption. Comparative Perspectives and Remedies also for the Post-Brexit Commonwealth*, Proceedings of 6th Annual International Con-

Chodzi zatem o celowe stanowienie prawa dla określonych korzyści i potrzeb, w sytuacji, kiedy własny, partykularny interes jest ważniejszy niż dobro wspólne⁸⁵. Te zacytowane sformułowania dla niektórych osób mogą się wydawać niejednoznaczne, niemniej mają one głębszy sens, gdyż odwołują się wprost do empirycznego ujęcia procesów decyzyjnych realizowanych w ramach rządów prawa.

Joanna Kusiak prezentuje interesujące przemyslenia na temat badanych wyroków sądowych dotyczących procesów reprivatyzacyjnych w Warszawie, które zdaniem Autorki są powszechnie postrzegane jako niepraworządne, a nawet uważane za przykłady legalnej korupcji. Na bazie przeprowadzonych analiz sformułowano następujące konkluzje:

- Nieformalność w reżimach sędziowskich występuje w procesie wielokrotnej interpretacji, niezbędnej dla tworzenia relacji pomiędzy literą prawa, duchem prawa i rzeczywistością pozaprawną.
- Legalna korupcja odnosi się do procesu prawnej interpretacji – przechwytyje go dla własnych korzyści poprzez coś, co jest nazywane **prawniko-rządnością** (*rules-lawyering*). Innymi słowy, jest to rodzaj celowo błędnej interpretacji, która pozoruje zgodność z literą prawa, a jednocześnie lekceważy ducha prawa lub wyraźnie kwestionuje zewnętrzną rzeczywistość.
- Sądowe mechanizmy legalnej korupcji opierają się na działaniach, które pozoruje podążanie za duchem prawa, intencjonalnie go przy tym omijając.
- System prawny rozwija się zarówno poprzez wpływy, wywierane przez zewnętrzną rzeczywistość polityczną, a także w wyniku samoreprodukcji (tj. tworzenia i odtwarzania kolejnych prawnych interpretacji i praktyk sądowych)⁸⁶.

Autorka dodatkowo wyraża bardzo celne spostrzeżenia wskazujące na „rozdźwięk pomiędzy formalną legitymizacją prawa, a <nieformalnością silnych>”⁸⁷. Te refleksje mają niezwykle doniosłe znaczenie, bowiem odnoszą się do poczynañ reprezentantów każdej władzy, służących zapewnieniu korzyści osobistych i materialnych „dla swoich”. Wcześniejsze nieformalne ustalenia i scenariusze działań przygotowane w wąskim kręgu wtajemniczonych, są bowiem pierwszym etapem tzw. prawniczego ciągu technologicznego, który następnie przybiera oficjalną formułę, mającą legitymiza-

ference on Law, Regulations and Public Policy, Singapore 2017, s. 189–197; N. Ryder, L. Pasculli (red.), *Corruption, Integrity and the Law: Global Regulatory Challenges*, Routledge, New York, 2020.

⁸⁵ T. Schirmacher, D. T. Schirmacher, *Corruption. When self interest comes before the common good*, Verlag für Kultur und Wissenschaft, Bonn 2019.

⁸⁶ J. Kusiak, *Praworządność i prawniko-rządność. Legalna korupcja i biznes reprivatyzacyjny w Warszawie*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestizeni”, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2020, źródło: <https://autoportret.pl/artykuly/praworzadnosc-i-prawniko-rzadnosc/> (dostęp: 10 XII 2020)

⁸⁷ Tamże.

cję prawną. Użyte słowo dla określenia osób zaangażowanych w ten proceder jako „silnych”, należy odnosić zarówno do posiadanej władzy, zajmowanego stanowiska, pozycji zawodowej, a także do posiadanych koneksji, rozległych wpływów i powiązań.

Z zupełnie innej perspektywy są postrzegane określone procesy w ocenie wybranych przedstawicieli środowiska sędziowskiego i prawniczego. Piotr Tuleja pisze o utracie przez polskie państwo cech konstytucyjnego państwa prawa i zaznacza, że „dotyczy to przede wszystkim zasad stanowiących podstawę władzy sędziowskiej. Z perspektywy konstytucyjnej największe wątpliwości budzi sposób powoływania sędziów oraz zmiana zasad postępowania dyscyplinarnego”⁸⁸. Krystian Markiewicz poddaje w wątpliwość istnienie w Polsce wolnych sądów⁸⁹, a ponadto wspólnie z Katarzyną Gajdą-Roszczyńską uznają „postępowania dyscyplinarne za instrument łamiący zasady rządów prawa”⁹⁰. Andrzej Grabowski i Bogumił Naleziński określają Polskę jako „państwo pozornie praworządne”⁹¹, a Jerzy Zajadło stwierdza, że władza burzy podstawowe paradygmaty prawodawstwa oraz projektuje „specyficzną antyprawną kontrkulturę, opartą na bezwzględny i bardzo niebezpiecznym prymacie polityki nad prawem”⁹². Według Sylwi Majkowskiej-Szulc w ostatnim okresie mamy sytuację „unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego”⁹³, który zdaniem Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej aktualnie występuje w nowej roli, „polegającej na potwierdzaniu zgodności z konstytucją ustaw uchwalanych w tym okresie przez większość parlamentarną”⁹⁴. Piotr Bogdanowicz i Maciej Taborowski zastanawiają się jak ocalić Sąd Najwyższy w obliczu kryzysu praworządności⁹⁵, z kolei Laurent Pech stwierdza, że w Polsce mamy do czynienia z „fałszywymi sędziami na mocy prawa EU”⁹⁶. Na kanwie m.in. opra-

⁸⁸ P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 51.

⁸⁹ K. Markiewicz, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 93–128.

⁹⁰ K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y> (dostęp: 10 XII 2020)

⁹¹ A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 25–47.

⁹² J. Zajadło, *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 6.

⁹³ S. Majkowska-Szulc, *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom. 40, s. 699–714.

⁹⁴ M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 25–45.

⁹⁵ P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2, s. 306–327.

⁹⁶ L. Pech, *Dealing with ‘fake judges’ under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice’s ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8, s. 1–31. Warto zauważyć, iż takie teksty są szerzej upowszechniane i propagowane w ramach projektu Reconnect.

cowań finansowanych w ramach projektu Reconnect⁹⁷, wypowiedzi wybranych sędziów⁹⁸, a także innych medialnych aktywności⁹⁹, jest kreowany wizerunek Polski w UE.

W świetle zaprezentowanych opinii, można odnieść wrażenie, że wypowiadające się osoby stają w obronie praworządności, która sprowadza się do obrony niezależności polskiego sądownictwa. Dodatkowo w publicznej debacie używa się m.in. takich argumentów, że „niezależne sądy stanowią gwarancję skutecznej ochrony praw obywateli, (...) a polityczna kontrola nad sądownictwem i prokuraturą oznacza, że niesprawiedliwość grozi każdemu¹⁰⁰. Na kanwie tych refleksji rodzi się ważne pytanie: czy owa batalia o praworządność prowadzona jest w intencji troski o dobro wspólne, dbania o przestrzeganie konstytucyjnych praw obywateli, o sprawiedliwość społeczną, czy też jest walką o utrzymanie/przejęcie władzy i kontroli nad instytucjami wymiaru sprawiedliwości?

Według klasycznych poglądów Kazimierza Opałka analizy dotyczące praworządności są ściśle powiązane z zagadnieniem praw obywatelskich. Formalne ujęcie praworządności „wypukła wartość samego przestrzegania prawa, a także posiada konkretną treść w przeciwieństwie do mglistych ideałów związanych z praworządnością materialną”¹⁰¹. Anna Rossmannith dodaje, że praworządność w znaczeniu formalnym to inaczej wewnętrzna moralność prawa: „Jest zespołem wymogów, które dopiero łącznie potraktowane warunkują władzę prawa”¹⁰².

Z punktu widzenia konstytucyjnych praw jednostki fundamentalne i pierwszoplanowe znaczenie ma zasada równości opisana w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzająca, że wszyscy są równi wobec prawa i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wojciech Łączkowski na podstawie prze-

⁹⁷ Reconnect to czteroletni multidyscyplinarny projekt badawczy „Pojednanie Europy z jej obywatelami poprzez demokrację i praworządność”, którego celem jest zrozumienie i dostarczenie rozwiązań dla ostatnich wyzwań stojących przed Unią Europejską (UE), źródło: <https://reconnect-europe.eu/> (dostęp: 10 XII 2020)

⁹⁸ P. Kaczmarek, *Polityczność w praktyce orzeczniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122, s. 21–37. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „argument, że sędziowie nie powinni się wypowiadać w sprawach politycznych, nie może być zaś odnoszony do opinii sędziów dotyczących ochrony niezawisłości i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, źródło: https://www.rpo.gov.pl/pl/raport_1/1088 (10 XII 2020)

⁹⁹ Zob. Specjalnie utworzone w tym celu strony internetowe w wersji anglojęzycznej, *Rule of Law: Everything you need to know about rule of law in Poland*, <https://ruleoflaw.pl/>; <https://ruleoflaw.pl/feed/>; <https://oko.press/tag/rule-of-law-in-poland/> (dostęp: 10 XII 2020)

¹⁰⁰ *Polska: wolne sądy, wolni ludzie. Sędziowie bronią swojej niezawisłości*. Amnesty International, Londyn 2019, s. 6.

