

RAPORT LISTOPAD 2020

# SPÓR POLITYCZNY WOKÓŁ PRAWORZĄDNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

WSPÓŁPRACA:  
FILIP SEREDYŃSKI





INSTYTUT  
SOBIESKIEGO

Instytut Sobieskiego  
ul. Lipowa 1a lok. 20  
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

WE WSPÓŁPRACY Z:  
FILIPEM SEREDYŃSKIM

## **SPÓR POLITYCZNY WOKÓŁ PRAWORZĄDNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ**

Raport jest współfinansowany ze środków otrzymanych  
z NIW-CRSO w ramach Programu PROO.



**Narodowy Instytut Wolności**  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030

**PROO**

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2020  
ISBN 978-83-959697-0-6

**SPÓR POLITYCZNY  
WOKÓŁ PRAWORZĄDNOŚCI  
W UNII EUROPEJSKIEJ**

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

WSPÓŁPRACA:  
FILIP SEREDYŃSKI

# **SPIS TREŚCI**

<b>1. WSTĘP</b>	<b>5</b>
<b>2. KRÓTKA KRONIKA KONFLIKTU</b>	<b>14</b>
<b>3. STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ</b>	<b>18</b>
<b>4. STANOWISKO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO</b>	<b>34</b>
<b>5. STANOWISKO INSTYTUCJI MIĘDZYRZĄDOWYCH</b>	<b>41</b>
<b>6. KONKLUZJE SZCZYTU UE Z LIPCA 2020 ROKU</b>	<b>44</b>
<b>7. PRZEBIEG DALSZYCH NEGOCJACJI</b>	<b>47</b>
<b>8. WNIOSKI</b>	<b>52</b>
<b>9. REKOMENDACJE</b>	<b>55</b>
<b>10. O AUTORACH</b>	<b>59</b>



## WSTĘP

Celem raportu jest pokazanie sposobu funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej (UE) na przykładzie kryzysu wokół praworządności. Badanie obejmuje Komisję Europejską (KE), Parlament Europejski (PE) oraz instytucje międzyrządowe - Radę i Radę Europejską. Każda z nich ma nieco inną logikę politycznego działania, co zostanie przedstawione w niniejszym raporcie. Jednocześnie będzie pokazana historia i aktualny stan kryzysu wokół praworządności, przede wszystkim na przykładzie relacji Polski wobec instytucji UE. W badaniu zostaną też podsumowane wyniki szczytu Unii Europejskiego z 17-21 lipca 2020 roku<sup>1</sup> w odniesieniu do praworządności. Ponadto, raport ma na celu przedstawienie perspektywy dalszych działań politycznych i legislacyjnych w omawianym zakresie, a zwłaszcza możliwości zawieszania funduszy UE ze względu na naruszanie wartości europejskich. Badanie zakończyło się na początku listopada 2020 roku i uwzględnia stan dyskusji na temat praworządności do tego czasu.

Praworządność jest definiowana w naukach społecznych bardzo szeroko i wieloaspektowo. Daje to oczywiste pole do interpretacji politycznej. W literaturze przytacza się często definicję Friedricha von Hayeka, który twierdził, że oznacza ona zwiążanie rządu przez prawo<sup>2</sup>. Administracja i rządy powinny postępować zgodnie z prawem, a nie arbitralnie, nadużywając swojej władzy. Wspomniana definicja nie zajmuje się sposobem uchwalania prawa, ani jego treścią. Można więc sobie wyobrazić, że praworządność będzie zachowana o ile działanie władz jest zgodne z prawem, nawet jeśli jest ono nieliberalne lub np. rasistowskie. Właśnie dlatego niektórzy argumentowali, że autorytarne rządy mogą być częściej praworządne, aniżeli demokratyczne<sup>3</sup>.

Dopiero później powiązано praworządność z wartościami liberalnymi oraz lewicowymi (por. Tablica 1). Nie chodziło więc tylko o respektowanie prawa i konstytucji, ale przestrzeganie prawa zgodnego z określonymi ideami lub polityczną ideologią. Często dotyczyły to norm uznawanych za powszechnie obowiązujące w skali międzynarodowej, a więc uniwersalne. W związku z tym praworządność coraz częściej była przeciwstawiana suwerenności. Zewnętrzne dla danego państwa ośrodki polityczne mogły bowiem narzucać

1 *Conclusions*, Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020), General Secretariat of the Council, Brussels, 21 July 2020.

2 F. Hayek, *Road to Serfdom*, Chicago 1944, 54.

3 J. Raz, *The Rule-of-law and its Virtue*, [w:] *Liberty and the Rule-of-law*, ed. R. Cunningham, College Station 1979, 3-21.

pod płaszczykiem praworządności własne normy prawne, które w ten sposób naruszały narodową demokrację<sup>4</sup>. Dotyczyło to przede wszystkim prawa międzynarodowego lub funkcjonowania organizacji międzynarodowych, które wykorzystywały zasadę praworządności do wprowadzania swoistej hierarchii władzy między poziomem ponadnarodowym a krajowym, co mogło skutkować podporządkowaniem normatywnym danego państwa, a więc ograniczało jego suwerenność.

Tak jak wspomniano, praworządność jest definiowana bardzo szeroko. Jest terminem, wokół którego toczy się wiele sporów i konfliktów. Była uznawana za niezwykle podatną na definicyjne nadużycia, interpretacje polityczne, a także wykorzystywanie w sytuacji konfliktów<sup>5</sup>. Była konceptualnie „przeciążona”, ulegająca wpływom politycznym i dostosowująca się do potrzeb zmieniającej się agendy politycznej<sup>6</sup>. Był więc to koncept, który z czasem nie tylko poddany został silnemu wpływowi ideologicznemu, ale również stał się orężem rywalizacji o władzę oraz hierarchicznie sprawowanej władzy, zwłaszcza w stosunkach międzynarodowych<sup>7</sup>.

W tym kontekście warto zauważyć, że wymieniona w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) praworządność nie jest nigdzie w traktatach definiowana. Uczyniła to dopiero w 2014 roku KE<sup>8</sup>. Komisja powiązała praworządność m.in. z prawami podstawowymi, a więc przestrzeganiem liberalnych wartości politycznych, które powinny obowiązywać w całej UE, ale były one również przez tę organizację promowane w skali globalnej. Komisja traktuje wartości europejskie w sposób uniwersalny, a zarazem misyjny, a więc zamierza je krzewić w samej UE i poza jej granicami. Świadczy o tym orędzie o stanie Unii wygłoszone przez Ursulę von der Leyen, w którym wzywała do respektowania wartości m.in. Rosję i Chiny<sup>9</sup>. Ponadto, Komisja interpretowała praworządność w kontekście politycznej niezależności sądownictwa w państwach członkowskich. Wreszcie w relacji do legalności, a dokładnie zachowania demokratycznych procedur stanowienia prawa. Propozycje Komisji z 2014 roku faktycznie zmierzały do zwiększenia hierarchii prawa i instytucji europejskich nad krajowymi, co mogło ograniczać uprawnienia narodowych parlamentów. Pomimo tego KE deklarowała troskę o zachowanie demokratycznych procedur w państwach członkowskich.

W ten sposób praworządność w wykładni Komisji, ale również Parlamentu Europejskiego – została powiązana z przestrzeganiem wartości międzynarodowych, które były coraz częściej interpretowane zgodnie z ideami środowisk liberalnych i lewicowych. Ponadto, praworządność prowadziła do wzmocnienia hierarchii władzy między prawem i instytucjami unijnymi, a poziomem narodowym. Emanacją tego procesu była próba uniezależnienia sądownictwa krajowego od wpływu instytucji państwowych, przede wszystkim parlamentów, ale również miejscowych trybunałów konstytucyjnych. Chodziło też o silniejsze powiązanie sądownictwa narodowego z prawem

4 F. Neumann, *The Rule-of-law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*, Oxford 1986.

5 A. Magen, *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, „Journal of Common Market Studies”, 2016, vol. 54, no. 5, 1051.

6 A. Magen, *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, op. cit., 1052.

7 I. Hurd, *The international rule of law and the domestic analogy*, „Global Constitutionalism”, 2015, vol. 4, no. 3, 365–395 [391].

8 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady - Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, COM(2014) 158 final, Strasburg, 11.3.2014 r.

9 *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*, 16 September 2020, European Commission, Brussels.

**Konflikt o praworządność w UE rozpoczął się formalnie wraz z otwarciem przez Komisję Europejską procedury art. 7 TUE przeciwko Polsce na początku 2016 roku, niespełna 3 miesiące po objęciu władzy w tym kraju przez koalicję Zjednoczonej Prawicy.**

UE i sądami europejskimi. Wreszcie instytucje unijne – w tym technokratyczne – rościły sobie prawo do orzekania o jakości lokalnej demokracji w państwach członkowskich, ich legalności, transparentności, rozliczalności itp.<sup>10</sup>. Wszystko razem czyniło z praworządności instrument polityczny i stwarzający szerokie pole do nadużyć przez najsilniejszych graczy na arenie unijnej.

**Konflikt o praworządność w UE rozpoczął się formalnie wraz z otwarciem przez Komisję Europejską procedury art. 7 TUE przeciwko Polsce na początku 2016 roku, niespełna 3 miesiące po objęciu władzy w tym kraju przez koalicję Zjednoczonej Prawicy.** Podstawowym zarzutem KE były zmiany w sądownictwie wprowadzane w Polsce. Niemniej naukowcy wskazują na dużo szerszy kontekst tego konfliktu. W ich opinii była to kolejna odsłona sporu o suwerenność państw uczestniczących w integracji<sup>11</sup>. Był to również spór o wizję przyszłości zjednoczonej Europy. Z jednej strony znajdowała się wizja „Europy ojczyzn”, a więc pielęgnująca podmiotowość państw członkowskich, które mają swobodę we wprowadzaniu reform wewnętrznych zgodnie z oczekiwaniem wyborców, zwłaszcza w sferach przynależnych do wyłącznych kompetencji państw narodowych. Z drugiej była wizja Europy scentralizowanej, w ramach której kompetencje unijne obejmują kolejne sfery będące wcześniej domeną państw członkowskich. Według tej wizji istnieje wyraźna hierarchia prawa i instytucji unijnych nad prawem krajowym i demokratycznymi instytucjami w państwach członkowskich. Był to więc spór między Europą subsydiarną, czyli pomocniczą wobec państw członkowskich, a Europą scentralizowaną, która w coraz większym stopniu odgórnie zarządza politykami publicznymi w UE.

Spór o praworządność dotyczył też interpretacji wartości europejskich. Dotyczyło to przede wszystkim konfliktu między liberalno-lewicowym podejściem do tych wartości, a konserwatywnym, które inaczej rozumiało m.in. prawa kobiet lub prawa mniejszości, a jednocześnie odmiennie definiowało rodzinę, wspólnotę i inne kategorie życia społecznego (por. Tablica 1). Wyrazem tych rozbieżności była m.in. polityka migracyjna, stosunek do wielokulturowości, do narodowej tożsamości, religii i tradycji itp.<sup>12</sup> W ten sposób spór o wartości obejmował wiele polityk UE, a tym samym rzutował na sprawność rozwiązywania poszczególnych kryzysów europejskich. Na tym tle doszło również do fundamentalnej rozbieżności między zachodnią a wschodnią częścią UE, w ramach której rządy Europy Środkowej zarzucały zachodnim partnerom, że zdradziły własne wartości przyświecające przez wieki cywilizacji europejskiej, jak również nie rozumieją, ani nie respektują odmienności kulturowej wschodnich członków UE. Jak to napisał Viktor Orbán „Zachód stracił swoją atrakcyjność w oczach Europy Środkowej, a sposób organizowania życia w naszym regionie nie wydaje się być pociągający dla Zachodu”<sup>13</sup>.

10 Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady - Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, ANNEXES 1 to 2, COM(2014) 158 final, Strasburg, 11.3.2014 r., 1.

11 R. Coman, C. Leconte, *Contesting EU authority in the name of European identity: the new clothes of the sovereignty discourse in Central Europe*, „Journal of European Integration”, 2019, vol. 41, no. 7, 855-870.

12 R. Coman, C. Leconte, *Contesting EU authority in the name of European identity*, op. cit., 856.

13 V. Orbán, *Together we will succeed again*, „Magyar Nemzet”, 21.09.2020, <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/pm-orban-in-magyar-nemzet-together-we-will-succeed-again/> [29.09.2020].

Innym aspektem omawianego sporu było zarzucanie rządowi Europy Środkowej, w tym polskiemu, że łamią zasady demokracji i systematycznie zmierzają w stronę autorytaryzmu. Z kolei w opinii polityków oskarżanych o łamanie praworządności, spór wynikał z nadmiernej ekspansji instytucji unijnych i innych państw członkowskich w ich kompetencje krajowe, a tym samym ingerowania w wewnętrzne spory polityczne. Naruszało to suwerenność ich wspólnot demokratycznych, traktaty europejskie i dobre obyczaje w UE. Dlatego konieczna była obrona narodowej demokracji, w tym kompetencji własnych parlamentów i supremacji narodowej konstytucji<sup>14</sup>.

Kolejnym wyzwaniem było to, że problem łamania praworządności, wartości europejskich, bądź demokracji w UE wzbudzał kontrowersje na poziomie operacyjnym oraz w odniesieniu do skuteczności politycznej. Legalne instrumenty przeciwdziałania takim zjawiskom były bardzo ograniczone<sup>15</sup>. W prawie traktatowym podstawowym instrumentem był art. 7 TUE dotyczący stwierdzenia przez Radę ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii. Rozstrzygnięcie sporów odnoszących się do wartości UE, w tym łamania praworządności, pozostawiono instytucjom międzyrządowym, w dodatku przy ustanowieniu wysokich progów w zakresie głosowania. Kluczowe znaczenie ma etap proceduralny, w którym Rada Europejska stanowi jednomyślnie o poważnym i stałym naruszeniu przez państwo członkowskie wartości wymienionych w artykule 2 TUE, w tym praworządności. Jest to więc procedura polityczna (a nie sądowicza), w której wymagana jest zgoda wszystkich państw (poza oskarżonym), aby wniosek mógł zostać przyjęty. To stanowi poważne utrudnienie proceduralne, dlatego wielu komentatorów uznało, że procedura art. 7 jest nieefektywna<sup>16</sup>, albo jest wręcz „bezzębnym psem”<sup>17</sup>. Inni zwrócili uwagę na to, że w traktacie specjalnie przyjęto tak wygórowane progi głosowania, aby nie doszło do nadużyć art. 7 ze strony większości państw członkowskich. Wspomniana procedura powinna być stosowana w wyjątkowych przypadkach, kiedy zostały złamane w sposób fundamentalny wartości UE, a także krajowy system polityczny nie jest w żaden sposób w stanie skorygować problemu w przewidywalnej przyszłości<sup>18</sup>. Z tego względu art. 7 określany jest mianem „bomby nuklearnej”, a jego wprowadzenie do Traktatu o Unii Europejskiej miało przede wszystkim funkcję odstraszącą<sup>19</sup>. Takiego sformułowania użył nawet José Manuel Barroso, kiedy zachęcał do podjęcia raczej perswazji i ewentualnie ściśle ukierunkowanych postępowań sądowych zamiast sięgania po art. 7<sup>20</sup>.

- 14 Szerzej: T.G. Grosse, *Polish political parties towards the European Union and its crises*, [in:] *Contemporary States and the Crisis of the Western Order*, M.A. Cichocki (ed.), Studies in European Integration, State and Society, Peter Lang, Berlin 2020, 263-283.
- 15 M. Blauberger, R.D. Kelemen, *Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards against Democratic Backsliding in the EU*, "Journal of European Public Policy", 2017, Vol. 24, No. 3, 321-36; B. Bugarić, T. Ginsburg, *The Assault on Postcommunist Courts*, "Journal of Democracy", 2016, Vol. 27, No. 3, 69-82; U. Sedelmeier, *Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU: The Limits of Material Sanctions and the Scope of Social Pressure*, "Journal of European Public Policy", 2017, vol. 24, no. 3, 337-51.
- 16 D.R. Kelemen, *Europe's other democratic deficit: national authoritarianism in Europe's democratic union*, "Government and Opposition", 2017, 52(2): 211-38; K.L. Scheppele, *EU Can Still Block Hungary's Veto on Polish Sanctions*, "Politico", 11 January 2016, <http://www.politico.eu/article/eu-can-still-blockhungarys-orban-veto-onpolish-pis-sanctions/> [29.09.2020].
- 17 W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, "Columbia Journal of European Law", 2010, vol. 16, no. 3, 385-426.
- 18 C. Closa, D. Kochenov, J.H.H. Weiler, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper RSCAS 2014/25.
- 19 D. Kochenov, *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, Florence: EUI Working Papers, LAW 2017/10.
- 20 J.M.D. Barroso, *State of the Union address 2013*, European Commission, 11 September 2013, Speech/13/684, 10.



