



Prof. dr hab. Robert Grzeszczak

Uniwersytet Warszawski, Polska

ORCID: 0000-0002-5861-9119

r.grzeszczak@wpia.uw.edu.pl

Polska w podręcznikach o Unii Europejskiej – rozważania o testowaniu unijnych ram traktatowych*

Poland in European Union textbooks – reflections on testing the EU
treaty framework

Abstract: The article takes the form of an essay. Its aim is to present a general characteristic of selected, naturally, trends and events related to actions (or omissions) undertaken by Poland during its 20-year membership in the European Union, and recorded in textbooks on the Union and its law. Poland was first immortalized as an example of a country with a high awareness of the nature of integration, which actively participated in this process and which, although with some mistakes, fulfilled its treaty obligations. However, Poland appears much more often in the title textbooks in the context of precedent-setting events in the history of integration, acting as a pioneer of the processes of systemic violation of the rule of law, the first country against which a soft procedure was opened for the control and protection of the rule of law (January 2016) and the procedure of the mechanism of Article 7 paragraph 1 of the TEU, launched for the first time in the history of the EU in December 2017. The titular entry into the textbooks is understood as various types of actions, omissions and events related to Poland's functioning in the

* Artykuł zawiera tezy referatu wygłoszonego na konferencji naukowej *20 lat minęło jak jeden dzień? Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej w dwudziestą rocznicę akcesji*, która odbyła się 15 kwietnia 2024 r. w Warszawie.

integration structures in the years 2004–2024, and which caused changes in the understanding of specific institutions and treaty procedures, the development of new ones or a clarification or a completely new definition of general principles, procedures, mechanisms or practices.

Keywords: government, member state, rule of law, infringements of EU law, EU values

Abstrakt: Artykuł ma formę eseju, którego celem jest przedstawienie ogólnej charakterystyki wybranych, z natury rzeczy, tendencji i wydarzeń, które związane są z podejmowanymi działaniami (lub zaniechaniami) przez Polskę w czasie 20-letniego członkostwa w Unii Europejskiej, a zapisanych w podręcznikach dotyczących Unii i jej prawa. Polska wprawdzie uwieczniona została jako przykład państwa z wysoką świadomością natury integracji, które aktywnie włączyło się w ten proces i które, choć z potknięciami, wykonywało zobowiązania traktatowe. Jednak znacznie częściej Polska pojawia się w podręcznikach w kontekście wydarzeń precedensowych w historii integracji, występując jako torująca procesy systemowego łamania praworządności, a w efekcie pierwszego państwa, wobec którego otwarta została miękka procedura w sprawie kontroli i ochrony praworządności (2016) oraz uruchomiona po raz pierwszy w historii UE (2017), procedura z artykułu 7 ust. 1 TUE. Tytułowe wejście do podręczników jest rozumiane jako różnego rodzaju działania, zaniechania i wydarzenia, związane z funkcjonowaniem Polski w strukturach integracyjnych w latach 2004–2024, które spowodowały zmiany w rozumieniu określonych instytucji i procedur traktatowych poprzez ich doprecyzowanie lub zupełnie nowe zdefiniowanie.

Słowa kluczowe: rząd, państwo członkowskie, praworządność, naruszenie zobowiązań traktatowych, wartości UE

1. O podstawach – zasady członkostwa państwa w Unii Europejskiej

Oczywiście każde z państw członkowskich w różnym stopniu zaangażowania i powodzenia dostosowywało się do unijnych zasad integracyjnych. Dotyczy to zarówno państw założycielskich, tych o dłuższym od Polski stażu członkowskim, jak i tych o stażu krótszym. Zasady członkostwa, które tworzą fundament dla

integracji, to przede wszystkim zasada lojalnej współpracy, solidarności, nie-dyskryminacji, która z kolei jest podstawą dla fundamentalnej osi integracji europejskiej – zasady wzajemnego zaufania między państwami. Unia stworzyła system prawny silnie związany z krajowym. Wzajemne relacje między prawem UE a prawem krajowym są złożone i regulowane zasadami ogólnymi, zwłaszcza takimi jak: zasada pierwszeństwa Unii Europejskiej wobec prawa krajowego, zasada bezpośredniego i pośredniego skutku prawa UE czy zasada skuteczności prawa UE, w kształcie nadanym im w relevantnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE.

Członkostwo w UE silnie oddziałuje na państwo członkowskie, które również wywiera wpływ na Unię. Jest to relacja obopólna. Wpływ polskiego członkostwa nie jest jeszcze w pełni znany. Z pewnością, prócz doraźnych zmian i reakcji UE na proces osuwania się demokracji w Polsce, konieczna jest kolejna rewizja traktatów, która przygotuje UE na wyzwania, z którymi ta była konfrontowana w ostatnich dwóch dekadach XXI w.

Jednak, mimo występujących od dawna różnic w przestrzeganiu zasad funkcjonowania państw w Unii Europejskiej, w związku z niespotykaną skalą łamania ww. zasad, Polska na trwałe weszła do podręczników o Unii. W efekcie powodów do dumy brakuje, gdyż ta podręcznikowa obecność uwiecznia wydarzenia precedensowe w integracji europejskiej, z Polską w roli głównej jako torującej niechlubne procedury systemowego łamania praworządności.