¹⁰¹ S. Tkacz, Z. Tabor, *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opałka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 47–51.

¹⁰² A. Rossmannith, *Praworządność w perspektywie zasady podtrzymywania oraz pogłębiania komunikacji między ludźmi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, s. 135.

prowadzonych analiz postrzega opisywaną zasadę równości jako przepis prawa o charakterze deklaracji, która jest niewykonalna¹⁰³. Analogiczne opinie można wyrazić na temat zasad sprawiedliwości społecznej, które stanowią jedynie iluzoryczną wartość, nie mającą potwierdzenia w realnych procesach decyzyjnych. Dostarczając niepodważalnych argumentów uzasadniających przedstawiony tok myślenia można odwołać się do wybranych przykładów wskazujących na rozumienie praworządności w praktyce zarządzania. Nie ma mowy o zasadach równości wobec prawa i równego traktowania m.in. w procesach decyzyjnych do dotyczących powoływania osób na eksponowane stanowiska w służbie publicznej: np. na urząd sędziego TK, TS, zastępcy RPO, zastępcy prezydenta miasta, marszałka województwa, członka zarządu województwa, powiatu, starosty powiatu, szefa CBA, ABW, prezesa NBP, członka zarządu NBP, zastępcy prezesa NIK, prokuratora krajowego, ministra, sekretarza stanu, wojewody, wicewojewody, prezesa KNF, prezesa NFZ, itd. Osoby potencjalnie zainteresowane pełnieniem takich publicznych funkcji nawet nie mają równego prawa i jednakowych szans w zakresie ubiegania się o takie miejsca pracy, gdyż zgodnie z przepisami prawa nie mają tutaj zastosowania zasady otwartego i konkurencyjnego naboru. Zdarzają się również takie sytuacje, kiedy np. w 2018 r. poseł kandydujący na urząd Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w trakcie prowadzonej kampanii publicznie składa deklarację, że inny parlamentarzysta, który wycofał się z rywalizacji i udzielił mu swojego poparcia, będzie po wygranych wyborach piastował stanowisko wiceprezydenta. Z prawnego punktu widzenia mamy do czynienia z udowodnioną sytuacją oferowania korzyści osobistych i majątkowych w zamian za poparcie polityczne, a takie działania są realizowane w majestacie rządów prawa. Myślący obywatel może zadać pytanie, dlaczego akurat ta wskazana (faworyzowana) osoba jest godna tego urzędu i czemu takie arbitralne decyzje organu władzy wykonawczej nie są uznawane jako naruszanie praworządności, równego traktowania, a także sprawiedliwości społecznej. Odpowiedź będzie następująca: decyzja została podjęta zgodnie z przepisami obowiązującego prawa przez organ posiadający stosowne uprawnienia, a zatem nie ma żadnych podstaw prawnych do kwestionowania legalności podejmowanych działań, jak również do zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia do sądu. Co więcej, takie wytłumaczenie będzie każdorazowo podawane w odniesieniu do innych uznaniowych decyzji o charakterze personalnym, a także w zakresie spraw majątkowych. Według analogicznej metodyki działania, tzn. otrzymywania stanowisk w zamian za poparcie polityczne

¹⁰³ W. Łączkowski, *Prawne zasady równości i sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 58.

(zasługi, układy), tworzona jest struktura kadrowa Rady Ministrów, zarządu województwa, a także władz wielu innych państwowych instytucji, podmiotów kontrolowanych przez rząd, a także przez władze samorządowe. Być może dlatego nie są zgłaszane jakiekolwiek supozycje na temat łamania praworządności w tych procesach decyzyjnych.

W publicznych wypowiedziach na temat praw jednostki najczęściej podawane przykłady odnoszą się do wolności zgromadzeń i manifestowania przez obywateli swojego sprzeciwu wobec obecnej władzy, a także praw osób LGBT. Jest to bardzo zręczne posunięcie, mające uzmysłwić ludziom, że niezależne sądy i niezawisli sędziowie stają w obronie wolności i praw obywateli. Wypada jedynie żałować, że w takiej samej formie nie są należycie ekspozowane prawa zwykłych obywateli w zakresie równego dostępu do służby publicznej, realnych możliwości piastowania ważnych stanowisk państwowych, równego traktowania w procesach ubiegania się o zatrudnienie w państwowych instytucjach, aplikowania o pracę w publicznych, a także w „wolnych mediach”, w organizacjach pozarządowych, które w swojej misji nawiązują do społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa i ochrony Konstytucji RP, itd. Poszukując wyjaśnienia takiego stanu rzeczy, można przypuszczać, iż wszyscy doskonale wiedzą jakimi prawami rządzi się dobór kadr, zdają sobie z tego sprawę i akceptują fakt, jak ważną rolę odgrywa szeroko rozumiana polityka, a także inne czynniki sukcesu o charakterze relewantnych przesłanek decyzyjnych, tj. układy, kumoterstwo, wzajemne poplecznictwo, protekcja, wpływy, znajomości, powiązania.

Kontynuując te myśli i prowadzone rozważania, warto w tym miejscu zacytować niezwykle cenne poglądy jakimi dzieli się z opinią publiczną Tomasz Krawczyk. Jego zdaniem, sędzia wybrany politycznie nawet po latach nie przestaje być wolnym od polityki i pozostaje w zasadzie wierny w swoim orzekaniu tym środowiskom, ugrupowaniom i poglądom, które stały za jego powołaniem. Między bajki można więc włożyć zapewnienia, że tak powołany sędzia będzie już wtedy li tylko „sługą polskiego prawa i polskiego społeczeństwa, a nie politycznych i korporacyjnych koterii”¹⁰⁴. Są to twierdzenia przybliżające do wyjaśnienia istoty bezstronności i niezawisłości sędziowskiej na gruncie praktyki, a nie na bazie doktrynalnych deliberacji poświęconych wykładni przepisów Konstytucji. Na szczególne podkreślenie zasługuje fragment wskazujący na wpływy ze strony korporacyjnych koterii, które siłą rzeczy są również pośrednio powiązane z polityką. Wokół każdej dużej partii

¹⁰⁴ T. Krawczyk, *Gdy to polityk wybiera sędziego* 29.07.2020, źródło: <https://forumfws.eu/inicjatywy-lokalne/sedziowie-lodzcy/gdy-polityk-wybiera-sedziego/> (dostęp: 10 XII 2020)

ukształtowana jest sieć wielowymiarowych powiązań (także o charakterze niejawnym) z prominentnymi i wpływowymi przedstawicielami władzy sądowniczej, służb specjalnych, prawniczych korporacji, organów ścigania, świata mediów, nauki i biznesu, a także organizacji pozarządowych, itd.

Grzegorz Kasicki wyjaśnia uwarunkowania procedur awansowych i zwraca uwagę, na arbitralne decyzje władzy wykonawczej, mające istotny wpływ na przebieg postępowania konkursowego – będące determinantą sukcesu. „W przypadku wolnych stanowisk w sądach wyższego rzędu jednym z głównych argumentów, często w zasadzie przesądzającym o awansie, jest wcześniejsza delegacja i orzekanie na stanowisku, co do którego ogłoszono etat. W tej sytuacji pozostali uczestnicy konkursu, nie ze swojej winy, tylko na skutek dyskrecjonalnej, nie podlegającej żadnej kontroli decyzji organu politycznego, pozostają w gorszej sytuacji niżli sędzia delegowany. W zdecydowanej większości ta delegacja stanowi kryterium przesądzające o awansie”¹⁰⁵. Te spostrzeżenia i wnioski formułowane przez sędziego, wzbogacają wiedzę na temat okoliczności procedur nominacyjnych oraz stanowią ważny głos w dyskusji na ten temat. Na podstawie zacytowanej wypowiedzi nie można jednakże sformułować tezy, że takie praktyki są powszechnie stosowane w każdym sądzie.

Innym przykładem instrumentalnego wykorzystywania władzy i prawa są decyzje umożliwiające zapewnienie dodatkowych gratyfikacji finansowych (korzyści materialnych) dla wybranych sędziów przebywających na delegacjach w Ministerstwie Sprawiedliwości, Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Biurze KRS, Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości¹⁰⁶. Przedmiotowe decyzje winno się postrzegać i oceniać z punktu widzenia wcześniej opisywanej istoty praworządności, odwołując się do art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2. Konstytucji RP. Równie ważnym argumentem przemawiającym za tym, że delegowanie sędziów do pracy w instytucjach, które są nadzorowane przez organ władzy wykonawczej, pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem odrębności i niezależności sądów, jest art. 173 Konstytucji RP: *Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*. Logicznie rzecz ujmując, w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z łączeniem funkcji, nie można mówić o jakiegokolwiek niezależności i odrębności, jeśli sędzia jest pracownikiem instytucji kontrolowanej przez ministra z nadania po-

¹⁰⁵ G. Kasicki, *Czy delegacje sędziów są zgodne z Konstytucją?* 10.08.2020, źródło: <https://forum-fws.eu/publikacje/delegacje-sedziow/> (dostęp: 10 XII 2020)

¹⁰⁶ Zob. szerzej: <https://www.iustitia.pl/ujaawniamy-wyjasniamy/3393-ujawniamy-listy-osob-przebywajacych-na-delegacjach-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-krajowej-szkole-sadownictwa-i-prokuratury-biurze-kr-s-instytucje-wymiaru-sprawiedliwosci-stan-na-10-lipca-2019-lacznie-to-285-osob> (dostęp: 10 XII 2020)

litycznego. To, że delegowany sędzia nie prowadzi działalności orzeczniczej, absolutnie nie może przesłaniać faktu, że taka osoba zachowuje wszystkie inne prawa i przywileje sędziowskie, które mogą być wykorzystywane.