TABLICA 1. **PORÓWNANIE WARTOŚCI POLITYCZNYCH**

KONSERWATYZM	LIBERALIZM	LEWICA
<b>GOSPODARKA</b>		
Promowanie wolności gospodarczej.	Promowanie wolności gospodarczej, ograniczenie interwencjonizmu państwa.	Podejście socjalne i protekcyjne, interwencjonizm państwa.
<b>RODZINA</b>		
Niedyskryminacja mniejszości. Model tradycyjny - kobieta i mężczyzna, przeciwne zawieraniu małżeństw i adopcji przez związki jedнопłciowe.	Niedyskryminacja mniejszości.	Niedyskryminacja mniejszości, wspieranie ruchów LGBT, małżeństw homoseksualnych, prawa do aborcji, eutanazji.
<b>TOŻSAMOŚĆ NARODOWA</b>		
Odrzucenie koncepcji wielokulturowości jako wzorca dla przyszłej UE - państwa same powinny decydować o skali migracji i sposobie nadawania obywatelstwa	Kreowanie tożsamości europejskiej, stopniowe przekazywanie kompetencji narodowych na poziom ponadnarodowy.	
<b>SUWERENNOŚĆ</b>		
Nadrzędna rola państw narodowych w integracji europejskiej.	Wspieranie szybkiego procesu integracji europejskiej, przekazywanie kompetencji z państw narodowych na poziom instytucji europejskich.	

Źródło: Opracowanie własne

Na podstawie art. 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przestrzeganie wartości europejskich wymienionych w tym dokumencie ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, kiedy państwa członkowskie stosują prawo UE.

Jego podejście miało skłaniać do dialogu między państwami członkowskimi, a nie do nakładania sankcji. Dlatego naukowcy zachęcali do negocjacji oraz wywierania presji na rządy łamiące liberalne wartości europejskie, a nie do karania państw, zwłaszcza finansowo<sup>21</sup>.

**W Brukseli zwyciężył jednak pogląd, że w obliczu trudności uruchomienia sankcji w oparciu o art. 7 należy szukać innych, bardziej skutecznych instrumentów presji.** Dlatego Komisja Europejska skierowała szereg skarg dotyczących łamania praworządności na Węgrzech i w Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Naukowcy bardzo szybko skrytykowali taki sposób działania. Przede wszystkim uznali, że unijne sądy nie mogą uchwycić systemowego znaczenia pojedynczych i szczegółowych spraw zaskarżanych przez Komisję<sup>22</sup>. Dlatego wyroki Trybunału mogą być niejednoznaczne z punktu widzenia łamania wartości UE, albo wręcz korzystne dla skarżonego państwa. Inni dodają, że postępowania w sprawie naruszenia przepisów unijnych jest skuteczne jedynie w odniesieniu do norm prawnych klarownie i precyzyjnie określonych<sup>23</sup>, a nie tak ogólnych, jak to ma miejsce w przypadku wartości europejskich<sup>24</sup>. Znawcy prawa europejskiego dodają też, że **na podstawie art. 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przestrzeganie wartości europejskich wymienionych w tym dokumencie ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, kiedy państwa członkowskie stosują prawo UE**<sup>25</sup>. Ponadto, kierowanie tak silnie upolitycznionych kwestii do rozstrzygnięcia przez TSUE może przyczynić się do upolitycznienia zarówno sądów unijnych, jak i narodowych. W ten sposób zaangażowane w te kwestie sądy mogą łatwo stracić autorytet społeczny i bezstronność polityczną<sup>26</sup>. Wreszcie, zdaniem naukowców nałożenie kar finansowych w procedurze sądowej nie jest proste, gdyż Komisja może je ustanowić jedynie na podstawie drugiego negatywnego orzeczenia TSUE. Egzekucja kar jest uzależniona od możliwości ich płacenia przez państwo członkowskie<sup>27</sup>. Wreszcie, praktyka dowodzi, że kwoty kar ustanowionych przez TSUE są relatywnie niewielkie<sup>28</sup>. Warto przypomnieć, że sankcje finansowe powiązane z nieegzekwowaniem wyroków sądów europejskich pojawiły się stosunkowo późno w historii integracji, bo dopiero na początku lat 90-tych ubiegłego wieku (zostały wprowadzone traktatem z Maastricht). Z tych wszystkich powodów także procedura sądowa związana z dyscyplinowaniem państw łamiących wartości UE była coraz częściej krytykowana, w tym z uwagi na jej umiarkowaną skuteczność.

21 U. Sedelmeier, *Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU...* op. cit., 338.

22 K.L. Scheppelle, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions* [in:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, eds. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge University Press, Cambridge 2016, 105–132; K.L. Scheppelle, R.D. Kelemen, *Defending Democracy in EU Member States*, [in:] *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, 413–456 [433].

23 M. Blauberger, *National responses to European Court jurisprudence*, "West European Politics", 2014, 37(3): 457–74 [459].

24 D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality. Pre-Accession Conditional in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, The Hague 2008.

25 M. Blauberger, R.D. Kelemen, *Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU*, "Journal of European Public Policy", 2017, 24:3, 321–336 [328].

26 M. Blauberger, R.D. Kelemen, *Can courts rescue national democracy?* op. cit., 322, 331–333.

27 P. Wenneras, *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but Not Kicking*, "Common Market Law Review", 2012, 49 (1): 145–176 [157].

28 G. Falkner, *Fines Against Member States: An Effective New Tool in Eu Infringement Proceedings?* "Comparative European Politics", 2016, 14 (1): 36–52.

Dlatego zarówno naukowcy<sup>29</sup>, jak również **elity europejskie coraz częściej rozważały wprowadzenie sankcji finansowych za naruszanie wartości UE**, jak to określili jedni akademicy, „aby nie subsydiować autokracji”<sup>30</sup>. **Na ten temat opinia naukowców była jednak mocno podzielona.** Przede wszystkim panowała opinia, że sankcje finansowe między zaprzyjaźnionymi demokracjami są rzadkie, a jeśli już są wprowadzane, to prowadzą do pogorszenia sojusznicznych relacji<sup>31</sup>. Od początku dyskusji na ten temat istniało więc ryzyko, że sankcjonowanie praworządności może być toksyczne dla relacji w UE i może powodować spadek społecznego poparcia dla integracji europejskiej. Naukowcy uznają, że sankcje przynoszą niewielki skutek<sup>32</sup>, natomiast mogą wywołać groźne efekty uboczne lub są wręcz przeciwnie skuteczne. Przede wszystkim mogą wzmacniać politycznie rząd łamiący wartości unijne, głównie na arenie wewnętrznej, a jednocześnie skutkować silnymi nastrojami eurosceptycznymi w karanym kraju<sup>33</sup>. Ucierpieć może zwłaszcza autorytet KE, jak również państw najbardziej energicznie domagających się kar finansowych. Według innych naukowców nawet jeśli sankcje powiązane z unijnym budżetem będzie można łatwiej wyegzekwować, to lokalne rządy i tym samym popierający ich wyborcy - mogą uznać takie kary za pozbawione podstaw, a więc nielegitymizowane. Będzie to niekorzystne dla długofalowego poparcia społeczeństwa dla integracji europejskiej<sup>34</sup>. Jeśli instytucje unijne wymuszają na danym państwie, aby w obliczu sankcji płaciło beneficjentom pomocy europejskiej z własnego budżetu, to rząd takiego państwa może łatwo uznać, że nie ma odpowiednich środków własnych i przesunąć winę za brak finansowania na UE<sup>35</sup>.

Jak się wydaje, **jedynym skutecznym efektem sankcji może być doprowadzenie do upadku rządu łamiącego prawo UE lub inne zalecenia UE**, a także jego zmiana na gabinet bardziej przychylny dla kierunku polityki UE<sup>36</sup>. Jednak o ile taka strategia mogła odnosić sukcesy w okresie przedakcesyjnym, czego przykładem była zmiana rządu na Słowacji w roku 1998<sup>37</sup>, o tyle jest dużo bardziej ryzykowana w okresie członkostwa w UE. Może bowiem bardzo łatwo skompromitować działania UE wśród miejscowego społeczeństwa. Jednocześnie jest wątpliwa pod względem moralnym, gdyż wywieranie presji na zmianę demokratycznie wybranego rządu w pań-

29 L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 2017, 19: 3–47; M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, „Journal of European Integration”, 2020, DOI: 10.1080/07036337.2019.1708337.

30 K.L. Scheppele, R.D. Kelemen, *Defending Democracy in EU Member States*, op. cit. 440; R.D. Kelemen, K.L. Scheppele, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, „Verfassungsblog”, 10 September 2018, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/> [29.09.2020].

31 C. Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* Routledge, Abingdon 2010.

32 U. Sedelmeier, *Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU...* op. cit., 338.

33 B. Schlipphak, O. Treib, *Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding*, „Journal of European Public Policy”, 2017, 24:3, 352-365; C. Closa, *The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance*, „Journal of European Public Policy”, 2019, 26:5, 696-716 [700-701].

34 M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 13-14.

35 M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 13.

36 F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Governance by Conditionality. EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy”, 2004, 11 (4): 661–679 [670]. Te intencje pokrywają się z wypowiedzią dziennikarzy Der Spiegel: „Oficjalnie chodzi o to, by uniemożliwić korupcję przy korzystaniu z funduszy. W rzeczywistości ten instrument ma potencjał pozwalający na karanie populistycznych rządów, takich jak Orbana czy Kaczyńskiego”. Por. M. Becker, J. Puhl, *Hetzen und kassieren - das geht nicht mehr*, „Der Spiegel”, 06.11.2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-ungarn-und-polen-koennten-bald-die-eu-milliarden-gestrichen-werden-a-00000000-0002-0001-0000-000173898766> [29.11.2020].

37 M.A. Vachudova, *Tempered by the EU? Political parties and party systems before and after accession*, „Journal of European Public Policy”, 2008, vol 15, no. 6, 861—879 [870].

stwie członkowskim - bez względu na to czy przez instytucje unijne, czy przez inne kraje UE - wydaje się wykraczać poza dotychczas przyjęte standardy europejskie.

Szefowie i głowy państw członkowskich zebrani na nadzwyczajnym szczycie UE w lipcu 2020 podejmowali decyzje dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz tzw. Europejskiego funduszu odbudowy, określanego także jako „UE nowej generacji” (ang. *Next Generation EU*). Fundusz będzie dysponował 750 mld euro z pożyczek zaciągniętych przez Komisję Europejską, które powinny być przeznaczone na inwestycje w latach 2021-2023 i rozliczone najpóźniej do końca 2026 roku. Oba instrumenty, tj. wieloletnie ramy finansowe oraz fundusz odbudowy mają być objęte nowo powstałą warunkowością odnoszącą się do wartości UE, w tym przede wszystkim praworządności.

Wspomniana warunkowość otrzymywania funduszy unijnych po roku 2021 była postulowana przez niektóre państwa członkowskie z Europy Zachodniej od wielu lat. Przykładowo w roku 2017 na wspólnej konferencji prasowej kanclerz Angela Merkel i prezydent Emmanuel Macron poparli Komisję Europejską w procedurze przeciwko Polsce, jak również apelowali o skuteczniejsze sankcje za łamanie praworządności<sup>38</sup>. Nic więc dziwnego, że taki postulat był też podnoszony przez KE i PE w odpowiednich dokumentach oraz wypowiedziach urzędników i polityków. Jednocześnie tego typu warunkowość była krytykowana przez wielu ekspertów i polityków z Europy Środkowej, zwłaszcza takich państw jak Polska, Węgry, Chorwacja, Bułgaria, Rumunia, Słowenia. Były one oskarżane o łamanie praworządności przez polityków z państw Europy Zachodniej, zwłaszcza niemieckich, francuskich i niderlandzkich, jak również przedstawicieli Komisji i Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie władze wspomnianych państw z Europy Środkowej wielokrotnie dowodziły, że zarzuty stawiane w związku z praworządnością są motywowane polityczne, nierzetelne, stosowane arbitralnie. Dowodzą też podwójnych standardów, gdyż inną miarą traktuje się podobne standardy przyjmowane w państwach Europy Zachodniej i tych z Europy Środkowej<sup>39</sup>. Zwracano uwagę, że tak się dzieje zwłaszcza w stosunku do rządów konserwatywnych, mających niejednokrotnie odmienną wizję integracji bądź polityk unijnych od tych proponowanych przez Paryż i Berlin<sup>40</sup>.

Jak się wydaje, egzekwowanie praworządności miało być elementem szerszego planu politycznego mającego przeciwdziałać tendencjom dezintegracyjnym w UE. Miało służyć osłabianiu ruchów eurosceptycznych domagających się większej podmiotowości narodowej lub partii konserwatywnych mających inne poglądy na wartości europejskie, a także innych sił politycznych, które wyłamywały się z głównego nurtu politycznego dominującego od wielu lat w Europie.

38 A. Rettman, *Macron and Merkel take tough line on Poland*, „EUobserver”, 15.12.2017, <https://euobserver.com/justice/140320> [27.07.2020].

39 *UE stosuje podwójne standardy ws. praworządności? „To jest prawdziwy powód, reszta to preteksty”*, „Polskie Radio 24”, 13.01.2020, <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/2435294,UE-stosuje-podwojne-standardy-ws-praworzadnosci-To-jest-prawdziwy-powod-reszta-to-preteksty> [29.09.2020].

40 W opinii eurodeputowanego PiS Ryszarda Czarneckiego „ci ludzie po prostu z pobudek ideologicznych nie mogą ścierpieć konserwatywnej i prawicowej Polski, która dba o tradycyjne wartości i jest absolutnie wyjątkiem na skalę Europy. Każdy więc pretekst, żeby uderzyć w Polskę, jest dla nich dobry”. Szerzej: Czarnecki po debacie w KE: „To, że Timmermans ma szereg pomocników w Polsce, to może mniej świadczy o nim, a bardziej o tych politykach”, „wPolityce.pl”, 31 sierpnia 2017, <https://wpolityce.pl/polityka/355592-nasz-wywiad-czarnecki-po-debacie-w-ke-to-ze-timmermans-ma-szereg-pomocnikow-w-polsce-to-moze-mniej-swiadczy-o-nim-a-bardziej-o-tych-politykach> [29.09.2020].

**Warunkowość odnosząca się do wartości europejskich niesie ryzyko zwiększenia sporów między państwami, zwłaszcza na linii wschód – zachód w UE.**

Problem wprowadzenia sankcji finansowych związanych z praworządnością może dać w ręce Komisji Europejskiej ogromną władzę, gdyż ma ona formułować zarzuty i monitorować, czy państwa podejmują odpowiednie działania, aby spełnić oczekiwania Komisji i wycofują się ze stawianych zarzutów. W dalszym ciągu postępowanie Komisji może budzić wątpliwości od strony motywacji politycznych, obiektywizmu, a także podwójnych standardów. Według projektu z 2018 roku<sup>41</sup> zarzuty KE będą formułowane na podstawie – używając sformułowań samej Komisji – „uogólnionych braków w zakresie praworządności”, a więc szeroko rozpowszechnionych opinii w mediach, środowiskach pozarządowych i eksperckich, jak również ocen polityków, którzy uczestniczą w kształtowaniu tego typu „uogólnionych opinii”. Będą one także wspierane przez wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE, opinie Rady Europy i jej wyspecjalizowanych organów (m.in. Komisji Weneckiej), europejskich organizacji sądowniczych, w tym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa itp. Warto zaznaczyć, że autonomia Komisji była coraz bardziej ograniczona przez najbardziej wpływowe państwa członkowskie<sup>42</sup>, a w sprawie praworządności urzędnicy europejscy liczyli się przede wszystkim ze zdaniem Francji i Niemiec.