2. Niepraworządny rząd państwa członkowskiego – problem całej Unii

Już pobieżna obserwacja współczesnej społeczności międzynarodowej pozwala stwierdzić, że trwa czas dominacji rządów, które stały się najpotężniejszymi organami państwa. Rządy decydują o priorytetach wydawania środków publicznych i zagospodarowaniu budżetów państw, kontrolują siły militarne, ustalają kierunek polityki krajowej i polityki zagranicznej, a w przypadku państw członkowskich UE – także polityki integracyjnej, a więc sposobu funkcjonowania w Unii.

Dodatkowo pozycja krajowej egzekutywy, w warunkach członkostwa w UE, staje się silniejsza. Udział w procesach integracyjnych w naturalny sposób łączy organizacyjnie administrację rządową z administracją unijną (przede wszystkim z Komisją Europejską) oraz, co stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla UE, z prawodawcą unijnym (Radą). Rada, będąca sumą krajowych egzekutyw,

wraz z Parlamentem Europejskim (PE) jest władzą ustawodawczą UE. Rząd państwa członkowskiego współtworzy prawo pochodne, kształtuje podstawowe inicjatywy polityczne, przygotowuje większość stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych, pracuje nad rewizjami traktatów stanowiących UE, koordynuje dostosowanie prawa krajowego do prawa UE, zwłaszcza procesy wdrażania dyrektyw, wnosi skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i reprezentuje przed nim interesy państwa.

Współpraca między administracjami państw członkowskich oraz unijną stała się podstawą dla powstania unikalnego i wielopoziomowego systemu rządów, którego specyfiką jest zwłaszcza to, że na różnych szczeblach nieustannie się negocjuje i zapadają kolejne nowe decyzje. Unia Europejska ma w wielu istotnych wymiarach nadal charakter międzyrządowy, odpowiedzialność za wynik procesów decyzyjnych spada więc na rządy państw członkowskich¹.

Przy tak zaawansowanym stopniu integracji, w przypadku dysfunkcji któregoś z państw członkowskich, dochodzi do paraliżu form współpracy, opierających się na ww. zasadach i procedurach, które osadzają się na wzajemnym zaufaniu i oparciu integracji o wspólne wartości (art. 2 TUE). Unia jest bowiem systemem naczyń połączonych i współzależnych. Aby sprawnie funkcjonowała, wymaga efektywnych i praworządnych państw członkowskich. A państwo członkowskie – aby skorzystać z możliwości integracji europejskiej, efektywnie wykorzystywać, np. to, co oferuje rynek wewnętrzny – musi być państwem sprawnym, tj. praworządnym.

3. Polska w systemie integracyjnym w latach 2004–2015

Polska, wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r., stała się członkiem systemu integracyjnego w jego już zaawansowanej formie i z rozbudowanymi politykami sektorowymi. Wymagało to od Polski kontynuowania i intensyfikacji często niepopularnych procedur dostosowawczych, zapoczątkowanych już w okresie przedakcesyjnym.

Historia polskiego członkostwa w procesach integracyjnych pozwala na podjęcie wniosków co do tego, w jakim zakresie i w jaki sposób Polska zaznaczyła swoją obecność w UE. Jest to proces przyczynowo-skutkowy. Określone działania lub zaniechania, polityczne i prawne, sposób wykonywania tak

¹ R. Grzeszczak, *Proces europeizacji administracji krajowej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie” 2016, nr 2, s. 275, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.16.001.5094>.

zobowiązań traktatowych, jak i wpływania na rozwój Unii, pozostaną na trwałe w podręcznikach o prawie i systemie integracji europejskiej.

Dwadzieścia lat członkostwa Polski to ewolucja, z państwa patrzącego na Unię, jak na obietnicę „lepszego życia”, poprzez państwo członkowskie, które zajęło miejsce w jej strukturach i które bierze na siebie odpowiedzialność za wspólnotę losów kontynentu europejskiego, aż do czasu, gdy odgrywało rolę destrukcyjnego członka integracji.

Funkcjonowanie UE, jako całości, zakłada bowiem, że wszystkie państwa członkowskie UE szanują praworządność i inne wartości wymienione w art. 2 TUE, tj.: godność osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, poszanowanie praw człowieka, pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Bez poszanowania tych wartości przez wszystkie państwa (np. bez działania niezależnego sądownictwa), państwo członkowskie nie jest w stanie zagwarantować pozostałym pewności prawnej, a w efekcie także gospodarczej i społecznej, stanowiącej niezbędny warunek wzajemnego zaufania, które leży u podstaw funkcjonowania rynku wewnętrznego, współpracy w sprawach cywilnych i karnych, wspólnego systemu azylowego, wspólnego standardu ochrony praw człowieka i polityk integracyjnych.