Skoro jednak obowiązujące przepisy ustaw umożliwiają podejmowanie takich działań, to niestety nie można mówić o naruszeniu Konstytucji, które zostało potwierdzone w wyroku TK. Trzeba natomiast zauważyć, że te regulacje prawne pochodzą jeszcze sprzed 2015 roku, a zatem można sądzić, że nikomu wcześniej nie zależało na tym, tj. nikt wcześniej nie widział w tym interesu publicznego ani dobra wspólnego, aby sędziowie TK uznali takie rozwiązania za niezgodne z Konstytucją. Ta refleksja kierowana jest nie tylko pod adresem klasy politycznej, lecz również odnosi się do wpływowych przedstawicieli elit środowiska sędziowskiego, naukowego oraz korporacji prawniczych.

Szersze analizy na temat postępowań konkursowych, załatwiania miejsc pracy, a także innych korzyści osobistych i materialnych „dla swoich”, mają ważne znaczenie dla dalszych rozważań poświęconych rozumieniu praworządności w kontekście zasady, mającej gwarantować obywatelom prawo do sądu. Bernard Łukańko przywołuje stanowisko z wyroku TK w sprawie K 28/97¹⁰⁷, że „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”¹⁰⁸. W rzeczywistości okazuje się, że prawo do ostatecznego rozpatrzenia sprawy przez sąd ma zastosowanie np. w przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego nałożonego przez Policję bądź odwołania od decyzji administracyjnej. Prawo do sądu nie dotyczy innych spraw, takich jak procesy decyzyjne w sprawach zatrudnienia, a także innych czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe np. awansowanie, powierzanie dodatkowych funkcji, powoływanie na kierownicze stanowiska, zawieranie umów cywilno-prawnych, przyznawanie nagród, dotacji. Takie arbitralne decyzje władz nie dają się zaskarżyć do sądu. Analogicznie jest również w przypadku osób kandydujących na urząd sędziego TK. „Domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego TK odnosi się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje zatem prawo do sądu

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, K 28/97, OTK-A 1998, nr 4, poz. 50.

¹⁰⁸ B. Łukańko, *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN – porównanie rozwiązań*, [w:] *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja?*, K. Stępnia (red.), Wydawnictwo Think & Make, Warszawa 2017, s. 120-121.

w rozumieniu art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji¹⁰⁹. Wyjątkiem od tej zasady jest prawo przysługujące negatywnie ocenionym obywatelom ubiegającym się o urząd sędziego w sądach powszechnych, którym przysługuje odwołanie od takiej decyzji (tj. uchwały KRS) do sądu.

Dla czytelnego zobrazowania możliwości wykorzystywania władzy dla podejmowania uznaniowych decyzji w zakresie spraw nie podlegających kontroli sądowej, o której jest mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, trzeba to wyjaśnić na konkretnych przykładach. Otóż, nie istnieje bowiem podstawa prawna i możliwość zaskarżenia do sądu m.in. takich decyzji, kiedy osoba aplikująca na ogłoszenie o pracę nie została wybrana do zatrudnienia. Pracodawca zastrzega sobie prawo kontaktu z wybranymi kandydatami i nie ma obowiązku tłumaczenia się z podjętej decyzji. Osoby decyzyjne (sprawujące władze) mają bowiem prawo uznaniowego i swobodnego doboru współpracowników dla swoich interesów, potrzeb, oczekiwań, itd. Podobnie jest we wszystkich pozostałych sytuacjach, gdy obywatel chcący podjąć pracę w danej organizacji, bądź zainteresowany objęciem danego stanowiska/funkcji, bądź pracownik ubiegający się o awans w firmie, podejmie samodzielną inicjatywę w przedmiotowym zakresie, tzn. zwróci się z takim podaniem, wnioskiem. Innym przykładem mogą być decyzje o powołaniu na stanowisko prezesa bądź wiceprezesa sądu powszechnego, rzecznika dyscyplinarnego, na funkcje rzecznika prasowego danego sądu, bądź powołania sędziego na podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości¹¹⁰. Sędzia, chcący mieć szanse awansu na takie stanowiska, nie ma prawnej możliwości zaskarżenia niekorzystnej dla niego decyzji i domagania się ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy na drodze sądowej, jeśli podjęta przez niego inicjatywa zostanie zignorowana przez organ posiadający stosowne uprawnienia decyzyjne. Analogiczne rozwiązania dotyczą ubiegania się o zawarcie umowy biznesowej, starań o nawiązanie współpracy, kooperacji w charakterze eksperta, otrzymania zlecenia, kontraktu handlowego, kiedy do prywatnych podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych (fundacji, stowarzyszeń) nie mają zastosowania procedury zamówień publicznych. Takie zjawiska występują także w instytucjach publicznych w przypadku tzw. zamówień z wolnej

¹⁰⁹ Tamże, s. 122.

¹¹⁰ W ostatnim czasie w mediach pojawiło się szereg komentarzy i opinii prawnych analizujących zagadnienie łączenia funkcji wiceministra sprawiedliwości i sędziego NSA, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303039884-Anna-Dalkowska-wiceminister-sprawiedliwosci-i-sedzia-NSA---lacznie-tych-funkcji-moze-miec-powazne-konsekwencje.html>, Prawnicy odpowiadają na komunikat NSA ws. powoływania sędziów na stanowisko podsekretarza stanu w MS, 04.03.2021, źródło: <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303049932-Prawnicy-odpowiadaja-na-komunikat-NSA-ws-Anny-Dalkowskiej.html>, a także na temat awansu sędziowskiego z Sądu Rejonowego do NSA, <https://oko.press/zastepczyni-ministra-ziobry-awans-az-do-nsa/> (dostęp: 16 III 2021)

ręki z uwagi na próg kwotowy (zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹¹ nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro), oraz aktualnie w sytuacji związanej przeciwdziałaniem pandemii koronawirusa (zgodnie z treścią art. 6 ustawy o COVID-19¹¹²), do zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego¹¹³.

Bogumił Szmulik prezentuje polemiczną opinię o zmianach w prawie umożliwiających obsadzenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej na podstawie powołania, bez potrzeby przeprowadzania tzw. konkurencyjnego i otwartego naboru. Autor uważa, że „szybkość i sprawność postępowania może być kwalifikowana jako wartość konstytucyjna w sferze porządku publicznego, jak również wiązać się z ochroną wolności i praw¹¹⁴. Okazuje się, że prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), a także kwestie ochrony wolności i praw jednostki, można odmiennie postrzegać oraz dowolnie interpretować na wiele różnych sposobów – w zależności od potrzeb, oczekiwań oraz interesów.

Podobne różnice zdań dotyczą możliwości zadawania przez sądy pytań prejudycjalnych do TSUE. W ocenie RPO niedopuszczalne jest zadawanie pytań prejudycjalnych przez SSN Kamila Zaradkiewicza, który – jego zdaniem – został powołany na urząd sędziego Sądu Najwyższego w 2018 r., w procesie wszczętym i przeprowadzonym z rażącym naruszeniem prawa krajowego i wymogów prawa Unii. Dodatkowo Adam Bodnar formułuje oceny podważające status sędziego: „charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu Kamila Zaradkiewicza na stanowisko sędziego SN zniweczyły skutek procesu mianowania i z tego powodu dyskwalifikują składy orzekające SN z jego udziałem. (...) Wady procesu powołania odbierają przymiot orzeczeń sądowych aktom przyjmowanym przez taki organ i nakazują traktować jako nieistniejące¹¹⁵. W dalszej części swojej wypowiedzi, być może z uwagi na przepisy art. 32 Konstytucji RP, Adam Bodnar odnosi swoje uwagi i zastrze-

¹¹¹ Dz.U. 2019 r., poz. 1843.

¹¹² 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 r., poz. 374)

¹¹³ Zob. szerzej: Komunikat w sprawie art. 6 tzw. ustawy o COVID-19, źródło: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/Komunikat-w-sprawie-art.-6-tzw.-ustawy-o-COVID-19> (dostęp: 17 XII 2020)

¹¹⁴ B. Szmulik, *Ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o działach administracji rządowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 240.

¹¹⁵ Zob. szerzej: komunikat RPO z 25.09.2020, źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dotsu-pytania-prejudycjalne-kamila-zaradkiewicza-niedopuszczalne> (dostęp: 17 XII 2020)

żenia do pozostałych nowych sędziów SN: „usilne działania władz publicznych na rzecz legalizacji wadliwie powołanych sędziów – niewczą procedurę nominacyjną do Sądu Najwyższego, przekreślają skutek nominacyjny i odbierają legitymację powołanym osobom do rozstrzygania sporów prawnych”. W kolejnym komunikacie podanym do publicznej wiadomości, RPO jednoznacznie wskazuje, że „znane mu są wyroki TK z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20) oraz postanowienie z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20)”¹¹⁶. Oznacza to, że przywołane orzeczenia TK są świadomie i celowo pomijane w dokumentach, które zawierają wnioski i oceny na temat pytań prejudycjalnych oraz twierdzenia dyskredytujące wybranych sędziów SN w opinii publicznej.