Ponadto, możliwość sankcji finansowych odnoszących się do praworządności i innych wartości UE umożliwia wywieranie presji przez państwa członkowskie w Radzie UE. Przykładem takiej sytuacji były negocjacje na lipcowym szczycie UE, kiedy przedstawiciele Rzeczypospolitej znaleźli się pod ogromnym naciskiem ze strony innych państw na płaszczyźnie praworządności. Prowadziło to do wielu polskich ustępstw, przede wszystkim finansowych. Było to korzystne dla państw najbogatszych, określanych jako płatnicy netto do budżetu UE, którzy mogli realizować własne interesy finansowe kosztem Polski i innych państw Europy Środkowej.

**Warunkowość odnosząca się do wartości europejskich niesie ryzyko zwiększenia sporów między państwami, zwłaszcza na linii wschód – zachód w UE.** Głosowania w Radzie są najczęściej silnie upolitycznione, co oznacza, że obok procedowanej kwestii pojawiają się często inne wątki negocjacyjne, które przy tej okazji mogą być przedmiotem przetargu politycznego. Będzie to dyskomfortowa sytuacja dla każdego rządu zabiegającego o uruchomienie funduszy, przede wszystkim rządów konserwatywnych, ale potencjalnie także tych o profilu liberalno-lewicowym. Jeśli pojawi się kwestia zarzutów o przestrzeganie wartości, to pozostałe państwa będą nie tylko ingerować w wewnętrzne reformy, które mogą nie być kompetencją UE, ale również wywierać presję na jak najbardziej korzystne dla nich załatwienie innych spraw negocjowanych w Brukseli. Istnieje też niebezpieczeństwo, że liderzy integracji mogą uznać krytykę ich linii politycznej, zwłaszcza wysuwanych przez nich propozycji działań antykrzysowych lub planów reform europejskich – jako negowanie europejskich wartości. Tak była interpretowana polska odmowa dla poparcia planu relokacji uchodźców z 2015 roku, właśnie jako brak poszanowania dla wartości unijnych, a następnie złamanie praworządności (tj. prawa europejskiego).

41 Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM(2018) 324 final, Bruksela, dnia 2.5.2018 r.

42 Por. T.G. Grosse, *Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji*, [w:] T.G. Grosse (red.): *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, 9-32.

## 2

## KRÓTKA KRONIKA KONFLIKTU

Artykuł 7 TUE dotyczący naruszenia wartości europejskich został wprowadzony traktatem amsterdamskim w roku 1997, a więc znacznie wcześniej niż nastąpiło poszerzenie UE na wschód. Mimo tego, niektórzy akademicy uznali, że to właśnie otwarcie się Unii na państwa post-komunistyczne było główną przesłanką dla wprowadzenia tego przepisu<sup>43</sup>. W istocie, utworzenie w roku 2000 koalicji rządowej w Austrii z radykalną partią prawicową Jörga Haidera otworzyło drogę do sankcji, ale tylko bilateralnych, ze strony niektórych państw członkowskich. Nie uruchomiono natomiast procedury przewidzianej w art. 7. Bez względu na intencje twórców wspomnianego zapisu traktatowego, jego inauguracja nastąpiła po raz pierwszy wobec dwóch państw członkowskich z Europy Środkowej: Polski i Węgier.

W 2013 roku Komisja Europejska rozpoczęła publikowanie corocznych unijnych wyników w zakresie wymiaru sprawiedliwości (*EU Justice Scoreboard*)<sup>44</sup>. W następnym roku zaproponowała kryteria oceny naruszenia praworządności w UE. Niewiele później można było je wprowadzić w praktyce, co niezależnie od oceny sytuacji prawnej w Polsce służyło samej Komisji – w ten sposób zwiększała ona własne kompetencje. KE zapoczątkowała własną procedurę w styczniu 2016 roku oczekując odpowiedzi od polskiego rządu na zarzuty dotyczące zmian personalnych w Trybunale Konstytucyjnym oraz podnosząc kwestię braku pluralizmu w polskich mediach<sup>45</sup>. Polski rząd stał na stanowisku, że wymienione sprawy to kompetencja wyłączna państwa członkowskiego, dlatego nie wysłał odpowiedzi na opinię Komisji. W lipcu 2016 roku urzędnicy europejscy wystosowali zalecenia wobec Warszawy w zakresie oczekiwanych zmian<sup>46</sup>. Ponieważ Bruksela nie uzyskała zadawalającej odpowiedzi od polskiego rządu, dlatego wystosowała niedługo później kolejne rekomendacje<sup>47</sup>. W marcu 2017 roku, w ślad za serią ustaw dokonujących reformy sądownictwa w Polsce, Komisja rozpoczęła pierwsze postępowanie w sprawie naruszenia przepisów unijnych do TSUE<sup>48</sup>, a w lipcu wystosowała do polskiego rządu swoje

43 W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark...*, op. cit.

44 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU Justice Scoreboard. A tool to promote effective justice and growth*, COM(2013) 160 final, Brussels, 27.3.2013.

45 *Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting of 13 January 2016*, 13 January 2016, Brussels.

46 *Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce*, Dz.U. L 217 z 12.8.2016, 53.

47 *Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374*, Dz.U. L 22 z 27.1.2017, s. 65.

48 C-192/18.



trzecie zalecenia w zakresie rozwiązania sporu<sup>49</sup>. W październiku tego samego roku Komisja skierowała kolejną sprawę do TSUE<sup>50</sup>. W grudniu 2017 roku KE przyjęła czwarte rekomendacje dla rządu Rzeczypospolitej<sup>51</sup> i zainicjowała procedurę z art. 7 TUE<sup>52</sup>. W roku 2019 i 2020 Komisja wszczęła dwa kolejne postępowania o naruszenia przepisów unijnych do TSUE<sup>53</sup>.

Wejście KE na ścieżkę sporu sądowego wynikało z nieskuteczności procedowania art. 7 w Radzie UE. Wprawdzie już w roku 2018 doszło do trzech przesłuchań polskiego rządu przed Radą do spraw Ogólnych w sprawie zarzutów formułowanych przez Komisję, które dotyczyły głównie polskiej reformy sądownictwa. Niemniej państwa członkowskie były wyraźnie podzielone. Stroną krytykującą polskie władze były przede wszystkim Niemcy, Francja i państwa nordyckie, a większość państw Europy Środkowej nie podzielała tej krytyki. Dlatego nie było możliwe przejście do ważnego etapu proceduralnego, w ramach którego cztery piąte państw zgromadzonych w Radzie UE może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2 TUE. Przeciwnicy polskiego rządu nie dysponowali taką większością, a więc nie przechodzono do tego etapu procedury. Państwa krytycznie nastawione do Polski obawiały się, że przegrane głosowanie w tej sprawie może oczyścić z zarzutów polskie władze, a tym samym wzmocnić je, a jednocześnie zdezaktywować oskarżenia formowane przez Komisję i wspierane przez Parlament Europejski i niektóre państwa UE<sup>54</sup>. Z przyczyn politycznych procedura artykułu 7 została więc w praktyce zawieszona.

Kampania sądownicza Komisji przynosiła tylko ograniczone rezultaty. Wprawdzie polski rząd w przypadku niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia TSUE zmieniał prawo krajowe, ale zasadniczo nie mogło to zatrzymać zmian w polskim sądownictwie. Stwierdziła to nawet w jednym z wywiadów komisarz Věra Jourová<sup>55</sup>. Niektóre werdykty Trybunału były dla Polski nawet korzystne. Tak było m.in. w przypadku wyroku dotyczącego pytania prejudycjalnego skierowanego do sądu unijnego przez Irlandzki Sąd Najwyższy w sprawie ekstradycji podejrzanego o udział w mafii narkotykowej. Sąd irlandzki miał wątpliwości, czy należy respektować europejski nakaz aresztowania w obawie o niezawisłość polskich sądów i naruszenie praworządności w tym kraju. W orzeczeniu Trybunału<sup>56</sup> sformułowano metodę weryfikowania takich wątpliwości. Sąd otrzymujący prośbę w sprawie ekstradycji musi za każdym razem ocenić, czy występuje ryzyko dla danej osoby objętej nakazem aresztowania w zakresie naruszenia

49 Zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146; Dz.U. L 228 z 2.9.2017, s. 19.

50 C-619/18.

51 Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, Dz.U. L 17 z 23.1.2018, s. 50.

52 *Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland*, 20 December 2017, Brussels.

53 C-791/19; *Praworządność: Komisja Europejska wszczyną postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezawisłości sędziów w Polsce*, 29 kwietnia 2020, Bruksela.

54 M. Michelot, *The "Article 7" proceedings against Poland and Hungary: what concrete effects?* Institut Jacques Delors, Jacques Delors Centre - Hertie School, 06/05/2019, [https://institutdelors.eu/en/publications/\\_trashed/](https://institutdelors.eu/en/publications/_trashed/) [29.09.2020].

55 M. Becker, P. Müller, *U-Kommissionsvize über Polen: "Das ist keine Reform, das ist eine Zerstörung"*, Der Spiegel, 8.02.2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/vera-jourova-ueber-reform-in-polen-das-ist-keine-reform-das-ist-eine-zerstoerung-a-00000000-0002-0001-0000-000169356835> [29.09.2020].

56 C-216/18.

jej praw podstawowych oraz niezależności sądownictwa. Według niektórych prawników orzeczenie Trybunału zignorowało okazję do zajęcia się w sposób systemowy łamaniem praworządności w Polsce<sup>57</sup>. Było ich zdaniem wręcz „groźne i wadliwe”. Według tej opinii europejscy sędziowie odmówili wzięcia pod uwagę problemów polskiej reformy sądownictwa. Jednocześnie nałożyli na barki poszczególnych sądów krajowych konieczność dowodzenia, czy każdorazowo i w indywidualnych przypadkach istnieje zagrożenie dla bezstronności danego sądu i właściwa ochrona praw podejrzanych. To przekraczało możliwości poszczególnych sądów, a więc nie mogło zostać rzetelnie zrealizowane w praktyce<sup>58</sup>. Według analizowanej opinii troska o utrzymanie europejskiej kooperacji sądowniczej w zakresie nakazów aresztowania, jak również wzajemnego zaufania w ramach tej współpracy - okazała się ważniejsza dla TSUE od systemowego rozpatrzenia problemu polskiej praworządności. Także inni komentatorzy uznali, że wyrok Trybunału w omawianej sprawie był dla Polski korzystny<sup>59</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że pytania prejudycjalne w sprawie polskiej reformy sądownictwa kierowały do TSUE także polskie instytucje. Było ich kilkanaście na przestrzeni kilku lat<sup>60</sup>. Również w odniesieniu do nich nie zawsze Trybunał zgadzał się z argumentami pytających, a niekiedy wydawał wyroki generalnie zgodne z linią obrony polskich władz. Tak było w dwóch sprawach skierowanych przez polskie sądy, które obawiały się, że reforma sądownictwa narusza gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów<sup>61</sup>. Trybunał oddalił oba pytania prejudycjalne. Uznał, że reforma systemu dyscyplinarnego dla sędziów w Polsce nie ma żadnego związku z meritem sporu, a więc orzeczeniem w sprawach, którymi zajmowały się oba sądy.

Dlatego niektóre państwa członkowskie, jak również elity brukselskie z KE i PE coraz częściej rozważały wprowadzenie kolejnych mechanizmów egzekwowania praworządności w UE. Dotyczyło to przede wszystkim powiązania przestrzegania wartości europejskich z otrzymywaniem funduszy unijnych. W roku 2018 Komisja skierowała projekt inicjatywy legislacyjnej dotyczącej tej sprawy<sup>62</sup>. W roku 2020 pojawiły się po raz pierwszy rekomendacje dotyczące praworządności w ramach procedury Europejskiego Semestru<sup>63</sup>. Wreszcie we wrześniu 2020 roku Komisja przedstawiła raport na temat przestrzegania praworządności w państwach członkowskich, gdzie miała najwięcej zastrzeżeń właśnie do polskich władz.

57 L. Pech, P. Wachowiec, *1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland*, VerBlog, 2019/1/17, <https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20190211-221846-0> [29.09.2020].

58 Ibidem.

59 C. Rizcalla, "Dear Colleague, Are You Independent Enough?" *The Fate of the Principle of Mutual Trust in Case of Systemic Deficiencies in a Member State's System of Justice*, "EU Law analysis", 4 July 2018, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/07/dear-colleague-are-you-independent.html> [29.09.2020].

60 Np. C-522/18, C-668/18, C-558/18, C-563/18, C-585/18, C624/18, C-625/18, C-623/18, C-824/18, C-588/18.

61 *Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7FCB2EB032D2764ED6E3B2C84B947043?text=&docid=224729&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7001510> [29.09.2020].

62 *Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, op. cit.

63 *Council Recommendation of 20 July 2020 on the 2020 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Poland*, OJ C 282/21, 15; *European Commission, Country Report Poland 2020*, SWD(2020) 520 final, 6, 36.



Sygnatura sprawy	Pozwanyjący	Spór	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>C – 192/18</b>	Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce – uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	Naruszenie przez Polskę prawa UE poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów oraz ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów i prokuratorów	Wyrok: Ustanawiając odmienny wiek przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego UE. Upoważniając Ministra Sprawiedliwości do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce po ukończeniu przez tych sędziów nowego wieku przejścia w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego.
<b>C – 619/18</b>	Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce - uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego – Zastosowanie do urzędujących sędziów – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego po ukończeniu tego wieku uzależniona od uzyskania zgody stanowiącej dyskrecjonalną decyzję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	Wyrok: Z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży.
<b>C – 791/19</b>	Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce - uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego	Postanowienie o środkach tymczasowych: - zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do czasu rozstrzygnięcia sprawy - powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in.
<b>C – 558/18 i C – 563/18</b>	Pytania prejudycjalne skierowane do TSUE przez polskich sędziów.	We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyrażono obawę, że jeżeli sędziowie rozstrzygający sprawy krajowe w składzie jednego sędziego orzekną w sposób niekorzystny dla Skarbu Państwa lub przyznają oskarżonym status małego świadka koronnego, co będzie skutkowało nadzwyczajnym złagodzeniem kary to może wobec nich zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne.	Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) i przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) są niedopuszczalne.
<b>Brak sygnatury sprawy, postępowanie KE z 29 kwietnia 2020 r.</b>	Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce - uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.	KE wszczyna postępowanie przeciwko Polsce w celu ochrony niezawisłości sędziów wysyłając wezwanie do usunięcia uchybienia. Polski rząd w odpowiedzi kwestionuje argumentację KE i wnosi o umorzenie postępowania. KE ponownie kieruje do Polski uzasadnioną opinię.	Rząd polski ma 2 miesiące na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Po tym czasie, jeśli KE uzna za zasadne, może skierować sprawę do TSUE.

## 3

**STANOWISKO  
KOMISJI EUROPEJSKIEJ**

Dla zbadania stanowiska KE wobec praworządności właściwa wydaje się koncepcja „ukierunkowanego oportunisty” (ang. *purposeful opportunist*)<sup>64</sup>. Według niej **Komisja wykorzystuje każdą nadarzącą się okazję do zwiększenia własnych uprawnień, a jednocześnie stara się uwzględnić oczekiwania największych decydentów**, którymi w UE są rządy narodowe. Komisja ma więc własną politykę w szczegółowych sprawach merytorycznych, jak również tych bardziej strategicznych związanych z przyszłością integracji. Jednocześnie uważnie wsłuchuje się w sygnały polityczne napływające z najważniejszych stolic, a tym samym podporządkowuje własne działania interesom narodowym, przynajmniej najbardziej wpływowych nacji.

Kwestia nadzorowania praworządności i innych wartości UE w państwach członkowskich stanowiła znakomitą okazję do zwiększenia uprawnień Komisji wobec rządów narodowych. Jednocześnie wychodziła naprzeciw oczekiwaniom wielu krajów, w tym zwłaszcza tych, które miały tradycyjnie duży wpływ na funkcjonowanie biurokracji unijnej. W 2013 roku niektóre rządy coraz częściej zachęcały Komisję do zwiększenia roli w obronie wartości UE. Przykładem był list ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Niderlandów, Finlandii i Danii do José Manuela Barroso, w którym sugerowano podjęcie sankcji finansowych wobec krajów naruszających te wartości<sup>65</sup>.