Od 2004 roku Polska zasadniczo wypracowywała sobie reputację racjonalnego i wpływowego członka Unii. Jako państwo, reprezentowane na forach unijnych przez kolejne rządy, wspieraliśmy ideę rynku wewnętrznego, występowaliśmy z inicjatywami w debatach o reformie Unii, m.in. o kształcie polityki energetycznej, strefie euro, polityce zagranicznej, w tym o stosunkach z Rosją i Ukrainą, braliśmy aktywny udział w najważniejszych europejskich debatach – w słusznym przekonaniu, że to nasze wspólne sprawy.

O ile w okresie 2004 – 2015 dochodziło oczywiście do różnorodnych napięć, to zazwyczaj wynikały one ze zwyczajnego „obrotu” integracyjnego, a więc wdrażania zmian wprowadzonych na podstawie Traktatu z Lizbony, stosowania Karty praw podstawowych UE, osiągnięcia konsensusu i tworzeniu nowej legislacji unijnej, a także jej wdrażania. Uzyskana reputacja przewidywalnego i odpowiedzialnego członka UE została w 2015 roku zachwiana i następnie utracona. Nic bowiem, jak dowodzi historia, nie jest dane na zawsze – reputacja i poważanie międzynarodowe, pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt i rozwój ekonomiczny czy wolność i demokracja.

4. Polska w strukturach integracyjnych po 2015 r.

Pro-unijny styl prowadzenia polskiej polityki, wewnętrznej i zagranicznej, został zarzucony zaraz po uformowaniu rządu w 2015 r., a w kolejnych latach został zasadniczo przewartościowany i zmieniony.

Kryzys państwa prawa rozpoczął się w 2015 r., a pierwszym jego przejawem był spór o konstytucyjne podstawy powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Od 2016 roku trwał proces podważania podstaw państwa prawa w Polsce, stały i pogłębiający się. Źródła kryzysu rządów prawa mają charakter złożony. Najogólniej rzecz ujmując, trwale naruszona została zasada nadrzędności Konstytucji przez odrzucenie w procesie stanowienia prawa wymogu uchwalania ustaw w jej granicach, ograniczona lub zlikwidowana została niezależność konstytucyjnych organów państwa, a najdalej idące naruszenia zasady państwa prawa nastąpiły w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Bardzo szybko spór o treść oraz przestrzeganie zasady rządów prawa przeniósł się na płaszczyznę unijną i szerzej – międzynarodową. Polska stała się osamotniona w Unii i poważnie skonfliktowana na różnych forach z wieloma państwami członkowskimi, pozostając przy tym w otwartym konflikcie z Komisją Europejską. Polski rząd zakwestionował nawet autorytet TSUE (a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ETPC), nie wykonując jego postanowień w sprawie środków tymczasowych i wyroków.

W Polsce miały miejsce różne i częste akty braku lojalności tak wobec innych państw członkowskich, jak i Unii, a zwłaszcza jawne lekceważenie podstawowych zasad jej systemu prawnego. Jednym z najbardziej jaskrawych przejawów powyższego była oczywiście sprzeczna z prawem Unii i orzecznictwem TSUE ustawa „kagańcowa”² czy pierwsze w historii Unii niezastosowanie się państwa (Polski) do środków tymczasowych ustanowionych przez TSUE. Czterokrotnie postanowieniem TS zostały ustanowione wobec Polski środki tymczasowe³, a pierwsze niezastosowanie się Polski do środków tymczasowych miało miejsce w sprawie dotyczącej Puszczy Białowieskiej⁴.

² Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych, Dz.U. 2020, poz. 190.

³ Były to: postanowienia TS: z 18 kwietnia 2007 r., C-193/07 R, KE p. *Rzeczypospolitej Polskiej (Rospuda)*, EU:C:2007:218; z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, KE p. *Rzeczypospolitej Polskiej (Izba Dyscyplinarna SN)*, EU:C:2020:277; postanowienie TS z 20 września 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska p. Rzeczypospolitej Polskiej (Kopalnia Turów)*, EU:C:2021:752.

⁴ Postanowienie TS z 27 lipca 2017 r., C-441/17 R, KE p. *Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska)*, EU:C:2018:255.

Szczegóły wyżej wskazanych zdarzeń, podobnie jak jeszcze wielu innych przejawów kryzysu praworządności w Polsce, pozostają jednak poza zakresem niniejszych rozważań, w tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na dodatkowy skutek wywołanych kontrowersji, tj. utrwalenie Polski w podręcznikach w niekorzystnym świetle.

5. Lata 2015–2023 i proces osuwania się praworządności

Niespotykana skala konfliktów i odosobnienie na arenie międzynarodowej doprowadziły w efekcie do odwrótu od tego, co można nazwać europejską kulturą prawną, utraty posłuchu i faktycznego wpływu na procesy decyzyjne Unii.

Proces demontażu rządów prawa prowadzony od 2015 roku polegał zasadniczo na stopniowych zmianach w systemie ustrojowym, które eliminowały liberalne i demokratyczne mechanizmy i instytucje, zastępując je autorytarnymi, a w efekcie doprowadzając do głębokiej i trwałej zmiany ustroju państwa. Można to nazwać procesem osuwania się demokracji⁵, który, podobnie jak jej budowanie, jest procesem, w którym władza używa różnorodnych narzędzi prawnych, politycznych i opinii publicznej.