Dawid Miąsik twierdzi, że „wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym jest – zgodnie z art. 267 akapit 3 TFUE – obowiązkiem SN jako sądu ostatniej instancji. Oznacza to, że w tym zakresie ma on podstawę do działania z urzędu”¹¹⁷. Autor dodaje, że regulacja traktatowa zawarta w art. 267 akapit 3 TFUE „nie przełamuje w tym zakresie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Oznacza, że SN stosuje prawo unijne na zasadach wynikających z prawa polskiego”¹¹⁸. Autor nie wypowiada się natomiast w kwestii tego, co w przypadku, gdy sąd najwyższej instancji przejmuje właściwość sądu powszechnego bez podstawy prawnej, aby zadać pytanie prejudycjalne mające TSUE wykreować normę, której nie ma w system europejskim i krajowym?

Według Jacka Barcika „wyrok prejudycjalny wydany przez TSUE wiąże sąd krajowy składający pytanie, tzn. musi on zastosować normy prawa z uwzględnieniem wykładni dokonanej przez TSUE”¹¹⁹. Ponadto wykładnia zawarta w wyroku jest wskazówką w zakresie stosowania prawa UE dla innych sądów i może wywierać skutki prawne w mocą wsteczną (*ex tunc*)¹²⁰.

Monika Kawczyńska podkreśla zasadność kierowania pytań do TSUE odnośnie zagadnień związanych z systemem wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie zaznacza, że polski Trybunał Konstytucyjny, orzekający w sprawie wniosku skierowanego przez Prokuratora Generalnego o kontrolę konstytucyjności art. 267 TFUE, „nie ma żadnego prawa do oceny związku pytania prejudycjalnego z postępowaniem głównym”¹²¹.

¹¹⁶ Zob. szerzej: komunikat RPO z 28.10.2020, źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-umorzyc-sprawie-pytania-prawnego-idsn-o-zawieszeniu-przez-tsue> (dostęp: 17 XII 2020)

¹¹⁷ D. Miąsik, *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 7.

¹¹⁸ Tamże, s. 7.

¹¹⁹ J. Barcik, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 4.

¹²⁰ Tamże, s. 4.

¹²¹ M. Kawczyńska, *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 3, s. 93.

Wiceprezes TK Mariusz Muszyński określa konstytucyjne granice o charakterze przedmiotowym, które winny być brane pod uwagę w ocenie dopuszczalności zadawania (kierowania) pytań prejudycjalnych do TSUE. Zdaniem Autora, „dotyczy to kwestii ustrojowych państwa, a mianowicie ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej w Polsce, a także procedury postępowania przed sądami”¹²². Te konkretne przykłady dowodzą, jak to samo zagadnienie prawne może być odmiennie interpretowane, w zależności od tego, kto wyraża swoje poglądy i sądy wartościujące, a także z jakiej pozycji zawodowej postrzega omawiany problem. Wiceprezes TK w dość eufemistycznej formie wypowiada się na temat „sporu o tzw. praworządność, którego prawdziwą treścią jest konflikt o kierunek i granice reformy wymiaru sprawiedliwości, rozpoczętej w 2015 roku”¹²³. Przypomnieć tutaj należy, że od października 2015 r. zaczęto mówić o kryzysie konstytucyjnym¹²⁴, który zainicjował kolejne zmiany w polskim sądownictwie.

Prowadzone systematycznie czynności analityczne służące identyfikacji uwarunkowań określonych zdarzeń i procesów skłaniają do wniosku, że sednem konfliktu o praworządność jest walka pomiędzy „starymi” i „nowymi” elitami sędziów o przejęcie władzy, wpływów oraz utrzymanie kontroli nad instytucjami wymiaru sądownictwa. Argumenty upoważniające do wyrażenia tej konstatacji, odwołują się do konkretnych działań i wzorców postępowania, które urzeczywistniły się w trakcie wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w 2020 r. Jawne praktyki inkryminowania nowych kadr wymiaru sprawiedliwości można odnaleźć w wypowiedziach innych sędziów, które są szerzej propagowane na stronach stowarzyszeń sędziowskich, a także powiązanych z nimi serwisów dziennikarskich¹²⁵.

¹²² M. Muszyński, *Pytanie prejudycjalne jako instrument wykładni prawa UE: istota, granice i możliwości kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7-8, s. 100.

¹²³ Tamże, s. 84.

¹²⁴ W oficjalnym dokumencie Biura TK można przeczytać, że „bezpośrednią – choć nie wyłączną – przyczyną powstania kryzysu związanego z upływem kadencji pięciorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego pod koniec 2015 r. i wyborem ich następców było dodanie w trakcie prac sejmowych art. 137 do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z 25 czerwca 2015 r.). Wskazany przepis, wprowadzony w drodze poprawki poselskiej, określał odrębny od ogólnego termin złożenia wniosków w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca opróżnione w 2015 r. Termin określono w sposób, który Sejmowi VII kadencji umożliwiał, choć nie nakazywał, wybór pięciu zamiast trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sejm VII kadencji wybrał ich 8 października 2015 r.” Zob. szerzej: *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.*, Wydawnictwo TK, Warszawa 2016, s. 22–28.

¹²⁵ Państwo PiS jest serwisem dziennikarskim, którego misją (zdaniem założycieli) jest opisanie – w najlepszej wierze i z należytą starannością – wymiaru sprawiedliwości czasów dobrej zmiany, ze szczególnym podkreśleniem roli prokuratury. Wspomniany serwis działa w myśl przesłania Czesława Miłosza „*Spisane będą czyny i rozmowy*”. Redakcja nie ukrywa sieci powiązań i zależności z wybranymi organizacjami, dlatego też podaje linki do innych stron internetowych (wolnych mediów): Archiwum Osiatyńskiego, Gazeta Wyborcza, OKO. Press, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, źródło: http://www.panstwo-pis.pl/index.php/Polecamy_serwisy (dostęp: 17 XII 2020)

Oto konkretne i niepodważalne przykłady: „zastanawiałem się długo jak można zwięźle określić członków Izby Dyscyplinarnej. Nie-sędzia, pseudo-sędzia, nielegalny sędzia, neo-sędzia – wszystkie te określenia oddają istotę tego kim są, a raczej kim nie są państwo z Izby Dyscyplinarnej”¹²⁶. „Na tytuł <ziobrowych prokuratorów dnia>, zasłużyły osoby podające się bezprawnie, w świetle orzeczeń TSUE i Sądu Najwyższego, za sędziów Izby Dyscyplinarnej SN. Używanie fałszywych tytułów w najwyższym stopniu podważa ich kompetencje zawodowe i moralne”¹²⁷. Takie publicznie dostępne treści (także inne aktywności sędziów w social media) mogą stanowić źródło cennej wiedzy dla obywateli chcących bliżej poznać i zrozumieć uwarunkowania określonych zdarzeń, procesów, a także wzorce zachowań, system założeń, wartości i norm kultury organizacyjnej w polskim sądownictwie. Z pewnością pozyskanie wiedzy z przedmiotowego zakresu będzie miało korzystny wpływ na umiejętności analitycznego myślenia w procesach oceniania innych faktów¹²⁸, zdarzeń oraz decyzji związanych z praworządnością¹²⁹.

Bardzo wymownym przykładem wieloznaczności interpretacyjnej w zakresie rozumienia istoty praworządności jest szeroko komentowane w ostatnim czasie postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r. (sygn. akt II Akz 1394/20)¹³⁰. Analiza treści tego dokumentu jednoznacznie wskazuje, że meritum rozpatrywanej sprawy dotyczyło „zażalenia wniesionego przez prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. VIII K I 05/17 w przedmiocie zawieszenia postępowania karnego”¹³¹. Niepodważalnym argumentem jest sentencja rozstrzygnięcia sprawy – Sąd Apelacyjny w Warszawie w II Wydziale Karnym na podstawie art. 437 § 1 k.p.k. postanawia: utrzymać w mocy zażalenie na postanowienie.

¹²⁶ Zob. szerzej: Izbiarże, źródło: <https://judge2017.home.blog/> (dostęp: 17 XII 2020)

¹²⁷ Zob. szerzej: Państwo PiS, źródło http://www.panstwo-pis.pl/index.php/Listy_Ziobry (dostęp: 17 XII 2020)

¹²⁸ Zob. szerzej: komunikat RPO z 15.11.2020 r. Komisja Europejska powinna zaś przejść do etapu wnioskowania do TSUE o nałożenie kar za niewypełnianie wymogów prawa europejskiego, źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-co-organy-europejskie-moga-zrobic-dla-praworzadnosci-w-polsce>; (dostęp: 17 XII 2020)

¹²⁹ K. L. Scheppele, L. Pech, S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, *VerfBlog*, 13.12.2020 r., źródło: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/> (dostęp: 17 XII 2020)

¹³⁰ Zob. szerzej: <https://www.iustitia.pl/4117-igor-tuleya-jest-nieprzerwanie-sedzia-sadu-powszechnego-rzeczypospolitej-polskiej-z-przypisanym-do-tego-urzedu-immunitetem-i-prawem-do-orzekania-orzekl-sad-apelacyjny-w-warszawie> (dostęp: 15 III 2021)

¹³¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r. „Zawieszenie postępowania nastąpiło po postanowieniu Sądu Okręgowego z dnia 18 listopada 2020 r., w którym Sąd sformułował pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie statusu i uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz statusu sędziów, których dotyczy decyzje tego organu”.