W odpowiedzi na oczekiwania tych państw oraz liberalnych i lewicowych polityków z PE Komisja postanowiła w 2014 roku uszczegółowić procedurę kontroli praworządności i innych wartości UE. Zasadniczo chodziło o przedstawienie kryteriów, w oparciu o które będzie uruchamiana przez Komisję procedura art. 7 TUE w sprawie stwierdzenia przez Radę ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii. Artykuł 7 traktatu o UE daje uprawnienie kontrolowania przestrzegania wartości UE w gestii instytucji międzyrządowych. Ponadto, ewentualne stwierdzenie naruszenia tych wartości może zająć tylko w sytuacji wyjątkowej, co jest określone mianem „*poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE wymienionych w artykule 2 TUE*”. Dodatkowo, procedura jest wyjątkowa również pod względem jednomyślnej zgody Rady Europejskiej, że nastąpiło poważne i stałe naruszenie

64 Por. L. Cram, *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*, London 1999; I. Camisão, M.H. Guimarães, *The Commission, the Single Market and the Crisis: The Limits of Purposeful Opportunism*, „Journal of Common Market Studies”, 2017, vol. 55, no 2, 223–239.

65 G. Westerwelle, F. Timmermans, V. Søvnald, E. Tuomioja, *Open letter to José Manuel Barroso, President of the European Commission*, Brussels, 6 March 2013.

**Komisja arbitralnie, a więc w dowolny sposób określała sposób dokonywania przez siebie interpretacji łamania praworządności.**

przez państwo członkowskie wartości unijnych. Jak wcześniej wspomniano, tak wysoki próg aprobaty traktatowej w tej sprawie mógł być podyktowany chęcią poszanowania autonomii państw i demokracji narodowej, jak również niedopuszczenia do nadużywania art. 7 przez instytucje unijne bądź inne państwa UE. Dlatego wszystkie inne procedury sankcyjne w założeniu powinny zachować traktatową podstawę dla stwierdzenia naruszenia wartości UE, a więc procedować w tej sprawie jedynie w oparciu o jednomyślną decyzję państw Unii.

Komisja była zachęcana jednak do tego, aby nie tylko skonkretyzować kryteria oceny poważnego naruszenia praworządności, ale również wzmocnić ten reżim, w tym związane z nim sankcje - nawet wówczas, kiedy nie będzie jednolitej zgody państw na takie postępowanie. W ten sposób **już w roku 2014 chciano ominąć zapisy art. 7 i doprowadzić do sytuacji, w której łatwiej będzie posądzić jakieś państwo o łamanie wartości UE, jak również szybciej i skuteczniej egzekwować wobec niego sankcje.**

Właśnie dlatego Komisja w komunikacie z 2014 roku zatytułowanym „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”<sup>66</sup> odwołuje się nie tylko do art. 7, ale również do art. 258 TFUE. Na podstawie tego przepisu istnieje możliwość zaskarżenia danego państwa członkowskiego do TSUE jeśli Komisja uzna, że to państwo uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów. W ten sposób KE poszukiwała możliwości poszerzenia mechanizmu międzyrządowego przewidzianego w art. 7 o mechanizm sądowy odwołujący się do wyroków TSUE. Sąd unijny – a nie jednomyślna zgoda państw UE - miał więc stwierdzać naruszenie wartości, a następnie egzekwować wycofanie się danego państwa z takiego uchybienia pod groźbą sankcji finansowych. Punktem wyjścia dla całej procedury miała być interpretacja danej sytuacji przez Komisję i zgromadzone przez nią dowody w sprawie naruszenia norm europejskich.

Komunikat KE z 2014 roku zwiększał jej uprawnienia w omawianej sprawie, jak również ograniczał kompetencje państw członkowskich, gdyż pozwalał na ominięcie traktatowego zapisu nadającego uprawnienia do rozstrzygnięcia naruszenia wartości przez instytucje międzyrządowe w wyniku głosowania jednomyślnego.

Naukowcy zwracali uwagę, że **Komisja arbitralnie, a więc w dowolny sposób określała sposób dokonywania przez siebie interpretacji łamania praworządności**<sup>67</sup>, pomimo tego, że sformułowała szereg kryteriów w tej sprawie<sup>68</sup>. KE miała oceniać m.in. zakres arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależność i bezstronność sądownictwa w danym kraju, równość wobec prawa, legalność procesu uchwalania prawa (co oznaczało, że Komisja rościła sobie prawo do badania demokratyczności procedur legislacyjnych w państwach członkowskich), pewność prawa (co w praktyce miało utrudniać zmianę prawa np. przez nową koalicję rządową, zwłaszcza retrospektywnie). Ważnym kryterium było poszanowanie wartości podstawowych, w tym zwłaszcza mających odniesienie do prawa unijnego, przede wszystkim obecnych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Niektórzy

66 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady - Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, op. cit.

67 M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 9; 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, 54(5), 1062–1074 [1070].

68 Por. Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady - Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, op. cit.

byli zdziwieni, że Komisja nie uwzględniła tak ważnego kryterium praworządności jak kwestia walki z korupcją lub dostęp obywateli do sądownictwa i sprawności aparatu sądowego<sup>69</sup>.

Kryteria przedstawione przez Komisję ograniczały demokrację w państwach członkowskich, gdyż podporządkowywały posłów wyłonionych w wyborach kryteriom interpretacyjnym praworządności dyktowanym przez KE. Wspomniane kryteria nie były powiązane z lokalną debatą wyborczą lub konstytucją, ani poddane interpretacji przez wyborców bądź ocenie miejscowych sądów konstytucyjnych. Wszystkie instytucje demokracji narodowej zostały podporządkowane stanowisku urzędników ponadnarodowych. Było to związane z poddaniem narodowych demokracji supremacji prawa unijnego<sup>70</sup>, a także wartościom art. 2 TUE, uszczegółowionym w Karcie praw podstawowych UE (i bez względu na to, czy dane państwo jednomyślną decyzją wszystkich członków Unii zostało wyłączone z przepisów tej karty, jak to miało miejsce w przypadku Rzeczypospolitej). Dlatego naukowcy zwracali uwagę, że Komisja nie ma prawa do badania praworządności w kontekście praw podstawowych i jakości funkcjonowania demokracji, gdyż faktycznie ogranicza to suwerenność demokracji narodowych<sup>71</sup>.

W ten sposób już w roku 2014 Komisja sygnalizowała rozszerzającą interpretację praworządności, w związku z innymi wartościami UE, a przede wszystkim w odniesieniu do poszanowania demokracji i praw podstawowych. Praworządność w interpretacji KE z 2014 roku nigdzie nie miała być ograniczona jedynie do zabezpieczania interesów finansowych Unii. Ponadto, Komisja wskazała na to, że w swoich interpretacjach będzie opierała się na ekspertach zewnętrznych, w tym z Agencji Praw Podstawowych UE, stowarzyszeń Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych, Europejskiej sieci rad sądownictwa, wreszcie z Rady Europy oraz jej ramienia w postaci Komisji Weneckiej. Jednak nie wiadomo było jak te źródła będą wykorzystywane i według jakiej metodologii<sup>72</sup>.

W roku 2018 Komisja przedstawiła komunikat dotyczący nowych wieloletnich ram finansowych po roku 2020<sup>73</sup>. W dokumencie zwrócono uwagę na to, że środki finansowe UE powinny być powiązane z poszanowaniem wartości UE określonymi w art. 2 TUE. Według Komisji „poszanowanie podstawowych wartości jest niezbędnym warunkiem wstępnym należytego zarządzania finansami oraz skuteczności unijnego finansowania. Przestrzeganie praworządności jest ważne dla europejskich obywateli, ale także z punktu widzenia inicjatyw biznesowych, innowacji i inwestycji.” W ten sposób KE powiązała zabezpieczenie interesów finansowych UE nie tylko z praworządnością, ale z całym wachlarzem wartości europejskich, zwłaszcza prawami podstawowymi. Zabezpieczenie interesów finansowych zostało potraktowane jako punkt wyjścia dla konieczności powiązania funduszy UE z praworządnością, a dalej z innymi wartościami, przede wszystkim prawami człowieka. Komisja wprost zapowiedziała wprowadzenie nowej warun-

69 A. Magen, *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, op. cit., 1054.

70 A. Magen, *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, op. cit., 1059.

71 G. Palombella, *Beyond Legality – Before Democracy: Rule of Law Caveats in the EU Two-Level System*, [In:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, eds. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge University Press Cambridge 2016; D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality...* op. cit.

72 M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 10.

73 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady - Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.*, COM(2018) 98 final, Bruksela, dnia 14.2.2018 r.

kowości, kiedy już na kilka lat przed nową perspektywą finansową zachęcała do rozpoczęcia dyskusji „w jaki sposób można wzmocnić powiązanie między finansowaniem z UE a poszanowaniem podstawowych wartości UE.”<sup>74</sup>

Urzednicy Komisji w 2018 roku poszerzali zakres sankcji finansowych nie tylko o sprawy dotyczące wprost zabezpieczenia interesów finansowych UE. Takie przepisy były już bowiem wprowadzone znacznie wcześniej, w odniesieniu do poprzednich wieloletnich ram finansowych. Teraz chodziło przede wszystkim o to, aby fundusze były lewarem do przestrzegania wartości unijnych w państwach członkowskich.

Od wielu więc lat widać było w działaniach Komisji, a także niektórych państw członkowskich oraz PE, chęć poszerzenia katalogu wartości i usprawnienia sankcji finansowych w przypadku ich naruszenia. Widać to dokładnie w projekcie rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, które zostało przedstawione przez KE w roku 2018<sup>75</sup>. Punktem wyjścia była chęć lepszej ochrony interesów finansowych UE. W opinii Komisji ważne było bardziej skuteczne egzekwowanie praworządności, a zwłaszcza skutecznej kontroli sądowej i administracyjnej oraz środków ochrony prawnej w państwach członkowskich. Niemniej niemal w tym samym akapicie omawianego projektu Komisja postulowała rozciągnięcie normy praworządności na inne wartości europejskie wymienione w art. 2 TUE i wymienione w Karcie praw podstawowych UE w celu ochrony budżetu UE<sup>76</sup>. Po raz kolejny kwestia należytej kontroli finansowej była tylko punktem wyjścia dla narracji o potrzebie zbudowania systemu dla respektowania wszystkich wartości UE. Nie chodziło więc jedynie o niezależność sądów, jako gwarancję dla ochrony finansów unijnych, ale również o przestrzeganie demokracji i praw podstawowych UE. „*Poszanowanie praworządności jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw człowieka; nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie.*”<sup>77</sup>

To w tym projekcie rozporządzenia KE proponowała Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu, aby w sprawie łamania praworządności i innych wartości UE procedować tzw. odwróconą większością głosów. „*Decyzję uznaje się za przyjętą przez Radę, chyba że Rada większością kwalifikowaną postanowi odrzucić wniosek Komisji w terminie jednego miesiąca od jego przyjęcia przez Komisję.*”<sup>78</sup> Według ekspertów taki sposób procedowania nie tylko dawał Komisji ogromną władzę nad oskarżanym państwem, ale co gorsza, był wątpliwy pod względem legalności, gdyż nigdzie w traktatach nie przewidziano procedury głosowania odwróconą większością w Radzie<sup>79</sup>. Należy jednak

74 Ibidem, 21.

75 *Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, op. cit.

76 Ibidem, 2.

77 Ibidem, 7.

78 Ibidem, 11.

79 A. von Bogdandy, J. Łacny, *Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed?* “European Policy Analysis”, 7epa, SIEPS, June 2020, [https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020\\_7epa.pdf](https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_7epa.pdf) [29.09.2020]. Możliwość głosowania odwróconą większością głosów została wprowadzona w ramach tzw. paktu fiskalnego, a więc poza traktatami UE i dotyczy jedynie państw strefy euro. Następnie ten sposób głosowania został usankcjonowany poprzez dodanie w roku 2013 do TFUE art. 136 ust. 3, ale nadal ma on odniesienie tylko do państw strefy euro, a więc nie ma zastosowania do innych członków UE. Kwestia głosowania w Radzie UE została sformułowana jednoznacznie w art. 16 ust. 3 TUE.

## KRÓTKA HISTORIA SPORU - TIMELINE

**1997**Traktat amsterdamski.  
Powstanie art. 7 TUE**2013**KE rozpoczyna publikację corocznych unijnych wyników  
w zakresie wymiaru sprawiedliwości**2014**KE proponuje kryteria oceny naruszenia praworządności  
w UE**2016****STYCZEŃ**KE kieruje do polskiego rządu opinię nt. zmian personalnych w TK oraz braku pluralizmu  
w polskich mediach**LIPIEC**

KE wysłała pierwsze zalecenia ws. praworządności w Polsce

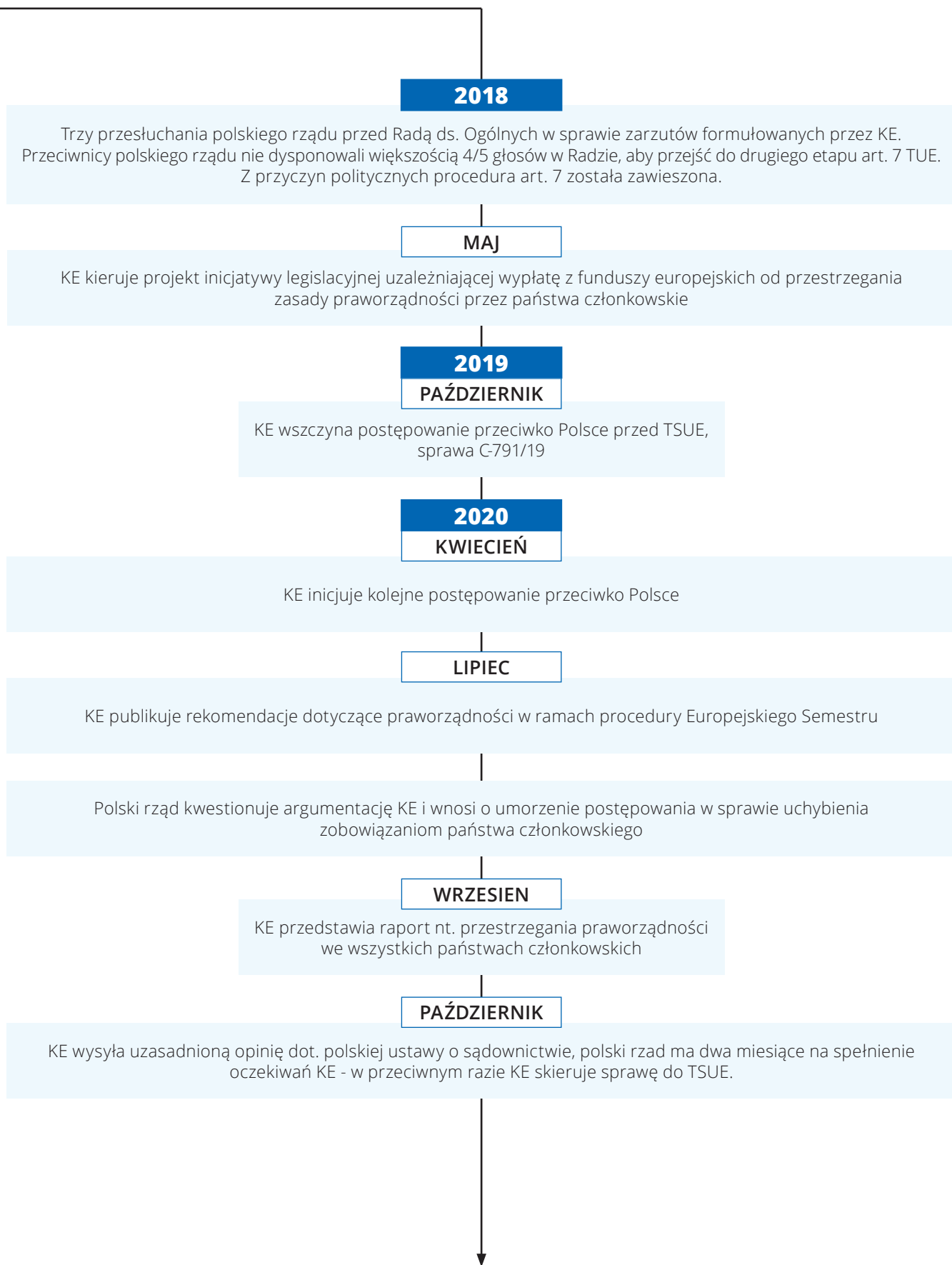
**GRUDZIEŃ**

KE wysłała drugie zalecenie do polskiego rządu

**2017**KE wszczyła postępowanie przeciwko Polsce przed TSUE,  
sprawa C-192/18**LIPIEC**

KE wysłała trzecie zalecenie

**PAŹDZIERNIK**KE wszczyła postępowanie przeciwko Polsce przed TSUE,  
sprawa, C-619/18**GRUDZIEŃ**KE wysłała czwarte rekomendacje dla polskiego rządu  
i zaczyna procedurę z art. 7 TUE





dodać, że KE aprobowała sytuację, w której państwa mogą w tej sprawie podejmować głosowanie większością kwalifikowaną, jeśli Rada UE będzie chciała zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst jako decyzję Rady. Oznacza to, że już w roku 2018 urzędnicy przewidywali możliwość, że państwa będą procedowały w omawianej sprawie na podstawie głosowania kwalifikowaną większością, a nie tzw. odwróconą. Wychodzili bowiem z założenia, że z przyczyn politycznych nie mogą sprzeciwiać się woli większości państw. Mogą natomiast dyscyplinować mniejszość, zwłaszcza taką, która nie jest w stanie zmobilizować odpowiednio dużej grupy krajów wokół swojego sposobu myślenia w danej sprawie.