Oczywiście w pewnym zakresie twórcy traktatów stanowiących podstawę działania UE mieli w perspektywie możliwe zagrożenia demokracji w państwach członkowskich. Przyjmując zasadę praworządności jako podstawę jej funkcjonowania, Unia przewidziała także pewne procedury dla jej gwarancji i ochrony. Można je podzielić na dwie grupy – mechanizmy stosowane wobec państw kandydujących do Unii (przedakcesyjne) oraz mechanizmy stosowane wobec państw członkowskich. To kolejny paradoks, którego istnienie potwierdziła Polska. O ile bowiem pierwsze z nich są skutecznie egzekwowane, to nie można już powiedzieć tego o drugiej grupie. O ile wśród stawianych państwom starającym się o członkostwo w UE kryteriów (kryteriów akcesyjnych) wymienia się wyraźnie wymóg funkcjonowania instytucji demokratycznych i gospodarki wolnorynkowej, o tyle po wejściu do Unii nikną możliwości dalszego kontrolowania przestrzegania tych standardów. Polska stała się osią wydarzeń, które uwypukliły ten paradoks.

Lista instrumentów, które posiada UE dla bezpośredniej ochrony praworządności i innych wartości z art. 2 TUE w państwach członkowskich nie jest jednak długa. Są to: tzw. miękka procedura oparta o *Nowe ramy UE na rzecz*

⁵ W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, „Legal Studies Research Paper” 2018, t. 18, nr 1, s. 17–31, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3103491>.

umocnienia praworządności oraz tzw. „opcja atomowa”, czyli procedura traktatowa z art. 7 TUE. Wszystkie wskazane mechanizmy zostały przetestowane po raz pierwszy przez rząd Polski.

Dodatkowo poważny kryzys ustrojowy w Polsce zapoczątkowany w 2015 r. przyczynił się znacznie do rozwoju orzecznictwa TSUE w zakresie kwestii ustrojowych Unii, a bezpośrednią osią tego orzecznictwa były skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce oraz pytania prejudycjalne polskich sądów. Ze względu na ramy analizy sprawy te nie zostaną odrębnie zaprezentowane, niemniej na trwale zaistniały one tak w doktrynie, jak i w dalej rozwijanej sądowej praktyce orzeczniczej. Były to cztery wyroki ze skarg KE przeciwko Polsce⁶, w których TSUE orzekł o naruszeniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz sprawa wciąż pozostająca w toku, w której zarzuty Komisji dotyczą antyunionijnego orzecznictwa TK (C-448/23), o którym szerzej będzie jeszcze mowa. Dodatkowo zadanych zostało wiele pytań prejudycjalnych w trybie art. 267 TFUE dotyczących spraw niezależności i niezawisłości sądownictwa w Polsce. Przynajmniej kilka z zapadłych wyroków na trwale weszło do kanonu podręczników dla prawników⁷.

5.1. Miękka procedura – pierwsze zastosowanie

Przegląd popularnych podręczników do prawa Unii w języku polskim, angielskim i niemieckim, wydanych po 2017 roku, dowodzi, że we wszystkich pojawiają się odniesienia do działań Polski, a zwłaszcza w związku z decyzją KE ze stycznia 2016 uznającą, że wydarzenia w Polsce stwarzają obawy dotyczące ochrony zasady praworządności⁸. Zasadniczo miękka procedura ma na celu wypełnienie luk między zastosowaniem procedur określonych w art. 7 TUE

⁶ Wyroki TS: z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *KE p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2019:531; z 5 listopada 2019 r., C-192/18, *KE p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2019:924; z 15 lipca 2021 r., C-791/19, *KE p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2021:596; z 5 czerwca 2023 r., C-204/21, *KE p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2023:442.

⁷ Wyroki TS: z 19 listopada 2019 r., C-585/18 i in., *A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa, CP i DO p. Sądowi Najwyższemu*, EU:C:2019:982; z 2 marca 2021 r., C-824/18, *A.B. i in. p. Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2021:153; z 6 października 2021 r., C-487/19, *W.Ż.*, EU:C:2021:798; z 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19, *WB przy udziale Prokuratury Krajowej*, EU:C:2021:931; z 22 lutego 2022 r., C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, *X i Y*, EU:C:2022:100, sprawy te szeroko komentuje S. Biernat, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 5, s. 6–29, <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/S-Biernat-Niezalezosc-sadow-i-niezawislosc-sedziow-panstw-czlonkowskich-w-swietle-orzecznictwa-TSUE?v=d029ea0d> [dostęp: 15.03.2024].

⁸ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Rule of law in Poland: Commission starts dialogue” z dnia 13 stycznia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm [dostęp: 24.03.2024].

a innymi formami zagwarantowania podstawowych zasad funkcjonowania UE, zwłaszcza skargi z art. 258 TFUE. Mimo że procedura kontroli praworządności jest prawnie niezależna od art. 7 TUE, to jest próbą zażegnania uruchomienia artykułu 7 TUE.