W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia Sądu Apelacyjnego zostały sformułowane oceny i wykładnie dotyczące konstytucyjnego porządku prawnego. Najważniejsze z nich zawierają się w następujących zdaniach:

- „Odwołanie się przez skarżącego do rozstrzygnięcia Izby Dyscyplinarnej z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt II Do 74/20, jest nieskuteczne, tak jak bezpodstawny i nieskuteczny jest dokument tego organu wydany w sprawie immunitetu w/w sędziego i konsekwencji w sferze służbowej i karnej.
- W uznawanym przez Sąd Apelacyjny konstytucyjnym porządku prawnym, nie sposób zaakceptować dopuszczalności podważania niezawisłości sędziego i niezależnych decyzji sądu przez organy, które nie mają cech sądu.
- Zgodnie z art. 180 ust. 2 i art. 181 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawieszenie sędziego w urzędowaniu i uchylenie immunitetu oraz zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej może nastąpić wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu – sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego – w toku sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy. Funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej nie ma żadnej z tych właściwości.
- Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.
- Działania Izby dyscyplinarnej są niedopuszczalne i stanowią dodatkowy dowód, że organ ten realizuje zadania polityki karnej stosowanej wobec niezależnych sędziów broniących zasad państwa prawnego”¹³².

Syntetycznie rzecz ujmując można powiedzieć, że zacytowane fragmenty uzasadnienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie w kategorii semantycznej oznaczają podważenie statusu sędziów Izby Dyscyplinarnej, zakwestionowanie ich uprawnień orzeczniczych, a w konsekwencji podejmowanych decyzji. W tym celu posłużono się odpowiednimi sformułowaniami, które nie odwołują się wprost do statusu sędziego, lecz stanowią ocenę cech sądu w aspekcie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej jako organu, który nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Są to bardzo zręczne i przemyślane działania od strony prawnej w kontekście niezawisłości sędziowskiej, zważywszy na fakt, iż zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji: „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Dlatego też przesłanki prawne dla wyrażonych stwierdzeń na temat Izby Dyscyplinarnej nawiązują bezpośrednio do treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³² Tamże.

W analizowanym uzasadnieniu skład orzekający Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że prezentując swoje stanowisko odwołuje się w tym względzie do następujących rozstrzygnięć¹³³:

- wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., C 585/18, C 624/18, C 625/18,
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18,
- uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA 1-4110-1/20,
- - postanowienie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 8 kwietnia 2020 r., C-791/19,
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KK 90/19¹³⁴.

Oznacza to, że w sposób wybiórczy i selektywny odwołano się do wybranego orzecznictwa, aby podać stosowną argumentację prawną dla głoszonych tez, z jednoczesnym pominięciem innych rozstrzygnięć, które świadomie zostały zignorowane (uznane za nieistotne). Bardzo wymowne jest nieuwzględnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20), sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. sygn. U 2/20 (M.P. 2020, poz. 376)¹³⁵, na temat niezgodności z konstytucją uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., a także pominięcie obowiązującej uchwały Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r. I NOZP 3/19 (OSNKN 2020/2/10)¹³⁶

¹³³ Tamże.

¹³⁴ „Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, biorąc pod uwagę przytoczone wyżej orzeczenie TSUE, stanowiące odpowiedź na zadane pytania, po przeprowadzeniu analizy przesłanek w nim wskazanych uznał, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ta sama konstatacja znalazła się w treści uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA 1-4110-1/20 (zob. pkt 1 i 4 uchwały). Uchwała ta mimo późniejszych zmian wprowadzonych do ustawy o Sądzie Najwyższym i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zachowuje swą aktualność i wiążący składki Sądu Najwyższego charakter”. Zob. Dopuszczalność orzekania przez Izbę Dyscyplinarną SN – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KK 90/19, źródło: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-kk-90-19-dopuszczalnosc-orzekania-przez-izbe-523148405> (dostęp: 15 III 2021)

¹³⁵ „Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20, OSNKNW nr 2/2020, poz. 7) jest niezgodna z:

a) art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),

c) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.)”, Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. sygn. akt U 2/20, (M.P. 2020, poz. 376), źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20200000376> (dostęp: 15 III 2021)

¹³⁶ Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r. I NOZP 3/19, źródło: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-nozp-3-19-uchwala-sadu-najwyzszego-522854139> (dostęp: 15 III 2021)

i uchwały Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2019 r. II DSI 54/18 (LEX 2671023)¹³⁷. Świadome zignorowanie wymienionego orzecznictwa TK przez Sąd Apelacyjny pozostaje w ścisłym związku z faktem, że wcześniej Sąd Najwyższy w wydanym postanowieniu z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KK 90/19 stwierdził, że uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. jest obowiązującą – zachowuje swą aktualność. Innymi słowy oznacza to, że Sąd Najwyższy, a precyzyjnie rzecz ujmując, skład orzekający Sądu Najwyższego nie uznaje mocy prawnej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

Logiczne rozumowanie i analityczne podejście do omawianego zagadnienia selektywnego doboru orzecznictwa (jakie przywołuje się w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r.) prowadzi do wniosku, że takie wzorce zachowań – z uwagi na złożoność problematyki – będą odmiennie komentowane i interpretowane od strony formalno-prawnej. Mogą pojawić się opinie, że uwagi na temat intencjonalnego doboru orzecznictwa dla określonych potrzeb są nieuprawnione. Dla poparcia będą podawane argumenty, że taka krytyka może być postrzegana jako działania ingerujące w sferę orzeczeń i decyzji niezależnego sądu oraz niezawisłych sędziów, którzy stoją na straży praworządności i konstytucyjnych wartości. Dlatego też nie powinno się kwestionować prawych aspektów niezależnej decyzji sądu, który wydał legalne postanowienie.

Ewa Łętowska prezentuje stanowisko, które za pośrednictwem opinotwórczych mediów ma szansę łatwego dotarcia do szerokiego grona odbiorców. „Jako legalistka i osoba działająca w paradygmacie polskiego prawa, które jest związane oczywistymi więzami z prawem Unii Europejskiej, muszę stwierdzić, że oczywiście rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego do mnie osobiście przemawia”¹³⁸. Możliwe jest również przyjęcie innej perspektywy myślenia, która wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na 4 zasadnicze i skonkretyzowane pytania:

1. Czy sprawa, która trafiła do Sądu Apelacyjnego dotyczyła rozpatrzenia odwołania od decyzji dotyczących uchylenia immunitetu i zawieszenia sędziego w urzędowaniu?
2. Czy Sąd Apelacyjny w ramach swoich kompetencji orzeczniczych – działając zgodnie z obowiązującymi przepisami polskiego prawa – jest uprawniony do podejmowania prawnie wią-

¹³⁷ Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2019 r. II DSI 54/18 Akt powołania danej osoby na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, źródło <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-dsi-54-18-akt-powolania-danej-osoby-na-stanowisko-522764719> (dostęp: 15 III 2021)

¹³⁸ Ewa Łętowska o decyzji Sądu Apelacyjnego w sprawie sędziego Igora Tulei, źródło: <https://tvn24.pl/polska/igor-tuleya-wciaz-z-immunitetem-i-prawem-do-orzekania-uznal-sad-apelacyjny-w-warszawie-komentarz-ewy-letowskiej-5030633> (dostęp: 15 III 2021)

żących postanowień w zakresie oceniania rozstrzygnięć spraw o uchylenie immunitetu i zawieszanie sędziów w czynnościach służbowych?

3. Czy w sentencji wydanego przez Sąd Apelacyjny postanowienia, zostały podane przepisy powszechnie obowiązującego prawa, które zgodnie z zasadą legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, stanowiłyby podstawę do oceny skuteczności bądź unieważnienia uchwał podejmowanych przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego?
4. Czy w konsekwencji postanowienia Sądu Apelacyjnego ulegają zmianie przepisy prawa zawarte w art. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹³⁹?

Prokuratura Krajowa wydała oświadczenie, w którym stwierdza, że „postanowienie sądu apelacyjnego jest prawnie bezskuteczne, gdyż żaden przepis prawa nie przewiduje kompetencji tego sądu do procedowania w zakresie sędziowskiego immunitetu”¹⁴⁰. Warto jednakże dodać, że omawiana decyzja sądu podjęta na podstawie art. 437 § 1 k.p.k. jest prawnie skuteczna w zakresie sentencji utrzymującej w mocy zaskarżone postanowienie. Członkowie Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej wyrazili dezaprobatę dla stanowiska władzy wykonawczej, podając przy tym następującą argumentację. Prokuratura Krajowa i Minister Sprawiedliwości uzurpując sobie kompetencje do podważania prawomocnej decyzji sądu wbrew obowiązującym ustawom, podważają jednocześnie niezależność i niezawisłość Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Takie działania w ocenie Komisji są sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy (art. 10 ust 1 i 2 Konstytucji), stanowią drastyczne naruszenie Konstytucji RP, a także gwarancji państwa prawnego i demokratycznego¹⁴¹. Nie wskazano jednak zgodnie z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP, żadnej ustawy i przepisu prawa, które daje podstawę i upoważnia Sąd Apelacyjny do oceny skuteczności decyzji o zawieszeniu w sprawowaniu urzędu sędziego.