Wspomniany projekt wskazuje na metodologię pracy Komisji, która zamierzała opierać się na stwierdzeniu „uogólnionego braku w zakresie praworządności”, czyli szeroko rozpowszechnionej praktyki lub zaniechania ze strony organów publicznych naruszającym praworządność. Taką definicję uznano w literaturze za nazbyt ogólną<sup>80</sup> lub stwarzającą zbyt wielkie pole uznaniowości decyzji<sup>81</sup>. Komisja miała dokonywać oceny jakościowej, czyli interpretacji funkcjonowania organów publicznych w danym państwie. W tym celu mogła wykorzystywać wyroki TSUE, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego oraz „zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, takich jak organy Rady Europy, europejska sieć sądów najwyższych oraz Europejska Sieć Rad Sądownictwa.”<sup>82</sup> Projekt rozporządzenia dawał też w gestii KE władzę nad monitorowaniem, czy uogólniony brak w zakresie praworządności został naprawiony i wyeliminowany przez dane państwo. Podstawową sankcją miało być „zawieszenie płatności i zobowiązań, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań w odniesieniu do danych odbiorców.” W praktyce jednak zawieszenie funduszy mogło zakończyć się ich ostatecznym odebraniem, jeśli dane państwo w ciągu dwóch lat nie wyeliminowałoby „uogólnionego braku w zakresie praworządności”. Zdaniem ekspertów<sup>83</sup> takie działania KE uderzyłyby więc ostatecznie w tych beneficjentów, którzy mieli otrzymać wsparcie ze strony UE.

Dla dalszego procedowania nad tym rozporządzeniem kluczowe znaczenie miało odniesienie się Komisji do art. 322 TFUE. W omawianym przepisie wskazano, że zasady finansowe określające warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków; jak również zasady, które organizują kontrolę odpowiedzialności podmiotów finansowych, w szczególności urzędników zatwierdzających i księgowych – mają być stanowione zwykłą procedurą ustawodawczą między Radą UE i Parlamentem Europejskim. W praktyce oznaczało to, że państwa członkowskie głosujące w Radzie nie będą miały prawa weta wobec tych przepisów, a z kolei Parlament Europejski może mieć stosunkowo duży udział w przyjmowaniu tych przepisów. Rozporządzenie miało być częścią pakietu legislacyjnego towarzyszącego przyjmowaniu wieloletnich ram finansowych po roku 2020.

80 M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 10; A. von Bogdandy, J. Łacny, *Suspension of EU funds for breaching the rule of law...* op. cit., 8, 11.

81 E. Rubio, *Rule of law conditionality. What could an acceptable compromise look like?* "Policy Brief", Institut Jacques Delors, October 2020, 4.

82 *Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, op. cit., 8.

83 A. von Bogdandy, J. Łacny, *Suspension of EU funds for breaching the rule of law...* op. cit., 1, 10.



Warto również zwrócić uwagę na postawę Komisji tuż po zakończeniu lipcowego szczytu UE z 2020 roku. Pojawiły się wówczas różne interpretacje dotyczące konkluzji z tego szczytu w odniesieniu do praworządności. Przedstawiciele KE przyjęli stanowisko, że w kolejnym cyklu budżetowym Unii będzie obowiązywała nowa warunkowość odnosząca się do wartości UE. W kilka dni po zakończeniu szczytu Komisja zablokowała fundusze europejskie dla kilku polskich gmin chcących uczestniczyć w programie „Partnerstwa miast”, pod pretekstem złamania wartości europejskich, a zwłaszcza dyskryminacji mniejszości seksualnych<sup>84</sup>.

W ramach dotychczasowych procedur unijnych, kwestia ochrony wartości unijnych była zaznaczona stosunkowo słabo, przede wszystkim w rozporządzeniu dotyczącym zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii<sup>85</sup>. Na podstawie tego rozporządzenia Komisja powierza zadania związane z wykonywaniem budżetu podmiotom, pod warunkiem istnienia przejrzystych, niedyskryminacyjnych, wydajnych i skutecznych procedur przeglądu faktycznej realizacji tych zadań<sup>86</sup>. Istotna była jednak wymowa polityczna działań podjętych przez KE, a mniej podstawa prawna, stosunkowo ogólna i poddana daleko idącej interpretacji ze strony urzędników europejskich. W ten sposób Komisja chciała rozwiązać wątpliwości w jaki sposób będzie interpretować normy europejskie w powiązaniu z funduszami unijnymi. Jak to ujął rzecznik Komisji cytując oświadczenie Przewodniczącej Ursuli Von der Leyen: „*Nasze traktaty zapewniają, że każdy człowiek w Europie może być tym, kim jest, żyć tam, gdzie chce, kochać kogo chce i mierzyć tak wysoko, jak chce. Będę nadal forsowała Unię równości*”<sup>87</sup>. Był to wyraźny sygnał polityczny, że KE będzie w sprawach dotyczących wartości europejskich postępować zdecydowanie, a także zgodnie z oczekiwaniami opinii publicznej i rządów w największych krajach Europy Zachodniej.

Stanowisko Komisji wobec wartości wybrzmiało również w orędziu o stanie Unii przedstawionym we wrześniu 2020 roku<sup>88</sup>. Von der Leyen wprawdzie powiązała praworządność z ochroną interesów finansowych Unii, ale jednocześnie w kolejnych zdaniach swojego przemówienia podkreśliła brak tolerancji wobec łamania wolności mediów i niezależności sądownictwa. Powiązała też praworządność z prymatem prawa unijnego nad krajowym oraz przestrzeganiem wszystkich innych wartości UE. Zapowiedziała również coroczne raporty na temat przestrzegania praworządności w państwach członkowskich.

Pierwszy taki raport został opublikowany pod koniec września 2020 roku<sup>89</sup>. Komisja wprowadziła cztery obszary oceny praworządności, tj. (1) w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza jego niezależności politycznej i efektywno-

84 D.M. Herszenhorn, *Commission to Poland: Respect fundamental rights or lose funds. Von der Leyen promises 'a Union of equality' as six Polish towns have applications for EU cash turned down*, "Politico", 30.07.2020, <https://www.politico.eu/article/european-commission-poland-respect-fundamental-rights-or-lose-funds/> [30.07.2020].

85 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002*, Dz.U. L 298 z 26.10.2012.

86 Por. art. 58, s. 60.

87 *Ideologia górą? Szefowa KE o "strefach wolnych od LGBT": Będę forsowała Unię równości. Każdy człowiek może być, kim chce*, "wPolityce.pl", 30 lipca 2020, <https://wpolityce.pl/swiat/511447-ideologia-gora-szefowa-ke-bede-forsowala-unie-rownosci> [30.07.2020].

88 *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*, 16 September 2020, European Commission, Brussels.

89 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2020 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, COM(2020) 580 final, Brussels, 30.9.2020.

**Komisja oceniała jakość demokracji narodowych, a uchylała się od podobnej oceny demokratyczności UE, o której wielu europeistów pisało, że boryka się z poważnym deficytem demokratycznym.**

ści działania, (2) przeciwdziałania korupcji, (3) pluralizmu mediów, a także (4) równowagi władz. W przypadku tej ostatniej kwestii chodziło o ocenę krajowych demokracji, czy są przejrzyste, zapewniają rozliczalność obozu władzy z obietnic wyborczych i możliwość ich zastąpienia przez opozycję, czy kierują się pluralizmem politycznym, zapewniają demokratyczny proces stanowienia prawa, wreszcie podział i równowagę władz. Tak postawione zadania budziły wątpliwości. Przede wszystkim **Komisja oceniała jakość demokracji narodowych, a uchylała się od podobnej oceny demokratyczności UE**, o której wielu europeistów pisało, że boryka się z poważnym deficytem demokratycznym<sup>90</sup>. Ponadto, KE nie miała ani odpowiedniego demokratycznego mandatu, ani umocowania traktatowego do oceny demokracji w państwach członkowskich. Komisja wprawdzie przyznała, że w Europie istnieje wiele modeli demokracji, co wynika z tradycji ustrojowej i historii poszczególnych państw<sup>91</sup>. Niemniej w swoim raporcie nie brała pod uwagę takiej specyfiki, co najbardziej widoczne było w przypadku państw post-komunistycznych, mających wyjątkową sytuację ustrojową i szereg deficytów wynikających z nieodległej transformacji ustrojowej. Zamiast tego urzędnicy unijni starali się przykładać jedną miarę do wszystkich państw, jak również promować standardy, które miałyby prowadzić do harmonizacji rozwiązań ustrojowych w skali kontynentu.

W stosunku do dokumentu z roku 2014 określającego nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności Komisja wyraźnie poszerzyła swoje zainteresowania na kolejne obszary. Dotyczy to monitorowania przeciwdziałania korupcji, pluralizmu mediów oraz bardziej wnikliwej oceny stanu narodowej demokracji. Natomiast okazała się bardziej wstrzemięźliwa w obszarze przestrzegania praw człowieka i respektowania praw mniejszości. KE przedstawiła zarówno pozytywne, jak również negatywne tendencje w analizowanych przez siebie obszarach. Najwięcej krytyki sformułowała wobec państw Europy Środkowej, zwłaszcza Polski, Bułgarii, Rumunii, Węgier, Słowacji, Słowenii i Czech. Stosunkowo wiele problemów zauważyła w Austrii, Irlandii, na Malcie i w Niderlandach<sup>92</sup>. Wśród państw z dużą liczbą uchybień znalazła się więc Austria i Niderlandy, które znane były z krytyki praworządności w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej. W sprawozdaniu na temat Niemiec nie wspomniano nawet słowem o rosnącym antysemityzmie<sup>93</sup>, ani o dyskutowanej szeroko w tym kraju ustawie, która według niektórych opinii może ograniczać konstytucyjną wolność wypowiedzi w internecie<sup>94</sup>. Nie poruszono problemu nieprawidłowości funkcjonowania nadzoru nad korporacjami i korupcyjnych powiązań między potentatami gospo-

90 Np. A. Follesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, "Journal of Common Market Studies", 2006, vol. 44, no. 3, 533–562; S. Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, London 2008; J. Habermas, *The Crisis of the European Union*, London 2012; J. Habermas, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, "European Law Journal", 2015, vol. 21, no. 4, 546–557.

91 *2020 Rule of Law Report*, op. cit., 20.

92 Por. D.M. Herszenhorn, L. Bayer, *Commission report finds many EU nations fall short on rule of law*, "Politico", 30.9.2020, <https://www.politico.eu/article/european-commission-report-finds-many-eu-nations-hungary-poland-malta-bulgaria-falling-short-rule-of-law/> [30.09.2020].

93 *Arbeitsunterlage Der Kommissionsdienststellen: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*, 304 final, Brüssel, den 30.9.2020.

94 Mowa o ustawie z roku 2017, tzw. Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken. Por. J. Delcker, *Germany's balancing act: Fighting online hate while protecting free speech*, "Politico", 1.10.2020, <https://www.politico.eu/article/germany-hate-speech-internet-netzdg-controversial-legislation/> [29.10.2020].

darczymi a regulatorami, które przyczyniły się do takich wielkich afer, jak Dieselgate<sup>95</sup> lub Wirecard<sup>96</sup>. Być może wstrzeźliwość Komisji wynikała z błędów popełnionych w obu sprawach przez odpowiednie instytucje unijne. W przypadku Hiszpanii pominięto kwestię łamania praworządności w Katalonii<sup>97</sup>, jak również wprowadzanej reformy sądownictwa zwiększającej władzę partii rządowej nad Radą Główną Władzy Sądowniczej (*Consejo General de Poder Judicial*)<sup>98</sup>. We francuskim rozdziale chwalono władze tego kraju za podjęcie „szeregu inicjatyw mających na celu poprawę niezależności, jakości i efektywności francuskiego systemu wymiaru sprawiedliwości”<sup>99</sup>. Jednocześnie dwa największe związki zawodowe sędziów we Francji w liście do Věry Jourové oraz Didiera Reyndersa prosiły o ochronę niezawisłości francuskich sądów zagrożonych przez Emmanuela Macrona<sup>100</sup>. Raport KE nie wspominał o aferach korupcyjnych we francuskim biznesie, a jeśli już to w kontekście sukcesów w ich wykrywaniu, jak to miało miejsce w odniesieniu do porozumienia sądowego dotyczącego Airbusa<sup>101</sup>. Dobór kryteriów przez Komisję zapewne przyczynił się do tego, że w rozdziale dotyczącym sytuacji w Niderlandach nie podjęto m.in. kwestii przestrzegania praw podstawowych obywateli tego kraju podczas zabiegów eutanazji<sup>102</sup>.

Szczegółowy raport dotyczący Polski opierał się na bardzo zróżnicowanych materiałach źródłowych. Obok orzeczeń TSUE były opinie instytucji międzynarodowych, ale także opinie publicystyczne działaczy opozycji lub sympatyzujących z nimi przedstawicieli think-tanków lub dziennikarzy. Problematyczny z punktu widzenia oceny praworządności był zarzut braku pluralizmu mediów<sup>103</sup>. Pluralizm kojarzy się bowiem przede wszystkim ze zróżnicowaniem mediów, a te w Polsce po roku 2015 stały się bardziej zdywersyfikowane pod względem poglądów politycznych, niż miało to miejsce wcześniej. Komisji chodziło głównie o podporządkowanie mediów publicznych rządowi, co faktycznie raczej zwiększało, aniżeli zmniejszało pluralizm na rynku medialnym po roku 2015. Komisja dostrzegła przy tym problem upolitycznienia mediów w Polsce, co dotyczyło nie tylko mediów publicznych<sup>104</sup>. Była to sytuacja, za którą odpowiedzialnością trudno jednak obarczać jedynie koalicję aktualnie sprawującą władzę. Komisja postulowała też większą transparentność w zakresie własności mediów w Polsce<sup>105</sup>. W niektórych przy-

95 N. Hungerford, *VW's 'watershed' moment: What to expect*, "CNBC", 9.12.2015, <https://www.cnbc.com/2015/12/09/volkswagen-says-false-carbon-dioxide-emissions-affect-only-36000-cars.html> [29.09.2020].

96 R. Browne, *The Enron of Germany: Wirecard scandal casts a shadow on corporate governance*, "CNBC", 29.06.2020, <https://www.cnbc.com/2020/06/29/enron-of-germany-wirecard-scandal-casts-a-shadow-on-governance.html> [29.09.2020].

97 Tylko w jednym przypisie mowa o przemocy wobec dziennikarzy w Katalonii. Por. *Commission staff working document: 2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Spain*, SWD(2020) 308 final, Brussels, 30.9.2020, 10.

98 *Wiceszef MSZ pyta o reformę sądownictwa w Hiszpanii. Jabłoński: Nie chcemy sankcji, tylko tego, by KE przestrzegala Traktatów*, „wPolityce.pl”, 16.10.2020, <https://wpolityce.pl/swiat/522237-wiceszef-msz-pyta-ue-o-reforme-sadownictwa-w-hispanii> [29.10.2020].

99 *Document de Travail des Services de la Commission: Rapport 2020 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France*, SWD(2020) 309 final, Bruxelles, le 30.9.2020, 1.