Bezpośrednim impulsem do zajęcia takiego stanowiska był pogłębiający się kryzys konstytucyjny w Polsce, tj. konflikt wokół TK związany z trybem wyboru nowych sędziów oraz z trybem i treścią wprowadzanych zmian w ustawie o TK. Komisja Europejska w 2016 r. przyjęła trzy zalecenia, które jasno określały powstałe problemy praworządności oraz konkretne działania, które musi podjąć Polska, a zwłaszcza polegające na: zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, w tym niestosowaniu obniżonego wieku emerytalnego, usunięciu reformy KRS oraz nieprzerywaniu kadencji członków i odsunięciu Ministra Sprawiedliwości od powoływania i odwoływania prezesów sądów. W trakcie trwania procedury dochodziło do kolejnych naruszeń praworządności, a zwłaszcza zmian w ustawie o radiofonii i telewizji, w ustawie o policji, zmieniającej zasady inwigilacji, powstanie tzw. ustawy o mediach narodowych, pakietu ustaw dotyczących sądownictwa w Polsce czy niewykonanie ww. postanowienia TS o zakazie prac leśnych w Puszczy Białowieskiej.

Z pewnością wnioski z problemów, jakie napotkała KE w trakcie trwania procedury wobec Polski, zaważą na jej dalszym kształcie⁹.

5.2. Pierwsze otwarcie procedury z art. 7 TUE

W uproszczeniu można powiedzieć, że UE oczekuje pewnego minimalnego stopnia podporządkowania rządów prawa tak własnych ram instytucjonalnych, jak i państw członkowskich. Uwaga ta dotyczy wszystkich poziomów – unijnego, relacji Unii z państwami członkowskimi oraz samych państw.

Przed akcesją państw z Europy Środkowej i Wschodniej przygotowane zostały ustrojowe „wentyle bezpieczeństwa”, czyli instrumenty ochrony przed zagrożeniem degradacją demokracji w państwach członkowskich. Instrumenty te przybrały postać procedur z art. 7 TUE. Formalnie do prawa UE wprowadził je w 1999 r. Traktat z Amsterdamu, który przewidywał wówczas jedynie ewentualne sankcje w sytuacji „poważnego i ciągłego naruszenia”.

Procedura z art. 7 TUE została uruchomiona po raz pierwszy 20 grudnia 2017 r. wobec Polski z inicjatywy Komisji Europejskiej, która złożyła

⁹ Szerzej zob. D. Kochenov, L. Pech, *Better late than never? On the European Commission's rule of law framework and its first activation*, „Journal of Common Market Studies” 2016, t. 54, nr 5, s. 1062–1074, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2739893>.

uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce¹⁰.

Analiza istoty i praktyki zastosowania mechanizmów procedur z artykułu 7 TUE dowodzi, że ich skuteczność została zaprojektowana jako „siła odstraszająca”, tj. zniechęcająca do ewentualnego łamania praworządności przez państwa członkowskie. Z pewnością wraz z uruchomieniem procedur z art. 7 ust. 1 TUE doszło do bezprecedensowych wydarzeń, jednak ich skuteczność nie jest zadowalająca. W praktyce stosowania art. 7 TUE ujawniły się słabości przewidzianego tam mechanizmu¹¹.

Wnioski są oczywiste, reforma w tym zakresie jest konieczna. Pytaniem otwartym jest, czy będzie to zmiana traktatów będących podstawą działania UE, czy też nowy dokument i nowa procedura. Wszystko, jak dotąd, przemawia za pierwszym wariantem¹². Dlatego przedstawianych jest wiele propozycji zmian w art. 7 TUE, w tym m.in. zmiana progów większościowych w głosowaniach w procedurach z art. 7 TUE czy wskazanie innych przykładów konkretnych sankcji¹³.

5.3. Rozstrzygnięcie TK z 7 października 2021 r. – zakwestionowanie podstaw porządku integracyjnego

Ostatnim przykładem problematyki, w związku z którą Polska weszła do podręczników o UE, ale jednocześnie osiągnięciem pewnej masy krytycznej, stała się bezprecedensowa wypowiedź polskiego TK z 7 października 2021 r. Marionetkowy TK¹⁴, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, stwierdził m.in. niekonstytucyjność kluczowych dla Unii, jako wspólnoty opartej na prawie, przepisów z TUE, w tym art. 1 akapit 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) czy art. 19 ust. 1 TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii

¹⁰ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017) 835 final.

¹¹ R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 7 TUE*, [w]: D. Kornobis-Romanowska, R. Grzeszczak (red.) *Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 170–195.

¹² D. Kochenov, L. Pech, *Upholding the rule of law in the EU: On the Commission's pre-article 7 procedure as a timid step towards the right direction*, „EUI Working Papers” 2015, nr 24, s. 11.

¹³ I.-M. Larion, *Protecting EU values: A juridical look at article 7 TEU*, „Lex et Scientia International Journal” 2018, t. 25, nr 2, s. 71–73.