¹³⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 154), źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.jsp?id=WDU20180000005> (dostęp: 15 III 2021)

¹⁴⁰ Odpowiedź Prokuratury Krajowej, źródło: <https://www.tvp.info/52517391/postanowienie-sadu-apelacyjnego-uw-sedziego-tuleji-jest-odpowiedz-prokuratury-krajowej> (dostęp: 15 III 2021)

¹⁴¹ Opinia członków Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej: „praktyka stosowania art. 10 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zakłada dopuszczalność kwestionowania prawomocnych orzeczeń sądowych przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Prokuraturę Krajową bez jakiegokolwiek ustawowego postępowania odwoławczego, a podważenie prawomocnego orzeczenia przez organ władzy wykonawczej jest respektowane i wdrażane przez prezesa sądu powołanego przez Ministra Z. Ziobrę będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, a więc stroną w toczącym się postępowaniu, w toku którego orzekał Sąd Apelacyjny w Warszawie”. Zob. szerzej: <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4129-opinia-czlonkow-spolecznej-komisji-kodyfikacyjnej-w-sprawie-odmowy-respektowania-postanowienia-sadu-apelacyjnego-w-warszawie-z-dnia-24-lutego-2021-roku-przez-prokurature-krajowa-i-ministra-sprawiedliwosci> (dostęp: 17 III 2021)

Analizowane postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r. może prowadzić zatem do sytuacji, w której mamy do czynienia z kształtowaniem się dwóch równoległych i wzajemnie sprzecznych ze sobą porządków prawnych. Innymi słowy chodzi o dualizm systemu prawnego w ramach polskiego wymiaru sprawiedliwości. Polega on na swobodnym oraz intencjonalnym doborze orzecznictwa dla określonych celów i potrzeb, a także wykorzystywaniu prawa i posiadanej władzy w ramach idiosynkratycznie pojmowanej niezawisłości sędziowskiej. Trudno uznać, aby takie działania miały służyć budowaniu zaufania obywateli do polskiego systemu sądownictwa i stanowiły odzwierciedlenie praworządności.

Podsumowanie i wnioski

Konkluzje wynikające z systematycznie prowadzonych prac analitycznych oraz badań nad problemem instrumentalnego wykorzystywania prawa i władzy, dają podstawę do wskazania 10 najważniejszych (ogólnych oraz uniwersalnych) atrybutów praworządności, jakie mają swoje odzwierciedlenie w praktyce zarządzania. Ich eksplikacja przybliży do właściwego zrozumienia istoty niekieralnych odmian korupcji.

1. Arbitralne, uznaniowe i stronnicze decyzje stanowią immanentną cechę procesów zarządzania związanych ze sprawowaniem władzy.
2. Procesy zarządcze i decyzje reprezentantów każdej władzy – mające swoją legitymizację w przepisach prawa – w wielu przypadkach absolutnie nie są podyktowane troską o dobro wspólne bądź sprawiedliwość społeczną, lecz służą realizacji partykularnych celów oraz interesów wąskiej grupy decydentów, protektorów i uprzywilejowanych osób trzecich.
3. Celem instrumentalnego wykorzystywania prawa i władzy jest zagwarantowanie korzyści osobistych, wymiernych profitów materialnych dla wybranych, faworyzowanych oraz godnych szacunku beneficjentów, powiązane z ignorowaniem, marginalizowaniem, dyskredytowaniem pozostałych osób, nie zaliczanych do "układu zamkniętego", które traktowane są lekceważąco i pogardliwie.
4. Jedynym i wystarczającym uzasadnieniem dla podejmowanych decyzji o charakterze personalnym oraz czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe, jest stwierdzenie, że zostały one podjęte na podstawie obowiązujących przepisów prawa, przez upoważnioną osobę (organ), posiadającą stosowne uprawnienia/kompetencje decyzyjne w przedmiotowym zakresie.

5. Instrumentalne wykorzystywanie prawa, władzy i zajmowanej pozycji zawodowej nie może stanowić samoistnej przesłanki umożliwiającej pociągnięcie do odpowiedzialności z tytułu przekroczenia uprawnień oraz nadużycia władzy, jeśli arbitralne decyzje władz publicznych podejmowane są zgodnie z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.
6. Zasady równości wobec prawa i równego traktowania obywateli przez władze publiczne (określone w art. 32 Konstytucji RP), nie mają zastosowania do podejmowanych decyzji w zakresie spraw dotyczących zatrudnienia, procesów powoływania na określone stanowiska w państwowych instytucjach, podmiotach nadzorowanych przez władze, a także do innych czynności prawnych rodzących określone skutki finansowe, które nie podlegają zaskarżeniu do sądu.
7. Na gruncie obowiązujących przepisów art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, obywatele nie mają podstaw prawnych, aby móc zaskarżyć do sądu i podważyć stronnictwo, niesprawiedliwe (w ich ocenie) działania, które m.in. dotyczą spraw związanych z procesami ubiegania się o zatrudnienie, awans, dodatkowe funkcje, kierownicze stanowiska, a także w zakresie innych uznaniowych decyzji przesądzających o możliwości otrzymania zleceń, umów cywilnoprawnych, szansy powołania do rady nadzorczej, do zarządu, a także innych arbitralnych rozstrzygnięć zapewniających profity materialne i korzyści osobiste.
8. Występują takie sytuacje, kiedy przepisy obowiązującego prawa (Konstytucji RP, ustawy) będące podstawą dla podejmowanych działań i decyzji, są dowolnie oraz wieloznacznie interpretowane przez organy stosujące prawo oraz przedstawicieli władzy sądowniczej.
9. Osoby będące u władzy, zawsze mogą odpowiednio zmodyfikować przepisy prawa (ustawy, rozporządzenia, regulaminy, statuty) w taki sposób, aby zapewniały skuteczną i bezproblemową realizację celów uprzednio ustalonych przez wpływowych decydentów.
10. Powszechnie obowiązujące przepisy ustawy zasadniczej, mające gwarantować prawa obywateli do autonomicznego, niezależnego myślenia, a także wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozytywności i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP), wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników (art. 73 Konstytucji RP), przez wielu decydentów są interpretowane w następujący sposób, że te konstytucyjne prawa są przynależne wyłącznie „dla swoich”, powielających jedynie słuszną, dominującą ideologię rozumowania, która jest akceptowana i utrwalana w danej grupie środowiskowej.

Zapewne dla niektórych osób te kategoryczne twierdzenia odnoszące się do empirii będą wydawać się polemiczne, zważywszy na fakt, że w innych pracach naukowych, zagadnienia dotyczące istoty praworządności nie są rozpatrywane, opisywane w takim szerokim ujęciu i znaczeniu. Pewne kontrowersyjne problemy świadomie są pomijane milczeniem, a zamiast tego upowszechnia się całkiem odmienną narrację. Z drugiej strony można wskazać poważne argumenty, potwierdzające słuszność przyjętego toku rozumowania. Według Ewy Łętowskiej, praworządność i konstytucjonalizm – w ujęciu europejskim – „odnoszą się do standardu prawa, tj. utrwalonej praktyki jego stosowania, a nie istnienia przepisów na papierze”¹⁴². Autorka dodaje, że „człowiek szuka w konstytucji ochrony przed arbitralną władzą. Ta może naruszać i umniejszać wolności lub prawa przysługujące jednostce, może też – co równie bolesne – lekceważyć i nie szanować jej podmiotowości, sprawczości – odmawiając jej głosu, wysłuchania, uwagi”¹⁴³.

Dariusz Zawistowski uważa, że pojęcie państwa prawnego, opisane w art. 2 TUE, „jest w istocie tożsame z pojęciem demokratycznego państwa prawnego w znaczeniu użytym w art. 2 Konstytucji RP”¹⁴⁴. Autor dodatkowo tłumaczy, że „zgodnie z art. 190 Konstytucji RP jedynie Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności przepisów prawa z wzorcem konstytucyjnym w sposób ostateczny i z mocą powszechnie obowiązującą jego orzeczeń. W tym zakresie kompetencje Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być przejęte przez żaden inny organ władzy sądowniczej”¹⁴⁵.

Michał Ziółkowski natomiast twierdzi, że „odmowa stosowania ustawy przez sąd wynika z Konstytucji i jej autorytetu. Sąd jest zawsze upoważniony do odmowy uznania skutków prawnie doniosłych czynności konwencjonalnych innych organów władzy publicznej (np. aktu powołania sędziego przez Prezydenta), jeśli skutki tych czynności są niezgodne (choćby prakseologicznie) z konstytucyjnymi przepisami wyrażającymi istotę kompetencji sądu”¹⁴⁶. Innymi słowy, „wadliwość postępowania prowadzącego do obsadzenia urzędu sędziowskiego przekłada się także na atrybuty sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości”¹⁴⁷.

¹⁴² E. Łętowska, „Równanie w dół” – zagrożenie państwa prawa. Polska Herostratesem czy katalizatorem?, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 23.

¹⁴³ E. Łętowska, *Konstytucja i poezja*, „Nauka” 2017, nr 4, s. 8.

¹⁴⁴ D. Zawistowski, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 8.

¹⁴⁵ Tamże, s. 9.

¹⁴⁶ M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności*, (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.), „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 72.

¹⁴⁷ Z. Kmiecik, *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 121.