100 *French judges urge Brussels to protect their independence. Letter sent by unions alleges Macron's new justice minister has conflicts of interest*, "Financial Times", 13.10.2020, <https://www.ft.com/content/8151efc7-0441-4c60-8eee-94b9bb77d19d> [29.10.2020].

101 Por. przypis nr 50 w: *Document de Travail des Services de la Commission: Rapport 2020 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France*, 8.

102 *Commission staff working document: 2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Netherlands*, SWD(2020) 318 final, Brussels, 30.9.2020.

103 J. Varga, *The EU Commission rule-of-law report: wrong in so many ways*, "EUobserver", 8.10.2020, <https://euobserver.com/opinion/149676> [29.10.2020].

104 *Commission staff Working Document, 2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland*, SWD(2020) 320 final, Brussels, 30.9.2020, 14.

105 *Ibidem*, 14.

Raport bazował na dość dyskusyjnym wyborze obszarów i kryteriów przez Komisję, a następnie monitorował sytuację w poszczególnych państwach w sposób niedostatecznie uporządkowany i obiektywny.

padkach KE oceniała krytycznie nie tyle sytuację faktyczną, co zapowiedzi medialne lub deklaracje polityków. Piętnowała również wypowiedzi medialne przedstawicieli obozu władzy, m.in. w stosunku do innych organów władzy lub dziennikarzy<sup>106</sup>, co było zarzutem wątpliwym w sytuacji domagania się jednocześnie większego pluralizmu. Komisja wymieniała niekiedy pozytywne efekty rządów Zjednoczonej Prawicy w Polsce, np. w odniesieniu do walki z korupcją<sup>107</sup>, ale nawet wówczas formułowała zastrzeżenia. Wprawdzie doceniała powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego i szereg innych działań zwalczających korupcję, ale krytykowała podporządkowanie wymienionej agencji premierowi i koordynatorowi służb specjalnych<sup>108</sup>.

Komisja starała się opublikować raport, który będzie obiektywny pod względem metodologicznym i równą miarą traktujący wszystkie państwa członkowskie. Miał on stanowić podstawę dla formułowania szczegółowych stanowisk w poszczególnych mechanizmach dotyczących praworządności pozostających w dyspozycji urzędników UE, w tym zwłaszcza mających prowadzić w przyszłości do sankcji finansowych. Niemniej **raport bazował na dość dyskusyjnym wyborze obszarów i kryteriów przez Komisję, a następnie monitorował sytuację w poszczególnych państwach w sposób niedostatecznie uporządkowany i obiektywny**. Naukowcy zarzucili brak „solidnej i godnej zaufania diagnozy”, „subiektywne dane opierające się nie na faktach, ale percepcji społecznej”, przede wszystkim w odniesieniu do korupcji, jak również „brak klarownej metodologii” raportu<sup>109</sup>. Tak podsumowała to minister sprawiedliwości Węgier: „ponieważ Komisja nie posiada zasobów ani wiedzy fachowej, aby utrzymać własny system monitorowania, jej sprawozdanie opiera się głównie na źródłach zewnętrznych. Rzetelność i obiektywizm zależą zatem od doboru i jakości tych źródeł, których wybór jest niestety nieprzejrzysty i stronniczy”<sup>110</sup>. Widać było uprzedzenia KE do jednych państw, a jednocześnie brak tej samej surowości w stosunku do innych krajów. Trudno nie odnieść wrażenia, że Komisja obsadzała się w roli sędziego, który jednocześnie uwzględniał szerszy kontekst polityki europejskiej, toczącej się w instytucjach międzyrządowych i w Parlamencie Europejskim. Była to więc funkcja arbitra, który stawał jednak po stronie określonych interesów politycznych.

Bezspornym faktem była **ekspansja kompetencyjna Komisji na obszar wartości europejskich, który potencjalnie mógł mieć dalsze konsekwencje w postaci oddziaływania na niemal wszystkie polityki europejskie i obszary prawa unijnego**. Należy zgodzić się z naukowcami, że praworządność była dla KE okazją do poszerzania własnych uprawnień, czemu towarzyszyło podejmowanie szeregu zabiegów medialnych i marketingowych mających legitymizować objęcie przywództwa w odniesieniu do nadzorowania europejskich wartości w państwach członkowskich<sup>111</sup>.

106 Np. Ibidem, 18.

107 2020 Rule of Law Report, op. cit., 16.

108 2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland, op. cit., 11.

109 A. Mungiu-Pippidi, *Unresolved Questions on the EU Rule of Law Report*, „Carnegie Europe”, 20.10.2020, <https://carnegieeurope.eu/2020/10/20/unresolved-questions-on-eu-rule-of-law-report-pub-82999> [29.10.2020].

110 J. Varga, *The EU Commission rule-of-law report...* op. cit.

111 D. Kochenov, L. Pech, *Better late than never?* op. cit., 1072; A. Magen, *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, op. cit., 1058; C. Closa, *The politics of guarding the Treaties...*, op. cit., 707.

Kwestia wartości od kilku lat nabierała podwójnego wymiaru w polityce unijnych elit, w tym również wysokich urzędników Komisji. Po pierwsze był to wymiar ideologicznej ofensywy, mającej bronić UE przed dezintegracją. Wymiar ten był jeszcze bardziej widoczny w działaniach Parlamentu Europejskiego i zostanie omówiony później. Drugim **celem było stworzenie jak najbardziej skutecznego mechanizmu wywierania presji politycznej na państwa, które kwestionowały kierunki polityk unijnych** proponowane przez największe państwa członkowskie i doprecyzowane przez urzędników Komisji. Dotyczyło to zwłaszcza krajów, które sprzeciwiały się lub rozważały ambitne cele takich polityk unijnych, jak klimatyczna, migracyjna, obronna, zagraniczna itp.

Dość dobrze wyraziła związek praworządności z kwestiami ideologicznymi i blokowaniem rozwiązań w niektórych politykach antykrzysowych komisarz Věra Jourová. W jednym ze swoich przemówień mówiąc o praworządności i innych wartościach europejskich wskazała na rosnące niebezpieczeństwo nacjonalizmu w UE, w tym polityków domagających się więcej wolności i autonomii dla państw członkowskich<sup>112</sup>. Zagrożeniem byli też dla niej politycy, którzy domagali się zamknięcia granic przed imigrantami. W ten sposób eksponowała swoje lewicowe poglądy, w przeszłości była bowiem członkiem Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej. Zapowiadane przez nią działania egzekwujące praworządność miały przeciwdziałać tym negatywnym tendencjom w UE. Jourová dała się też poznać, jako osoba bardzo krytyczna wobec Węgier i Polski, uznając m.in., że wyborcy na Węgrzech nie są w stanie obiektywnie ocenić sytuacji politycznej<sup>113</sup>, a reformy sądownictwa w Polsce są wprowadzane przy użyciu łomu<sup>114</sup>. W obu przypadkach swoje opinie przedstawiała na łamach poczytnego tygodnika niemieckiego. Wywiadu na temat sytuacji w Polsce udzieliła tuż po wizycie w Warszawie, gdzie starała się odgrywać rolę bezstronnego arbitra.

Jak się wydaje, wywiady Jourovej dla niemieckiej prasy nie były przypadkowe. Wpływ Niemiec na kierunki działania Komisji w zakresie praworządności były dyskutowane w literaturze naukowej<sup>115</sup>. Wiąże się je z wpływami Europejskiej Partii Ludowej (EPL) w tej instytucji, a jednocześnie kluczową rolę jaką pełniła kanclerz Angela Merkel w tej formacji. Wielu komentatorów uznało<sup>116</sup>, że Komisja przez lata nie wszczyła procedur dotyczących łamania praworządności przeciwko Węgrom, gdyż Viktor Orbán korzystał z parasola ochronnego tej grupy politycznej. Niektórzy byli nawet skłonni uznać<sup>117</sup>, że wspomniane działania nie zostały podjęte przez KE pomimo tego, że naruszenie praworządności na Węgrzech było dużo bardziej poważne, aniżeli w Polsce. Uczynił to dopiero Parlament Europejski w roku 2018. Wpływ EPL na decyzje Komisji w sprawie praworządności zasugerowała również w jed-

112 *Speech by Commissioner Jourová - 10 years of the EU Fundamental Rights Agency: a call to action in defence of fundamental rights, democracy and the rule of law*, 28 February 2017, Vienna.

113 M. Becker, P. Müller, *Vizepräsidentin der EU-Kommission rügt Deutschland: "Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann so nicht stehen bleiben"*, Der Spiegel, 25.09.2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/rechtsstaats-tuv-die-ergebnisse-sind-alarmierend-klagt-eu-vizepraesidentin-vera-jourova-a-00000000-0002-0001-0000-000173216497> [29.09.2020].

114 M. Becker, P. Müller, *U-Kommissionsvize über Polen: "Das ist keine Reform, das ist eine Zerstörung"*, op. cit.

115 M. Michelot, *The "Article 7" proceedings against Poland and Hungary: what concrete effects?* op. cit.

116 C. Closa, *The politics of guarding the Treaties...*, op. cit., 699; D.R. Kelemen, *Europe's other democratic deficit...*, op. cit., 226.

117 N. Neuwahl, Ch. Kovacs, *Hungary and the EU's rule of law protection*, "Journal of European Integration", 2020, DOI: 10.1080/07036337.2020.1717484, 9.

nym z wywiadów Neelie Kroes, która była pytana dlaczego Komisja pod kierunkiem José Barroso nie wszczęła art. 7 przeciwko Budapesztowi<sup>118</sup>.

W mediach pojawiły się też spekulacje<sup>119</sup>, że podobna ochrona istniała nad czeskim premierem Andrejem Babišem, oskarżanym o malwersacje i konflikt interesów przy korzystaniu z funduszy unijnych. Rząd czeski korzystał tym razem z ochrony europejskiego ugrupowania liberałów „Odnówmy Europę” (ang. *Renew Europe*), do której należy m.in. ugrupowanie prezydenta Emmanuela Macrona. Ponadto, Babiš zdecydował się desygnować na komisarza Věře Jourovą, odpowiedzialną za tropienie łamania praworządności w państwach członkowskich - a jej trudno było oskarżać polityka, któremu zawdzięczała swoją nominację.

Na tej samej zasadzie procedura w sprawie polskiego rządu została uruchomiona w trybie ekspresowym tuż po dojściu do władzy Zjednoczonej Prawicy, głównie dlatego, że do przeciwników konserwatywnego rządu w Warszawie należeli politycy Platformy Obywatelskiej, którzy byli członkami EPL<sup>120</sup>. Ponadto, dzięki funkcji Donalda Tuska w strukturach unijnych posiadali oni duże wpływy w urzędzie kanclerskim w Berlinie. W ten sposób spór polityczny w Polsce, a także przynależność głównych partii tego konfliktu do skonfliktowanych rodzin politycznych w UE - miało duże nieformalne znaczenie dla sporu o praworządność. Wpływy Europejskiej Partii Ludowej oraz kanclerz Merkel w Komisji Europejskiej miały bowiem duże znaczenie dla podejścia tej instytucji zarówno do Węgier, jak i Polski.

Wielu naukowców potwierdza założenia koncepcji „ukierunkowanego oportunisty” w odniesieniu do urzędników Komisji, wskazując na ich upolitycznienie, a zwłaszcza działanie pod wpływem kształtującej się opinii wśród państw członkowskich. Przy czym najbardziej urzędnicy liczyli się ze stanowiskiem największych państw z Europy Zachodniej. Przykładem podawanym w literaturze jest przede wszystkim skłonność do wszczynania postępowań sądowych o naruszenia prawa unijnego. Jeśli nie mają oni wystarczająco silnego wsparcia ze strony państw, to rzadko kiedy decydują się na takie postępowanie<sup>121</sup>. Dlatego naukowcy mówią nawet o selektywnym podejściu KE do procedury sądowej, albo o przekładaniu na później spraw budzących zbyt wielkie kontrowersje polityczne. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, kiedy Komisja może nie osiągnąć sukcesu w takiej sprawie, np. kiedy większość państw może zmienić prawo europejskie w kontrowersyjnej kwestii<sup>122</sup>.

118 L. Bayer, *How Orbán broke the EU — and got away with it*, „Politico”, 24.09.2020, <https://www.politico.eu/article/how-viktor-orban-broke-the-eu-and-got-away-with-it-hungary-rule-of-law/> [29.09.2020].

119 G. Górny, *Věra Jourová została skierowana do Brukseli przez Andreja Babiša, czyli w co gra czeski premier*, „wPolityce.pl”, 29.01.2020, <https://wpolityce.pl/swiat/484515-jourova-zostala-skierowana-do-brukseli-przez-babisa> [29.09.2020]; *Interview with Ryszard Czarnecki, MEP from PiS*, The Waclaw Felczak Polish-Hungarian Cooperation Institute, 03/09/2020, <https://kurier.plus/en/node/1188> [29.09.2020].

120 K.L. Scheppele, R.D. Kelemen, *Defending Democracy in EU Member States*, op. cit. 427-428.

121 M. Hartlapp, G. Falkner, *Problems of operationalization and data in EU compliance research*, „European Union Politics”, 2009, 10(2): 281–304 [292].

122 L. Conant, *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, 75.



Oportunizm i upolitycznienie KE były także widoczne w przypadku egzekwowania praworządności. Naukowcy zwracają uwagę, że w tej sprawie **Komisja przypominała bardziej instytucję polityczną, aniżeli technokratyczną**<sup>123</sup>. Inni dodają, że pozostawała pod silnym wpływem ideologicznym oraz polityki partyjnej głównych frakcji w UE<sup>124</sup>. Komisja podejmowała lub uchylała się od działania w zależności od tego, czy mogła liczyć na wystarczające wsparcie państw<sup>125</sup>. Wszystko to wskazuje również na podwójne standardy w zachowaniu urzędników europejskich, które skutkowało nierównym podejściem do weryfikowania praworządności w poszczególnych państwach. Te różnice w podejściu KE wynikały z interesów europejskich partii oddziałujących na Komisję, stanowisk politycznych wyrażanych przez najbardziej wpływowe państwa, wreszcie odmiennego statusu państw będących płatnikami oraz beneficjentami netto do budżetu unijnego. W przypadku tych pierwszych ewentualne sankcje finansowe były znacznie trudniejsze do wprowadzenia<sup>126</sup>. Ryzyko nierównego traktowania przez Komisję państw członkowskich w omawianej kwestii podniósł Europejski Trybunał Obrachunkowy<sup>127</sup>, jak również eksperci<sup>128</sup>.

W ten sposób koncepcja „ukierunkowanego oportunisty” wydaje się dobrze oddawać kulisy funkcjonowania Komisji w odniesieniu do egzekwowania praworządności w UE. Problem polegał na tym, że Komisja brała na siebie ryzyko wywołania negatywnych reperkusji przez swoje działania w postaci obniżenia własnego autorytetu lub zwiększenia nastrojów eurosceptycznych w społeczeństwach państw najbardziej dotkniętych przez procedury europejskie<sup>129</sup>. Dostrzegł to w 2017 roku Jean-Claude Juncker, któremu nie brakło doświadczenia w polityce unijnej. Początkowo odmówił realizacji niemieckiego planu powiązania funduszy europejskich z przestrzeganiem praworządności, słusznie uznając, że będzie to „trucizną dla Europy”<sup>130</sup>. Później jednak uległ presji Berlina i Paryża, a także innych aktorów, przede wszystkim PE.

123 M. Egeberg, *The European Commission: from agent to political institution*, "Public Administration", 2014, 92(1): 240–246; J. Peterson, *Juncker's political European Commission and an EU in crisis*, "Journal of Common Market Studies", 2017, 55(2): 349–367.

124 A. Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford University Press, Oxford 2013, 88–89.

125 D. Kochenov, L. Pech, *Better late than never?* op. cit., 1066; C. Closa, *The politics of guarding the Treaties...*, op. cit., 700, 706.

126 M. Blauburger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 12.

127 *Opinion No 1/2018 Concerning the Proposal of 2 May 2018 for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States*, European Court of Auditors, Luxembourg 2018, 7.

128 D. Gros, S. Blockmans, F. Corti, *Rule of law and the Next Generation EU recovery*, Centre for European Policy Studies, 15.10.2020, <https://www.ceps.eu/rule-of-law-and-the-next-generation-eu-recovery/> [29.10.2020].