¹⁴ Zob. wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., 4907/18, *Xero Flor p. Polsce*, LEX 3170326, w której sąd uznał, iż rozstrzygnięcie TK z udziałem osoby wybranej na miejsce już obsadzone narusza art. 6 ust. 1 EKPC i taki organ nie spełnia wymogu „sądu ustawionego ustawą”.

– przyznaje sądom krajowym kompetencje do pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji i orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją.

Rozstrzygnięcie TK w sprawie K 3/21 z 7 października 2021 r. jest dotknięte wadami, wynikającymi z nienależytej obsady składu orzekającego. Dodatkowo przyjęto w nim jako podstawę wnioskowania szereg twierdzeń nieznajdujących pokrycia w stanie normatywnym (polskim i europejskim) i wiedzy prawoznawczej na ich temat, i ma na celu legalizację niekonstytucyjnych, niezgodnych z prawem UE i Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC¹⁵), zmian w wymiarze sprawiedliwości po 2015 r. oraz wywarcie nacisku na sędziów polskich, aby pomijali wiążące ich wyroki TSUE i odstępowali – pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej – od badania statusu sędziów powołanych przez upolitycznioną Krajową Radę Sądownictwa¹⁶. To stanowisko nie mieści się w prawnych możliwościach kontroli sądu konstytucyjnego, zgodnie z zasadą podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie – dokonywanie wykładni TUE należy do wyłącznej kompetencji TSUE. Treść rozstrzygnięcia dowodzi tezy o „aneksowości” TK wobec rządu. TK zerwał tym samym z dotychczasową linią orzecniczą – przyjazną prawu integracyjnemu. Nie wykluczył też, że w przyszłości oceni zgodność z Konstytucją orzeczeń TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego.

Sytuację destrukcji TK obrazuje także to, że 15 lutego 2023 r. Komisja podjęła decyzję o zaskarżeniu Polski do TS w związku z naruszeniem prawa UE właśnie przez ww. działania TK. Skarga Komisji była reakcją na dwa stanowiska TK¹⁷, tj. z 14 lipca i z 7 października 2021 roku, w których sąd konstytucyjny stwierdził, że art. 19 TUE oraz art. 279 TFUE w rozumieniu i zastosowaniu przez TSUE są niezgodne z Konstytucją. Tym samym TK wyraźnie podważył ogólne zasady Unii, zwłaszcza autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania jej prawa oraz zasadę wiążącego skutku wyroków TSUE, a także art. 19 ust. 1 TUE, który gwarantuje prawo do skutecznej ochrony sądowej, sprawa jest w toku.

¹⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁶ Zob. uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN z dnia 12 października 2021 r., w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., <https://inp.pan.pl/aktualnosci/uchwala-komitetu-nauk-prawnych-pan-nr-04-2021/> [dostęp: 12.05.2024].

¹⁷ Świadomie nie nazywam wypowiedzi TK „wyrokami”, ponieważ w składach orzekających zasiadali sędziowie dublerzy, a przedmiot orzekania nie mieścił się w kognicji TK, nie były to wyroki a wypowiedzi czy też stanowiska TK.

5.4. Nowe instrumenty dyktowane okolicznościami („pieniądze za praworządność”)

Polska polityka integracyjna, w jej kształcie po 2015 roku, doprowadziła nie tylko do testowania istniejących procedur, ale także do kształtowania nowych. Nieskuteczność procedur, traktatowej i miękkiej, spowodowała zgodę państw na użycie innych instrumentów ochronnych. Jeden z nich przybrał formę rozporządzenia nr 2020/2092 PE i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich¹⁸.

W rozporządzeniu ustanowiony został mechanizm warunkowości, nazywany również mechanizmem „pieniądze za praworządność”, który służy ochronie interesów finansowych Unii przed ryzykiem strat spowodowanych uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim¹⁹. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 lutego 2022 r. wskazał, że celem mechanizmu jest „ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim na ten budżet, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia”²⁰. Nie sama skarga na ww. rozporządzenie, ale faktyczne cele polityczne za nią stojące, zadecydowały o jej znaczeniu. Było to działanie rządu polskiego sprzeczne z aksjologią UE, charakterem i celem procedur traktatowych – możliwość weta dotyczy danego aktu prawnego, a nie może stać się instrumentem szantażu, aby osiągnąć zgoła inny cel. Było to nadużywanie procedur dla celów politycznych²¹.

Komisja Europejska, w oparciu o wykładnię dokonaną przez TS w wyrokach dotyczących skarg Polski i Węgier, opracowała wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia 2020/2092²². Wytyczne, generalnie rzecz ujmując,

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z dnia 16 grudnia 2020 r., 2020/2092, w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 4331, 22.12.2020, s. 1–10 ze zm.

¹⁹ Tamże; szerzej zob. J. Łacny, *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021, t. 76, nr 11, s. 5–30.

²⁰ Zob. wyrok TS z 16 lutego 2022 r., C-157/21, *Rzeczpospolita Polska p. PE i Radzie (UE)*, EU:C:2022:98, pkt 137.