Zbigniew Kmiecik uważa, że w publicznej debacie na temat ochrony praworządności dość często wykorzystywane są techniki naginania litery prawa do głoszonych tez i przemilczenia tego, co niewygodne¹⁴⁸. Zdaniem Autora, „ten stan rzeczy rodzi przyzwolenie na podważanie istniejącego ładu prawnego, a zatem jest czynnikiem destabilizującym państwo i demoralizującym społeczeństwo”¹⁴⁹. Na tym tle pojawiają się wątpliwości, czy art. 8 ust. 2 mówiący o bezpośrednim stosowaniu przepisów ustawy zasadniczej ma tylko instrumentalne zastosowanie do wybranego fragmentu całościowej treści art. 45 ust. 1 i nie dotyczy prawa do jawnego, sprawiedliwego, bezstronnego rozpatrzenia spraw dotyczących praw jednostki, np. zakazu dyskryminacji oraz prawa do równego traktowania obywateli przez władze publiczne, równego dostępu do służby publicznej? Czy przepis art. 83 Konstytucji: „każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej”, w praktyce jest stosowany do oceny działań osób sprawujących władzę, czy odnosi się wyłącznie do poczynań zwykłych obywateli? Czy można ignorować wytyczne art. 8 ust. 2 w zakresie przepisów zawartych w art. 83 w zw. z art. 7, a także do zasad prawnych wyrażonych w art. 2 i art. 32 Konstytucji?

Spółeczeństwo polskie faktycznie może się zastawiać, dlaczego postulat „realizacji wartości związanych z prawem obywateli równego dostępu do służby publicznej” oraz uczciwych reguł postępowania, jest przez RPO akcentowany w piśmie do Premiera dotyczącym wyłącznie jednostkowej procedury, związanej z wyborem polskiego obywatela (kandydata) na sędziego TSUE¹⁵⁰. Takie podejście stanowi argument wzmacniający słuszność tezy, że w przypadku procesów rekrutacyjnych na inne eksponowane stanowiska w służbie publicznej, konstytucyjne wartości definiujące praworządność nie mają większego znaczenia.

W 2021 r. tematyka praworządności wywołuje i będzie wywoływać ożywione dyskusje i liczne komentarze w debacie publicznej głównie za sprawą oczekiwanych wyroków TSUE i dalszych reform wymiaru sprawiedliwości.

W ostatnim czasie Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18¹⁵¹ uznał, że nowelizacje ustawy o KRS, które uniemożliwiły sędziom odwoływanie się od decyzji rady w procesie wyboru członków SN, mogą naruszać prawo Unii Europejskiej. TSUE orzekł, że jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że zmia-

¹⁴⁸ Z. Kmiecik, *O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 11.

¹⁴⁹ Tamże, s. 11.

¹⁵⁰ Zob. szerzej: komunikat RPO z 04.12.2020 r., źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-niech-konkurs-wyloni-kandydata-na-sedziego-tsue> (dostęp: 17 XII 2020)

¹⁵¹ Zob. szerzej: Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, źródło: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=238382&text=&dir=&doclang=PL&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=2064861 (dostęp: 16 III 2021)

ny ustawodawcze z 2018 r. usuwające kontrolę sądową decyzji KRS w sprawie powoływania sędziów Sądu Najwyższego naruszają prawo Unii, to na mocy zasady pierwszeństwa tego prawa będzie miał obowiązek odstąpić od zastosowania się do tych zmian na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić postępowania odwoławcze.

W ocenie Aleksandra Stępkowskiego analizowany wyrok TSUE „tworzy struktury prawne pozwalające sądom na omijanie polskiego porządku konstytucyjnego”¹⁵². Następnego dnia premier polskiego rządu zapowiedział, że skieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w celu potwierdzenia dotychczasowego orzecznictwa TK, że Konstytucja RP jest prawem nadrzędnym w stosunku do prawa unijnego¹⁵³. W kolejnych dniach na stronie internetowej Sądu Najwyższego ukazały się ważne komunikaty¹⁵⁴, które w swej treści nawiązują do pojawiających się ocen na temat najnowszego wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. Z kolei rząd 11 marca 2021 r. zaskarżył do TSUE rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości dotyczącego budżetu UE na lata 2021-2027, potocznie określane jako mechanizm „pieniądze za praworządność”¹⁵⁵.

Działania te niewątpliwie świadczą o randze analizowanego problemu z uwagi na interes publiczny i obiektywne dobro wymiaru sprawiedliwości. Można przypuszczać, że staną się asumptem do kolejnych dyskusji i sporów na temat rozumienia istoty praworządności.

Łódź, 15 marca 2021 r.

¹⁵² Rzecznik SN: Wyrok TSUE jest na kursie kolizyjnym z krajowym porządkiem konstytucyjnym, 02.03.2021, źródło: <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,26843374,rzecznik-sn-wyrok-tsue-jest-na-kursie-kolizyjnym-z-krajowym.html> (dostęp: 16 III 2021)

¹⁵³ Premier skieruje do TK wniosek nt. kwestii kolizji norm prawa europejskiego z Konstytucją 03.03.2021, źródło: <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8111167,premier-skieruje-do-tk-wniosek-nt-kwestii-kolizji-norm-prawa-europejskiego-z-konstytucja.html> (dostęp: 16 III 2021)

¹⁵⁴ Komunikaty SN: Manipulacja treścią uchwały Sądu Najwyższego w tekście opublikowanym na portalu Prawo.pl, 08.03.2021, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=733-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>; Oświadczenie sędziów Izby Dyscyplinarnej 12.03.2021, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=736-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp: 16 III 2021)

¹⁵⁵ Polska skarży do TSUE mechanizm „pieniądze za praworządność” 11.03.2021, źródło: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pieniadze-za-praworzadnosc-polska-skarzy-do-tsue-unijny-mechanizm,507022.html> (dostęp: 16 III 2021)

Bibliografia

Akty normatywne i orzecznictwo

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

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) 26.10.2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1843; 2020, poz. 1086.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. 2021, poz. 154.

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.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., C 585/18, C 624/18, C 625/18.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2 marca 2021 r., C-824/18.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. sygn. akt U 2/20, M.P. 2020, poz. 376.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2019 r. II DSI 54/18.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r. I NOZP 3/19.

Uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA 1-4110-1/20.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KK 90/19.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2021 r. (sygn. akt II Akz 1394/20).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności COM/2014/0158 final.

Literatura

Amann Wolfgang, Stachowicz-Stanuch Agata, (red.), *Anti-Corruption in Management Research and Business School Classrooms*, Information Age Publishing, Charlotte 2019.

Ananicz Szymon, Buras Piotr, *Spór o weto i pięć mitów rządowej propagandy. Komentarz*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

Barcik Jacek, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Barcik Jacek, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 1–4.

Bednarek Mikołaj, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretyczno-prawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31, s. 113–134.

Blicharz Jolanta, *Związek między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej w polskiej Konstytucji i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 59–69.

Bogdanowicz Piotr, Taborowski Maciej, *How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, issue 2, s. 306–327.

Bogdanowicz Piotr, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 23–36.

Buras Piot, Ananicz Szymon, *Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa*. Komentarz, Forum Idei, Fundacja im Stefana Batorego, Warszawa 2020.

Buscaneanu Sergiu, Stefes Christoph H., *One Hand Washes the Other's in EU's Eastern Neighbourhood: What Policy Response?*, „Global Policy” 2020, vol. 11, issue 5, s. 578–587.

Cendales Andres, Garza Nestor, Santiago Arroyo, *A Model of Public Choice with Clientelism and Corruption: Introducing the Analytical*, [w:] *Analytical Narrative on Subnational Democracies in Colombia*, Springer Briefs in Economics, Cham 2019, s. 65–83.

Chauvin Tatiana, *Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 2, s. 3–21.

Dincer Oguzhan, Johnston Michael, *Legal corruption?*, „Public Choice” 2020, nr 184, s. 219–233,

Domadenik Polona, Prašnikar Janez, Svejnar Jan, *Legal Corruption, Politically Connected Corporate Governance and Firm Performance*, „Institute of Labor Economics Discussion Papers” 2014, nr. 8321, s. 1–26.

Dunlop Claire A., Kamkhaji Jonathan, Radælli Claudio M., Taffoni Gaia, Wage-mann Claudius, *Does consultation count for corruption? The causal relations in the EU-28*, „Journal of European Public Policy” 2020, vol. 27, issue 11, s. 1718–1741.

Duszka-Jakimko Hanna, Haczanowska Monika, *Wartość bezpieczeństwa prawnego jako podstawa demokratycznego państwa prawa w świetle art. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Nauk Stosowanych” 2017, nr 17, s. 8–25.

Elbasani Arolda, Sabić Senada Selo, *Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, issue 9, s. 1317–1335.

Gajda-Roszczyńska Katarzyna, Markiewicz Krystian, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y>

Godek Lidia, Sikora Marek, *O praworządności i demokracji. Zarys problemu*, „Filo-Sofija” 2017, nr 37, s. 9–15.

Grabowska-Moroz Barbara, Kochenov Dimitry, *Understanding the Best Practices in the Area of the Rule of Law*, Reconnect, Work Package 8 – Deliverable 8.1, European Commission 2020.

Grabowska-Moroz Barbara, Szuleka Małgorzata, *Unijna procedura kontroli praworządności: panaceum czy placebo?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

Grabowski Andrzej, Naleziński Bogumił, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 25–47.

Grzelak Agnieszka, *Ramy prawne UE na rzecz umacniania praworządności. Uwagi na tle wniosku Komisji Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, nr 2, s. 213–230.

Hasnas John, *The Corruption of the Rule of Law*, „Social Philosophy and Policy” 2019, vol. 35, issue 2, s. 12–30.