129 C. Closa, *The politics of guarding the Treaties...*, op. cit., 697, 709, 711.

130 G. Chazan, D. Robinson, *Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy*, "Financial Times", 1 June 2017, <https://www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996> [29.09.2020]; F. Eder, *Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'*, "Politico", 1 June 2017, <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/> [20.09.2020].

**JAK DZIAŁA ARTYKUŁ 7 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ?****PROCEURA ART. 7 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ****USTĘP 1: ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE****Określenie wyraźnego RYZYKA poważnego naruszenia****Uzasadniony WNIOSEK złożony przez:**

1/3 państw członkowskich

lub

Komisję Europejską

lub

Parlament Europejski

**WYSŁUCHANIE państwa członkowskiego,**  
wobec którego toczy się postępowanie  
przed Radą Unii Europejskiej**DECYZJA RADY UE**Stwierdzająca wyraźne ryzyko poważnego naruszenia  
wartości, o których mowa w art. 2 TUE  
większością 4/5 głosów państw członkowskich  
z wyłączeniem państwa, którego dotyczy procedura.RADA MOŻE WYDAWAĆ ZALECENIA większością  
4/5 głosów państw członkowskich,  
z wyłączeniem państwa, którego dotyczy procedura**ZGODA Parlamentu Europejskiego**  
większością 2/3 głosów  
wszystkich eurodeputowanych



## JAK DZIAŁA ARTYKUŁ 7 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ?

### PROCEURA ART. 7 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ

#### USTĘP 2 I 3: MECHANIZM SANKCJI

Określenie poważnego i stałego **NARUSZENIA** wartości określonych w art. 2 TUE

**WNIOSEK** złożony przez:  
1/3 państw członkowskich  
lub  
Komisję Europejską



**UWAGI** przedstawione przez państwo,  
wobec którego toczy się procedura



**RADA EUROPEJSKA** jednomyślnie stwierdza poważne  
i stałe naruszenie wartości określonych w art. 2 TUE  
(z wyjątkiem państwa, którego dotyczy procedura)



**ZGODA Parlamentu Europejskiego**  
większością 2/3 głosów wszystkich eurodeputowanych



Art. 7 ust. 3 TUE: **ZAWIESZENIE NIEKTÓRYCH PRAW**  
**Rada może zawiesić prawa członkowskie,**  
**w tym prawa głosu.**

Wymagana jest większość kwalifikowana, tj.:  
72% państw członkowskich reprezentujących  
65% ludności państw uczestniczących w głosowaniu

Państwo UE, którego dotyczy procedura  
nie uczestniczy w głosowaniu

## 4

**STANOWISKO  
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Podobnie jak Komisja, także PE stara się zwiększać swoją instytucjonalną władzę w polityce europejskiej. Elity parlamentarne - najczęściej politycy pracujący przez kilka kolejnych kadencji w omawianej instytucji - dążą do wywalczenia takich kompetencji dla PE, które byłyby porównywalne z innymi demokratycznymi ciałami ustawodawczymi. Dlatego rywalizują o władzę przede wszystkim z instytucjami międzyrządowymi w UE, choć jednocześnie znajdują się często pod wpływem narodowych interesów<sup>131</sup>. Inną cechą omawianej instytucji jest skłonność do demonstrowania narracji i idei politycznych. Pod wpływem rywalizacji wyborczej zyskują na znaczeniu coraz bardziej poglądy skrajne<sup>132</sup>. Tak było również w przypadku debaty na temat praworządności w Polsce<sup>133</sup>. Celem była ochrona tego projektu przed dezintegracją, która to groźba w ocenie elit europejskich pochodziła od polityków określanych jako populistycznych, autorytarnych, eurosceptycznych i nacjonalistycznych. W istocie chodziło o osłabienie sił odbiegających od dotychczasowego głównego nurtu politycznego, który decydował przez całe dekady o losach integracji.

**Elity głównego nurtu coraz częściej uznawały za niebezpieczne dla postępów integracji prawicowe wartości polityczne**, m.in. przywiązanie do podmiotowości narodowej, w tym narodowej demokracji, chadeckie podejście do normowania życia społecznego itp. W ten sposób większość w PE z własnej perspektywy politycznej czyniła dogmat niepodlegający dyskusji wyborczej. Prowadziło to do stygmatyzacji i nietolerancji wobec partii prawicowych, w szczególności tych wywodzących się z Europy Środkowej, ale wcześniej dotyczących również konserwatystów brytyjskich. Niemniej zamiast ochrony przed dezintegracją liberalno-lewicowi politycy proponowali istną rewolucję cywilizacyjną, zwłaszcza dla niektórych bardziej konserwatywnych nacji. Radykalizm i próba narzucenia własnej interpretacji wartości europejskich, jako war-

131 S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, 142; J.J.A. Thomassen, A.G. Noury, E. Voeten, *Political competition in the European Parliament: evidence from call and survey analyses*, [in:] *European Integration and Political Conflict*, eds. G. Marks, M. R. Steenbergen, Cambridge 2004, 141-164.

132 M.J. Meijers, V. van der Harmen, *Issue competition without electoral incentives? A study of issue emphasis in the European parliament*, *The Journal of Politics*, 2019, vol. 81, no. 4, 1240-1253; J.B. Slapin, S.-O. Proksch, *Look Who's Talking: Parliamentary Debate in the European Union*, "European Union Politics", 2010, vol. 11, no. 3, 333-357.

133 W opinii niektórych polityków przykładem agresywnej retoryki wobec Polski jako sposobu promocji własnej osoby wśród wyborców była wypowiedź Katarina Barley. Por. *Saryusz-Wolski: Barley robi sobie karierę i rozgłos na ściganiu Polski i Węgier. Poprzednio robił to Timmermans*, „wPolityce.pl”, 5.10.2020, <https://wpolityce.pl/polityka/520604-saryusz-wolski-barley-robi-sobie-karriere-na-sciganiu-polski> [29.10.2020].

tości uniwersalnych, miały zdaniem naukowców cechy autorytarne<sup>134</sup>. Może to przynieść negatywne konsekwencje dla integracji europejskiej, gdyż zniechęca wyborców prawicowych w wielu krajach do tego projektu<sup>135</sup>.

Szczególnym przykładem funkcjonowania idei politycznych w PE jest stosunek do naruszania wartości unijnych. Po roku 2019 większość parlamentarna znalazła się pod silnym wpływem poglądów lewicowych, jak również nastąpiło powiązanie światopoglądu lewicowo-liberalnego z podejściem euro-entuzjastycznym. To właśnie to środowisko polityczne pod hasłem silniejszej Europy rozumiało federalizację tego projektu, centralizację zarządzania, a przy okazji zwiększenie uprawnień instytucjonalnych dla samego PE. Frakcje prawicowe - w tym EPL reprezentująca główny nurt polityczny - znalazły się w wyraźnej defensywie programowej. W opinii niektórych polityków tej frakcji, zarzuty dotyczące praworządności na Węgrzech lub w Bułgarii były okazją do osłabiania pozycji tej grupy w PE<sup>136</sup>. Ponadto, duża część parlamentarzystów zdawała się mieć prawdziwy kompleks wobec ich zdaniem zbyt wielkiej władzy państw członkowskich na arenie unijnej. Właśnie dlatego próbowała przy każdej okazji zwiększyć kompetencje Parlamentu w stosunku do instytucji międzyrządowych.

Naukowcy dowodzą, że **frakcje parlamentarne kierowały się w kwestii praworządności preferencjami ideologicznymi oraz interesami partyjnymi**<sup>137</sup>. Były skłonne tolerować naruszanie wartości europejskich w państwach, w których partie rządowe należały do danej grupy politycznej, a jednocześnie atakować te kraje, w których rządzili przeciwnicy polityczni<sup>138</sup>. Na przykład rezolucji przeciwko Węgrom nie poparła większość posłów EPL, zaś w sprawie Polski przeciwko głosowali przedstawiciele frakcji Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. W obu sprawach bardzo aktywni byli deputowani lewicowi, liberalni i zieloni<sup>139</sup>. Przedstawiciele EPL bronili także bułgarski rząd Bojko Borisowa przed zarzutami korupcyjnymi i nadużyć przy wykorzystywaniu funduszy UE, ponieważ jego przedstawiciele byli członkami tej frakcji politycznej. Szef Europejskiej Partii Ludowej w PE Manfred Weber wprowadził przyznał w jednej z debat parlamentarnych, że nie wszystko w Bułgarii jest perfekcyjne, niemniej chwalił gabinet Borisowa za proeuropejskość i chęć przyjęcia wspólnej waluty. Dowodził, że Bułgaria ma

134 Por. C. Joerges, *Three transformations of Europe and the search for a way out of its crisis*, [in:] *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, eds. C. Joerges, C. Glinski, Oxford 2014, 25–46; Ch. Kreuder-Sonnen, *An authoritarian turn in Europe and European Studies?* "Journal of European Public Policy", 2018, vol. 25, no 3, 452-464; A. Somek, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, "European Law Journal", 2015, vol. 21, no. 3, 340–360.

135 "Wygląda na to, że Unia Europejska na poważnie postanowiła występować w roli żandarma politycznej poprawności i łamiąc wszelkie reguły, podjęła się roli, której nikt dla niej nie przewidział – nauczyciela moralności i wychowawcy państw członkowskich. (...) Wynika z tego, że przed Polską w dłuższym czasie stoją tylko dwie realne możliwości. (...) Pierwszą jest powolne podporządkowanie się. Ot, podążanie drogą pozostałych, złamanych przez ideologów państw. Drugą możliwością jest zaś przygotowanie się do opuszczenia Unii i opracowanie scenariusza wyjścia". Por. P. Lisicki, *Mam ich serdecznie dość. Presja na Polskę narasta*, „Do Rzeczy”, 2 sierpnia 2020, <https://dorzeczy.pl/kraj/149059/mam-ich-serdecznie-dosc.html> [29.09.2020].

136 Ch. Oliver, M. de La Baume, *Bulgaria vote undermines EPP's tough talk on rule of law*, "Politico", 7.10.2020, <https://www.politico.eu/article/bulgaria-vote-undermines-epp-tough-talk-on-rule-of-law/> [29.10.2020].

137 M.J. Meijers, H. van der Veer, *MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland. An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour*, "Journal of Common Market Studies", vol. 57, no. 4, 838-856.

138 D.R. Kelemen, *Europe's other democratic deficit...*, op. cit.; U. Sedelmeier, *Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession*, "Journal of Common Market Studies", 2014, 52(1): 105–121; U. Sedelmeier, *Party-politics as usual? Positions of the European Parliament's political groups towards sanctions against democratic backsliding*, Paper presented at the Fifteenth Biennial Conference of the European Union Studies Association, 4-6 May 2017, Miami Florida; V. Van Hüllen, T.A. Börzel, *The EU's governance transfer. From external promotion to internal protection?*, SFB-Governance Working Paper No 56, 2013.

139 M.J. Meijers, H. van der Veer, *MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland...* op. cit., 848-851.

wolne media i odpowiednio funkcjonującą demokrację, pomimo serii masowych protestów ulicznych w Sofii<sup>140</sup>. W innej debacie Weber przekonywał, że zarzuty środowisk lewicowych i liberalnych w PE dotyczące Orbána są atakiem na EPL, który ma osłabić tę frakcję na forum parlamentarnym<sup>141</sup>.

PE wykazał wielką aktywność w obszarze praworządności przyjmując od roku 2016 kilkanaście rezolucji w tej sprawie<sup>142</sup>. Pokazują one zaciętą rywalizację wyborczą i spór ideologiczny w Parlamencie między ugrupowaniami liberalno-lewicowymi, a konserwatywnymi. Większość parlamentarna krytykowała władze w Warszawie za reformę sądownictwa, ograniczanie praw kobiet do aborcji, brak stosownych działań ograniczających „ksenofobiczne i faszystowskie marsze” organizowane z okazji 11 listopada<sup>143</sup>, inwigilowanie społeczeństwa na masową skalę, upolitycznianie polskiej administracji itp.<sup>144</sup> Z kolei posłowie prawicowi krytykowali PE za przekraczanie własnych uprawnień, w tym naruszanie zasady subsydiarności i suwerenności narodowej, wkraczanie w wewnętrzne kompetencje państw członkowskich, ingerowanie w krajową rywalizację wyborczą. Zarzucano też stosowanie podwójnych standardów, gdyż krytykowane były rozwiązania wprowadzane w Polsce, które stosowane są w innych państwach UE. Wreszcie, oskarżano instytucje europejskie o naruszanie praworządności, tj. traktatów UE<sup>145</sup>.

Zwieńczeniem aktywności PE w sprawie praworządności w Polsce była rezolucja z 17 września 2020 roku.<sup>146</sup> Była ona przygotowana przez lewicowego posła Juana Aguilara, znanego ze swojego nieprzejednanego stanowiska wobec łamania praworządności we wschodniej części UE. W jego wystąpieniach na forum PE trudno natomiast znaleźć krytykę postępowania władz w rodzimej Hiszpanii wobec naruszania praw podstawowych i warto-

140 Ch. Oliver, M. de La Baume, *Bulgaria vote undermines EPP's tough talk on rule of law*, op. cit.

141 K.L. Scheppelle, R.D. Kelemen, *Defending Democracy in EU Member States*, op. cit., 426.

142 Np. *Rezolucja PE z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce*, P8\_TA(2016)0123; *Rezolucja PE z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Kartce praw podstawowych Unii Europejskiej*, P8\_TA(2016)0344; *Rezolucja PE z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce*, P8\_TA(2017)0442; *Rezolucja PE z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce*, P8\_TA(2018)0055; *Rezolucja PE z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie penalizacji edukacji seksualnej w Polsce*, P9\_TA(2019)0058; *Rezolucja PE z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI*, P9\_TA(2019)0101; *Rezolucja PE z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r.*, P8\_TA(2019)0032; *Rezolucja PE z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej*, P8\_TA(2018)0204; *Rezolucja PE z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier*, P9\_TA(2020)0014; *Rezolucja PE z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami*, P9\_TA(2020)0054; *Rezolucja PE z dnia 25 października 2016 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych*, P8\_TA(2016)0409; *Rezolucja PE z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie napotykanego wrogiego nastawienia w odniesieniu do praw kobiet i równouprawnienia płci w UE*, P8\_TA(2019)0111; *Rezolucja PE z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i innych środków przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć*, P9\_TA(2019)0080; *Rezolucja PE ustawodawczą z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, P8\_TA(2019)0349.

143 *Rezolucja PE z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce*, op. cit.

144 *Rezolucja PE z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Kartce praw podstawowych Unii Europejskiej*, op. cit.

145 *Projekt Rezolucji w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP))*, Parlament Europejski, B8-0594/2017, 6.11.2017; *Projekt Rezolucji w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Kartce praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP))*, Parlament Europejski, B8-0865/2016/REV, 29.6.2016.

146 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polskę zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))*, P9\_TA-PROV(2020)0225.

ści europejskich w stosunku do mieszkańców Katalonii<sup>147</sup>. Podstawowym wnioskiem deputowanych było stwierdzenie systemowego zagrożenia oraz ryzyka poważnego naruszenia wartości europejskich w Rzeczypospolitej<sup>148</sup>. Parlament zastosował szeroki sposób definiowania praworządności, nie tylko ograniczony do oceny niezależności sądownictwa, ale funkcjonowania systemu legislacyjnego i wyborczego, jak również ochrony praw podstawowych. W ten sposób przekraczał własne kompetencje, jak również stwarzał okazję do manifestowania lewicowych poglądów politycznych. Przykładowo w rezolucji oceniano zgodność przyjmowanych w Polsce ustaw z polską konstytucją<sup>149</sup>, co wykraczało poza traktatowe uprawnienia którejkolwiek instytucji UE. Jednocześnie PE nie dostrzegał, że domaga się uprawnień dla mniejszości seksualnych, których to praw nie ma w polskiej konstytucji, a więc ich egzekwowanie byłoby pogwałceniem tej ustawy zasadniczej<sup>150</sup>. Prowadzi to do wniosku, że mniej ważne było przestrzeganie prawa, zwłaszcza krajowej konstytucji, a bardziej zgodność z wartościami UE w ich lewicowej i liberalnej interpretacji.