²¹ J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Niektóre aspekty prawne i praktyczne debaty nad rozporządzeniem w sprawie zasady warunkowości: groźba weta ze strony rządu węgierskiego i polskiego oraz ustalenia Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.*, [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, Księga 1, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022, s. 981–1009.

²² Komunikat Komisji. Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE C 123, 18.03.2022, s. 12.

odnoszą się do takich problemów, jak: warunki przyjmowania środków, związek między rozporządzeniem w sprawie warunkowości a innymi instrumentami, proporcjonalność środków, które mają zostać zaproponowane Radzie, procedur i procesu oceny oraz ochrony praw odbiorców końcowych lub beneficjentów środków z budżetu UE.

6. Czy w Polsce idzie zatem nowe?

Polskie członkostwo w Unii Europejskiej przechodziło zatem poważne turbulencje, jednak próbę czasu wytrzymało. Polska pozostaje pełnoprawnym członkiem Unii, jednak z szeregiem spraw i problemów, które czekają na rozwiązanie. Skomplikowany układ polityczny, który wyłonił się po ukonstytuowaniu się nowego rządu w grudniu 2023 roku powoduje, że rząd i większość parlamentarna stają się zakładnikami legislacyjnymi prezydenta.

Trzeba mieć na uwadze, że dorobek lat 2015-2023, tj. okresu antydemokratycznego i antyeuropejskiego trwale i głęboko „zakotwiczyl się” w polskim prawie, w strukturach organów administracji publicznej, w wymiarze sprawiedliwości czy sposobie interpretacji i stosowania prawa, w tym zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Utrudnia to nowemu rządowi, a w pewnych wypadkach czasowo uniemożliwia przeprowadzenie kompleksowych i skutecznych reform dla przywrócenia rządów prawa. Dzieje się tak, ponieważ rząd posiada co prawda większość w parlamencie, ale nie wystarcza ona, aby odrzucać prezydenckie weta ustawowe, a tym bardziej, aby zmienić Konstytucję. Ta niemoc ustawodawcza powoduje, że zmiany w najbardziej newralgicznych kwestiach dla przywracania rządów prawa muszą poczekać na zmianę sytuacji politycznej. Są to: uzdrowienie marionetkowego Trybunału Konstytucyjnego i przywrócenie mu zdolności oceny konstytucyjności ustaw, naprawa neo-Krajowej Rady Sądownictwa, wzmocnienie niezależności sędziów i sądów, w tym Sądu Najwyższego, uniezależnienie prokuratury od polityki. W efekcie w Polsce zapanował swoisty czas wyczekiwania, przygotowywania się do intensywnych reform w 2025 roku, o ile tylko kolejne decyzje wyborcze, tj. wyniki wyborów prezydenckich w 2025 roku, na to pozwolą.

Istotne jest też to, że polski rząd w zakresie wydatkowania środków unijnych poddał się też kontroli unijnej, 13 grudnia 2023 roku został złożony wniosek o przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej. Ważna zmiana, o nieco innym jeszcze charakterze, dotyczy „nastawienia władzy” w kierunku proeuropejskim, co wyraża się nie tylko w deklaracjach politycznych, ale

w praktycznej interpretacji i stosowaniu określonych przepisów, w świetle prawa europejskiego, relewantnego orzecznictwa sądów polskich, TSUE i EKPC.

W ramach prac legislacyjnych koalicja rządząca przygotowała 10 projektów ustaw. Chodzi o ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa (dwa projekty), Sądzie Najwyższym, prokuraturze (dwa projekty), sądach powszechnych (dwa projekty, w tym ustawa „kagańcowa”), statusie pracowników sądów i prokuratury oraz o wykonywaniu wyroków TSUE i EKPC.

7. Sygnały z Unii Europejskiej

Podjęte działania wywołały reakcje na forum UE. Komisja Europejska zdecydowała 29 maja 2024 roku o złożeniu wniosku do Rady UE o zakończenie procedury z art. 7 TUE wobec Polski. Bezpośrednim punktem „zaczepienia” dla tej decyzji był plan działań w sprawie przywracania praworządności szefa resortu sprawiedliwości, który przedstawił go państwom członkowskim i KE w lutym br. podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych. Zakłada on m.in. reformy: Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a także rozdzielenia urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Plan ten składa się z dwóch części, tj. działań, które podejmie rząd bez konieczności uchwalania nowych ustaw (działania miękkie) oraz działań legislacyjnych, a więc wymagających uruchomienia ścieżek legislacyjnych z wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami i zagrożeniami, a zaplanowanymi w perspektywie 2025 roku.

Wejście w życie tych ustaw wymaga jednak współpracy z Prezydentem, a dotychczasowa praktyka pokazuje, że szanse na to są znikome, o ile nie żadne. Oczywiście praca nad projektami ustaw ma sens, mając wyraz symboliczny i wizerunkowy, ale też praktyczny, bo pozwalają na wypracowanie kompromisów już teraz, aby móc sprawnie przeprowadzać wnioski legislacyjne w nowych warunkach politycznych, po wyborach prezydenckich w 2025 roku.