Hrynicky Wojciech, *Corruption as a Threat to the Rule of Law in a Democratic Law-Observing State*, „Security Dimensions” 2020, nr 34, s. 158–183.

Hubbard Raymond, Corrupt Research. *The Case for Reconceptualizing Empirical Management and Social Science*, Sage London 2016.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2016.

Kaczmarek Przemysław, *Polityczność w praktyce orzeczniczej – w rozmowach o państwie prawa z Ewą Łętowską, Andrzejem Zollem, Andrzejem Wróblem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122, s. 21–37.

Kawata Junichi, *The End of Liberal Democratic Party-led Politics? From the Point of View of Political Clientelism and Corruption*, „Osaka University Law Review” 2011, nr 58, s. 1–26.

Kawczyńska Monika, *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 3, s. 86–117.

Klima Michał, Jonathan Mendilov, *Clientelism, Corruption and the Concept of Anti-System Parties*, [w:] *Corruption and government legitimacy. A twenty first century perspective*, J. Mendilov, I. Peleg (red.), Lexington Books, London 2016, s. 121–142.

Kmiecik Zbigniew, *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 112–126.

Kmiecik Zbigniew, *O stanie i wynikach dyskursu na temat ochrony praworządności w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 5–17.

Koksanowicz Grzegorz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 471–478.

Kusiak Joanna, *Praworządność i prawnikorządność. Legalna korupcja i biznes reprivatyzacyjny w Warszawie*, „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzni”, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2020, źródło: <https://autoportret.pl/artykuly/praworzadnosci-i-prawnikorzadnosci/>

Leszczyński Leszek, Maroń Grzegorz, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” 2013, vol. LX, nr 1, s. 81–91.

Luna-Pla Issa, Nicolas-Carlock Jose R., *Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks*, „Applied Network Science” 2020, vol. 5, article number: 13, źródło: <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>

Łączkowski Wojciech, *Prawne zasady równości i sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2. s. 57–64.

Łętowska Ewa, *„Równanie w dół” – zagrożenie państwa prawa. Polska He-rostratesem czy katalizatorem?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4, s. 18–33.

Łętowska Ewa, *Konstytucja i poezja*, „Nauka” 2017, nr 4, s. 7–18.

Łukańko Bernard, *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN – porównanie rozwiązań*, [w:] *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja?*, K. Stępiak (red.), Wydawnictwo Think & Make, Warszawa 2017, s. 112–130.

Maciel Gustavo Gouvêa, Sousa Luís de, *Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union*, „Social Indicators Research” 2018, nr 140, s. 653–674.

Majkowska-Szulc Sylwia, *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom. 40, s. 699–714.

Markiewicz Krystian, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 93–128.

Mendelski Martin, *The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe*, „Southeastern Europe” 2015, vol. 39, issue 3, s. 318–346.

Mendelski Martin, *Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania*, „Polish Sociological Review” 2011, nr 2, s. 235–253.

Miąsik Dawid, *Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 5–24.

Michalewska-Pawlak Małgorzata, *Wpływ wieloletnich ram finansowych 2021–2027 Unii Europejskiej na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce*, „Polityka i Społeczeństwo” 2019, nr 3, s. 66–81.

Miętek Agata, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne III RP” 2009, nr 11, s. 75–85.

Mik Cezary, *Opinia na temat komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania (COM(2019) 343 final)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 92–105.

Mik Cezary, *Ocena uzasadnionego wniosku, zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego praworządności w Polsce, wraz z projektem decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczypospolitą Polską zasady praworządności*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 1, s. 101–112.

Molle Willem, *EU Membership and Budget Allocation Conditionality*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2018, nr 4, s. 167–182.

Mungiu-Pippidi Alina, Heywood Paul M., (red.), *A research agenda for study the corruption*, Edward Elgar, Northampton, 2020.

Muno Wolfgang, *Clientelist corruption networks: conceptual and empirical approaches*, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft” 2013, vol. 7, s. 33–56.

Muszyński Mariusz, *Pytanie prejudycjalne jako instrument wykładni prawa UE: istota, granice i możliwości kontroli*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7-8, s. 84–112.

Pardo Italo, *Corrupt, Abusive, and Legal: Italian Breaches of the Democratic Contract*, „Current Anthropology” 2018, nr 59, s. 60–71.

Pasculli Lorenzo, *The Corruption of the Law: The Effects of Lawmaking on Systemic Corruption*, Routledge, London 2021.

Pasculli Lorenzo, *Corruptio Legis: Law as a Cause of Systemic Corruption. Comparative Perspectives and Remedies also for the Post-Brexit Commonwealth*, *Proceedings of 6th Annual International Conference on Law, Regulations and Public Policy*, Singapore 2017, s. 189–197.

Pech Laurent, *Dealing with ‘fake judges’ under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice’s ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, „Reconnect Working Paper” 2020, nr 8, s. 1–31.

Polak Piotr, Tizciński Janusz, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom. XL, s. 257–274.

Polska: wolne sądy, wolni ludzie. Sędziowie bronią swojej niezawisłości. Amnesty International, Londyn 2019.

Prostak Rafał, *Nienaruszalność unijnego systemu wartości jako żywotny interes Unii Europejskiej – krytyczna analiza mechanizmu egzekucji postanowień art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 7, s. 87–103.

Pyziak-Szafnicka Małgorzata, *Trybunał Konstytucyjny a rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 25–45.

Robinson Neil, *The political is personal: Corruption, clientelism, patronage, informal practices and the dynamics of post communism*, „Europe-Asia Studies” 2007, vol. 59, issue 7, s. 1217–1224.

Rossmann Anna, *Praworządność w perspektywie zasady podtrzymywania oraz pogłębiania komunikacji między ludźmi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, s. 131–141.

Rothstein Bo, Varraich Aiysha, *Making sense of corruption*, Cambridge University Press 2017.

Ryder Nicholas, Pasculli Lorenzo (red.), *Corruption, Integrity and the Law: Global Regulatory Challenges*, Routledge, New York, 2020.

Rytel-Warchoła Anna, *„Dyskryminacja pozytywna” jako przejaw urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. 35, s. 385–398.

Scheppele Kim Lane, Pech Laurent, Platon Sébastien, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, *VerfBlog*, 13.12.2020 r., źródło:

<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>

Schirmacher Thomas, Schirmacher David Thomas, *Corruption. When self interest comes before the common good*, Verlag für Kultur und Wissenschaft, Bonn 2019.

Skrzydło Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Stefanicki Robert, *Un Juste Equilibre. Prawo nośnikiem wartości. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX, cz. 1 i 2, s. 95–104.

Stefes Christoph H., *Understanding post-Soviet transitions: corruption, collusion and clientelism*, Palgrave Macmillan, New York 2006.

Stefes Christoph H., *Clash of Institution: Clientelism and Corruption vs. Rule of Law*, [w:] *The State of Law in the South Caucasus. Euro-Asian Studies*, C. Waters (red.), Palgrave Macmillan, London 2005, s. 3–19.

Stoiński Andrzej, *Przeobrażenia idei sprawiedliwości społecznej. Część III. Sprawiedliwość społeczna jako idea solidarności i równości*, „Roczniki Filozoficzne” 2018, nr 1, s. 115–132.

Strzykowski Kazimierz, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4, s. 11–26.

Sut Paweł, *Uwagi o sprawiedliwości społecznej jako realizowanym prawie celu państwa demokratycznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, tom. 35, s. 399–411.

Szumlik Bogumił, *Ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o działach administracji rządowej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 4, s. 227–242.

Taborowski Maciej, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Tkacz Sławomir, Tabor Zygmunt, *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opałka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 41–55.

Tzicziński Janusz, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 23–31.

Tuleja Piotr, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 48–70.

Walczak Waldemar, *Korupcja naruszeniem konstytucyjnych wartości i praw obywateli*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4, s. 109–150.

Walczak Waldemar, *Legalna korupcja metodą zapewniania korzyści majątkowych i osobistych*, „Annales Universitatis Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 1, s. 217–256.

Walczak Waldemar, *Instrumentalne wykorzystywanie władzy sędziowskiej po wyroku TSUE - wieloaspektowa analiza legalnej korupcji*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 107–160.

Walczak Waldemar, *Przestępstwa korupcyjne a legalna korupcja – aspekty ekonomiczne i prawne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2019, nr 21, s. 44–81.

Walczak Waldemar, *Korupcja – ujęcie prakseologiczne i ekonomiczne*, „Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji” 2019, nr 2, s. 10–21.

Walczak Waldemar, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 11–41.

Walczak Waldemar, *Działania analityczno-informacyjne identyfikujące mechanizmy korupcyjne w procesach zarządzania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 55–72.

Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, Bruksela, dnia 02.05.2018 r.

Woźniak Monika, *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworządności przez państwo członkowskie*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2018, nr 48, s. 53–63.

Wróbel Piotr, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1, s. 135–150.

Wróbel Piotr, *Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 2, s. 127–144.

Varraich Aiysha, *Corruption: An Umbrella Concept*, „The Quality of Government Institute Working Papers” 2014, nr 5, s. 1–30.

Zajadło Jerzy, *Czego we współczesnych sporach konstytucyjnych możemy się nauczyć od starożytnych Greków?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 5–19.

Zawistowski Dariusz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 7–13.

Ziółkowski Michał, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności*, (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.), „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 71–95.