Podsumowując – powody obecności Polski w podręcznikach o UE najczęściej związane są z procesem osuwania się demokracji w Polsce po 2015 roku. Są to zwłaszcza takie problemy, jak: ochrona wartości UE, ujawnienie różnorodnych luk w systemie integracyjnym i słabości procedur traktatowych, w tym zwłaszcza z art. 7 TUE, braku mechanizmów pozwalających na zabezpieczenia przestrzegania kryteriów akcesyjnych, znaczenia zasady lojalnej współpracy z art. 4 TUE czy zasady solidarności.

Bibliografia

Akty prawne

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie z dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych, Dz.U. 2020, poz. 190.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 433I, 22.12.2020, s. 1–10 ze zm.

Dokumenty urzędowe

- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „Rule of law in Poland: Commission starts dialogue” z dnia 13 stycznia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm [dostęp: 24.05.2024].
- Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r., COM(2017) 835 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0835> [3.03.2024].
- Wniosek KE COM(2018) 324 z dnia 2 maja 2018 r., w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM(2018) 324 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN> [3.03.2024].
- Uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN z dnia 12 października 2021 r., w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., <https://doi.org/10.24425/nauka.2021.137653>.
- Komunikat Komisji. Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE C 123, 18.03.2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318(02)) [dostęp: 2.03.2024].

Orzecznictwo

- Postanowienie TS z 18 kwietnia 2007 r., C-193/07 R, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej (Rospada)*, EU: C:2007:218.
- Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2019:531.
- Postanowienie TS z 27 lipca 2017 r., C-441/17 R, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska)*, EU:C:2018:255.
- Wyrok TS z 5 listopada 2019 r., C-192/18, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2019:924.
- Wyrok TS z 19 listopada 2019 r., C-585/18 i in., *A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO p. Sądowi Najwyższemu*, EU:C:2019:982.
- Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej (Izba Dyscyplinarna SN)*, EU:C:2020:277.
- Wyrok TS z 2 marca 2021 r., C-824/18, *A.B. i in. p. Krajowej Radzie Sądownictwa*, EU:C:2021:153.
- Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., 4907/18, *Xero Flor p. Polsce*, LEX 3170326.
- Wyrok TS z 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2021:596.
- Postanowienie TS z 20 września 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska p. Rzeczypospolitej Polskiej (Kopalnia Turów)*, EU:C:2021:752.
- Wyrok TS z 6 października 2021 r., C-487/19, *W.Ż.*, EU:C:2021:798.
- Wyrok TS z 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19, *WB przy udziale Prokuratury Krajowej*, EU:C:2021:931.
- Wyrok TS z 16 lutego 2022 r., C-157/21, *Rzeczpospolita Polska p. PE i Radzie (UE)*, EU:C:2022:98.
- Wyrok TS z 16 lutego 2022 r., C-156/21, *Węgry p. PE i Radzie (UE)*, EU:C:2022:97.
- Wyrok TS z 22 lutego 2022 r., C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, *X i Y*, EU:C:2022:100.
- Wyrok TS z 5 czerwca 2023 r., C-204/21, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2023:442.

Publikacje

- Barcz J., Grzeszczak R., Nowak-Far A., Truszczyński J., *Niektóre aspekty prawne i praktyczne debaty nad rozporządzeniem w sprawie zasady warunkowości: groźba weta ze strony rządu węgierskiego i polskiego oraz ustalenia Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.*, [w:] J. Barcz, A. Grzelak,

- R. Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (2021), Księga I, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022.
- Biernat S., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 5, s. 6–29, <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/S-Biernat-Niezalezosc-sadow-i-niezawislosc-sedziow-panstw-czlonkowskich-w-swietle-orzecznictwa-TSUE?v=d029e-a0d> [dostęp: 15.03.2024].
- Grzeszczak R., *Komentarz do art. 7 TUE*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, R. Grzeszczak (red.) *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 170–195.
- Grzeszczak R., *Proces europeizacji administracji krajowej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie” 2016, nr 2, s. 272–290, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.16.014.5107>.
- Kochenov D., Pech L., *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its first Activation*, „Journal of Common Market Studies” 2016, t. 54, nr 5, s. 1062–1074.
- Kochenov D., Pech L., *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's Pre-Article 7 Procedure as a Timid Step towards the Right Direction*, „EUI Working Papers” 2015 nr 24, <https://hdl.handle.net/1814/35437> [dostęp: 15.03.2024].
- Larion I.-M., *Protecting EU Values: A Juridical Look at Article 7 TEU*, „Lex et Scientia International Journal” 2018, t. 25, nr 2, s. 71–73.
- Łacny J., *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 11, s. 5–30.
- Sadurski W., *How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding*, „Legal Studies Research Paper” 2018, t. 18, nr 1, s. 17–31, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3103491>.

Źródła internetowe

- Rule of law in Poland: Commission starts dialogue*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm [dostęp: 24.05.2024].