Przykładów ideowego podejścia do praworządności jest wiele. Parlament krytykował m.in. rządowy program „stop pedofilii”, uznając, że zmierza do penalizacji edukacji seksualnej<sup>151</sup>. W innym miejscu, jako brak praworządności traktowane było nie dość liberalne prawo kobiet do aborcji<sup>152</sup>. Parlament zdecydowanie skrytykował wszelkie wnioski ustawodawcze stawiane w polskim Sejmie, które zakazywałyby aborcji, pomimo tego, że nawet rzecznik KE stwierdził, że „zgodnie z traktatami Unia nie ma kompetencji w sprawie prawa dotyczącego aborcji. Legislacja w tym obszarze należy do państw członkowskich”<sup>153</sup>. Krytykowane były również ograniczenia praw mniejszości seksualnych do zakładania rodziny i adopcji dzieci<sup>154</sup>, co należy przypomnieć, nie jest zgodne z polską konstytucją. Za przejaw rasizmu traktowany był jakkolwiek sprzeciw wobec przyjmowania imigrantów<sup>155</sup>, co nie tylko negowało narodowe kompetencje w zakresie polityki migracyjnej, ale nawet prawo do demokratycznej debaty o kierunkach tej polityki publicznej. Podsumowując, jeśli jakaś siła polityczna lub wybrany demokratycznie rząd nie miał liberalnych lub lewicowych poglądów na sprawy publiczne był przez elity PE oskarżany o brak praworządności.

Rezolucja PE razi brakiem obiektywizmu i skrajną krytyką konserwatywnego rządu w Polsce. Przykładem było krytykowanie zamiaru przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w czasie pandemii, które ostatecznie się nie odbyły<sup>156</sup>. Parlament pominął przy tym doświadczenia innych demokratycznych państw, w tym z UE, które wprowadzały tego typu możliwości oddawania głosu. W opinii PE rząd w celu przeprowadzenia wyborów

147 Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim, Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96812/JUAN+FERNANDO\\_LOPEZ+AGUILAR/home](https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/96812/JUAN+FERNANDO_LOPEZ+AGUILAR/home) [29.09.2020]

148 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r..., op. cit., pkt. 2.

149 Ibidem, pkt. 8, 9, 15.

150 Ibidem, pkt. 61.

151 Ibidem, pkt. 54.

152 Ibidem, pkt. 56.

153 *Feministki będą zawiedzione. Ważne słowa rzecznika KE: Unia nie ma kompetencji ws. aborcji. Obawy dotyczące TK pozostają*, „wPolityce.pl”, 23.10.2020, <https://wpolityce.pl/polityka/523358-rzecznik-ke-unia-europejska-nie-ma-kompetencji-ws-aborcji> [29.10.2020].

154 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r..., op. cit., pkt. 61.

155 Ibidem, pkt. 58.

156 Ibidem, pkt. 13.

Deputowani domagali się m.in. zwiększenia swojego udziału w procedurze art. 7, jeśli to będzie konieczne nawet w wyniku zmiany traktatu.

korespondencyjnych nie miał prawa przekazać danych osobowych wyborców operatorowi pocztowemu<sup>157</sup>. W innym miejscu krytykowano rząd za ograniczenie wolności zgromadzeń w czasie pandemii<sup>158</sup>. Posłowie byli zaniepokojeni „*doniesieniami o rzekomych nieuzasadnionych opóźnieniach w postępowaniach sądowych, trudnościach w dostępie do pomocy prawnej w trakcie aresztowania oraz przypadkach niewystarczającego poszanowania poufności komunikacji między obrońcą a klientem*”<sup>159</sup>. Tę „rzekomą” informację przedstawiła Komisja Praw Człowieka ONZ<sup>160</sup>. Ponadto, trudno było w tej sprawie czynić zarzut wobec reform wprowadzanych przez rząd w Warszawie, gdyż miały one m.in. na celu wyeliminowanie tych deficytów. Rezolucja potępiała nieuzasadnione ingerowanie w prywatność liderów opozycji<sup>161</sup>, a jednocześnie odmawiała prawa do ochrony prywatności przedstawicielom władzy, którzy wytaczali dziennikarzom sprawy o zniesławienie<sup>162</sup>. Trudno w tej sytuacji nie uznać, że większość posłów w PE kierowała się podwójnymi standardami, co niewątpliwie wynikało z różnic programowych między konserwatywnym rządem z Warszawy a dominującymi w PE frakcjami politycznymi.

Tendencyjność posła sprawozdawcy przygotowującego projekt rezolucji obrazuje metodologia jego pracy. Wśród podmiotów i osób, od których otrzymał on informacje było wiele instytucji i think-tanków lewicowych oraz liberalnych, ale ani jednego pravicowego<sup>163</sup>. Rezolucja świadczy również o rywalizacji instytucjonalnej z Radą UE, gdyż PE skrytykował państwa członkowskie za to, że dyskusja między nimi nie była regularnie prowadzona, ani uporządkowana, „*ani nie uchwycono w pełni wpływu działań polskiego rządu na wartości*” UE<sup>164</sup>.

O rywalizacji międzyinstytucjonalnej świadczyła także rezolucja PE przygotowana przez liberała Michala Šimečka. Dotyczyła ona stworzenia „*solidnego, kompleksowego i pozytywnego programu działań na rzecz skutecznej ochrony i umacniania demokracji, praworządności i praw podstawowych*” w UE<sup>165</sup>. Wspomniany mechanizm miałby konsolidować i zastępować istniejące instrumenty oceny praworządności, ale pod auspicjami wszystkich trzech głównych instytucji unijnych, a więc KE, PE i Rady. Chodziło o to, aby Parlament miał więcej, niż do tej pory, do powiedzenia w omawianej kwestii. **Deputowani domagali się m.in. zwiększenia swojego udziału w procedurze art. 7, jeśli to będzie konieczne nawet w wyniku zmiany traktatu**<sup>166</sup>.

157 Ibidem, pkt. 53.

158 Ibidem, pkt. 48.

159 Ibidem, pkt. 39.

160 ONZ, Komisja Praw Człowieka, wnioski końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego na temat Polski, 23 listopada 2016 r., pkt. 33.

161 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r...., op. cit., pkt. 52.

162 Ibidem, pkt. 44.

163 Wstępne sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)), Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Sprawozdawca: Juan Fernando López Aguilar, Parlament Europejski, A9-0138/2020, 20.7.2020, 30.

164 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r...., op. cit., pkt. 3.

165 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (2020/2072(INI)), P9\_TA-PROV(2020)0251, pkt. 1.

166 Ibidem, pkt. 13.



Bitwa o praworządność stała się obszarem dwóch tendencji widocznych u eurodeputowanych. Z jednej strony była ideowym starciem z „eurosceptykami”, „populistami” i „autokratami” z Europy Środkowej. Dostrzec można było paternalistyczne podejście elit zachodnioeuropejskich do społeczeństw postkomunistycznych, w ich opinii powierzchownie zdemokratyzowanych i broniących się przed europeizacją. Z drugiej strony widać było próbę wywarcia presji na Radzie Europejskiej, aby ustąpiła żądaniom parlamentarzystów w sprawach negocjacji budżetowych, przynajmniej w odniesieniu do kwestii praworządności i dochodów własnych UE, czyli w obu sprawach mających wzmacniać instytucjonalnie Parlament.

Parlament Europejski już w roku 2018 wypowiedział się w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027<sup>167</sup>. W swojej rezolucji podkreślił, że opowiada się za „wprowadzeniem nowego mechanizmu zapewniającego przestrzeganie wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zgodnie z którym państwa członkowskie, które ich nie przestrzegają, ponoszą konsekwencje finansowe”. Jednocześnie uznał, że „ostatecznych beneficjentów budżetu unijnego nie może w żaden sposób dotknąć lekceważenie przez ich rząd praw podstawowych i praworządności”. Dlatego podkreślił, że „takie środki nie mogą wpływać na obowiązek instytucji rządowych lub państw członkowskich dotyczący dokonania płatności na rzecz ostatecznych beneficjentów lub odbiorców”. Oznacza to, że parlamentarzyści starali się wprowadzić do rozporządzenia dotyczącego nowej warunkowości zobowiązanie, aby w przypadku sankcji ukarane rządy realizowały inwestycje z własnych środków budżetowych, zwłaszcza w stosunku do podmiotów samorządowych. Podobne stanowisko znalazło się w rezolucji z dnia 10 października 2019 roku<sup>168</sup>.

Wkrótce po zakończeniu lipcowego szczytu UE z 2020 roku Parlament zajął bardzo krytyczne stanowisko wobec zakończonych negocjacji, uznając, że nie akceptuje tego porozumienia politycznego między państwami członkowskimi w obecnym kształcie<sup>169</sup>. Zagroził również wetem wobec rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych i innych rozporządzeń przyjmowanych w ramach pakietu legislacyjnego, o ile nie zostaną spełnione oczekiwania deputowanych.

We wspomnianej rezolucji Parlament wyraził głębokie ubolewanie, „że Rada Europejska znacznie osłabiła dążenie Komisji i Parlamentu do tego, aby w WRF i Instrumencie Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NGEU) stanąć na straży praworządności, praw podstawowych i demokracji”. Deputowani wsparli zaproponowany „przez Komisję mechanizmem ochrony budżetu UE w przypadku, gdy występuje systemowe zagrożenie dla wartości zapisanych w art. 2 TUE”, uznali też, „że mechanizm ten, aby był skuteczny, musi być uruchamiany odwróconą kwalifikowaną większością głosów”. Podkreślili, „że mechanizm ten nie może wpływać na spoczywający na instytucjach rządowych lub państwach

167 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)).

168 Parlament „ponownie przypomina o konieczności wprowadzenia nowego mechanizmu chroniącego budżet UE w przypadkach, kiedy naruszane są zasady praworządności lub istnieje systemowe zagrożenie dla wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i gdy ma lub może mieć to wpływ na zasady należytego zarządzania finansami lub na ochronę interesów finansowych Unii; podkreśla, że takie środki nie mogą wpływać na spoczywający na instytucjach rządowych lub państwach członkowskich obowiązek dokonywania płatności na rzecz ostatecznych beneficjentów lub odbiorców.” Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier (2020/2513(RSP)).

169 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie konkluzji z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r. (2020/2732(RSP)).

członkowskich obowiązków dokonywania płatności na rzecz ostatecznych beneficjentów lub odbiorców". Jednocześnie podkreślili, „że rozporządzenie w sprawie praworządności zostanie przyjęte w procedurze wspóldecyzyjnej.”

W ten sposób PE wyraził własną pozycję negocjacyjną. W rokowaniach z Radą forsował poszerzoną warunkowość odnoszącą się nie tylko do ochrony interesów finansowych UE, ale poszanowania praworządności i innych wartości europejskich. Ponadto, oczekiwał powrotu do głosowania w tej sprawie odwróconą większością głosów, tak jak to przewidywał pierwotny wniosek legislacyjny Komisji Europejskiej. Wreszcie, deputowani oczekiwali, że w przypadku sankcji ukarane rządy będą realizować płatności dla końcowych beneficjentów z krajowego budżetu.

W sierpniu 2020 roku liderzy głównych politycznych grup w PE wystosowali list do przewodniczącej KE i niemieckiej kanclerz z prośbą o przyjęcie twardych rozwiązań sankcjonujących naruszanie praworządności w UE<sup>170</sup>. W październiku powtórzyli te postulaty w liście otwartym do Rady i Komisji Europejskiej<sup>171</sup>. Domagali się m.in., aby w tej sprawie procedować odwróconą większością głosów w Radzie UE, a także stosować praworządność w sposób rozszerzający, a więc nie tylko w sprawie nadużyć finansowych. Krytykowali możliwość wprowadzenia procedury odwoławczej od decyzji Rady UE do Rady Europejskiej, co rozważano w kręgach niemieckiej prezydencji. Wreszcie przywódcy liberalno-lewicowej większości w PE dopominali się o zwiększenie kompetencji Parlamentu w zakresie decydowania o sankcjach za łamanie praworządności. W tym samym okresie widać było również erozję wspólnego frontu między ugrupowaniami głównego nurtu w PE. Liberalowie i posłowie zielonych utrzymywali nieprzejednane stanowisko. Natomiast socjaliści i EPL stopniowo dążyli do kompromisu z prezydencją niemiecką<sup>172</sup>. Zapewne było to związane z silnymi wpływami tej prezydencji w obu grupach politycznych. Stanowisko większości w PE świadczyło o bardzo silnym ideologicznym nastawieniu wobec praworządności, kształtowanemu pod wpływem liberalnych i lewicowych wartości politycznych. Ponadto, było przejawem walki o poszerzenie uprawnień PE w polityce unijnej.

Specjaliści uznali, że w negocjacjach budżetowych z państwami członkowskimi Parlament stoi na słabszej pozycji<sup>173</sup>. Twierdzili, że nie będzie skłonny do wetowania porozumienia, gdyż nie zamierza blokować jak najszybszego uruchomienia środków finansowych w ramach wieloletnich ram finansowych, a zwłaszcza Europejskiego funduszu odbudowy. O ile w przypadku budżetu wieloletniego w obliczu flaska negocjacyjnego obowiązywała zasada tymczasowego przedłużenia obowiązywania poprzednich ram finansowych, o tyle nie było podobnej reguły proorzędium budżetowego odnoszącego się do Europejskiego funduszu odbudowy.

170 M. de La Baume, L. Bayer, *Germany seeks breakthrough on linking EU payouts to rule of law*, "Politico", 28.09.2020, <https://www.politico.eu/article/germany-seeks-breakthrough-on-linking-eu-payouts-to-rule-of-law/> [29.09.2020].

171 M. Weber, I. García Pérez, D. Ciołos, S. Keller, P. Lamberts, *European values are not for sale*, "Politico", 6.10.2020, <https://www.politico.eu/article/european-values-not-for-sale-rule-of-law-eu-budget-and-recovery-plan/> [29.10.2020].

172 M. de La Baume, L. Bayer, *Germany seeks breakthrough on linking EU payouts to rule of law*, op. cit.

173 M. de la Baume, D.M. Herszenhorn, *Sidelined on recovery, Parliament plans battle over EU budget*, "Politico", 22.07.2020, <https://www.politico.eu/article/sidelined-on-recovery-parliament-plans-battle-over-eu-budget/> [27.07.2020].



# STANOWISKO INSTYTUCJI MIĘDZYRZĄDOWYCH

# 5

Państwa członkowskie reprezentowane w instytucjach międzyrządowych UE kierują się przede wszystkim narodowymi interesami, jak również opinią publiczną w swoich krajach. Ma ona duże znaczenie dla wyborców, a tym samym dla polityki danego rządu w jego przedsięwzięciach na forum unijnym. Ponieważ kwestia praworządności w państwach Europy Środkowej miała duży rezonans społeczny, dlatego przykuwała uwagę decydentów politycznych, a także zmuszała ich do podjęcia działań na arenie europejskiej. Kolejnym uwarunkowaniem funkcjonowania instytucji międzyrządowych są toczące się tutaj permanentne negocjacje na temat prawodawstwa unijnego oraz rozwoju polityk UE. Były one szczególnie intensywne w czasie kolejnych europejskich kryzysów. Jeśli jakieś państwa blokowały rysujące się rozwiązanie, zwłaszcza promowane przez liderów integracji z Niemiec i Francji, mogło to wywoływać reakcje w postaci chęci napiętnowania takich krajów, jako nieeuropejskich. W ten sposób była na nie wywierana presja polityczna w celu odblokowania rozwiązań antykryzysowych. Przykładem takiego konfliktu była polityka migracyjna, z czym wiązała się krytyka państw Europy Środkowej w mediach zachodnioeuropejskich. Jednym z podziałów politycznych w instytucjach międzyrządowych była więc różnica między państwami z zachodniej i wschodniej części UE, która uwidoczniła się również w odniesieniu do praworządności. W czasie negocjacji często spory wokół jednej kwestii mogą rzutować na inne sprawy i być przedmiotem swoistego „przetargu” między państwami członkowskimi<sup>174</sup>. Innym typem podziału w omawianych instytucjach są linie partyjne, a dokładnie przynależność polityków rządowych do poszczególnych frakcji europejskich. Kolejną specyfiką instytucji międzyrządowych jest rywalizacja o władzę z innymi organami UE, przede wszystkim z KE, ale w pewnym wymiarze także z PE.

Kwestia praworządności stała się jednym z obszarów takiej rywalizacji. Inicjatywa KE w zakresie praworządności z roku 2014<sup>175</sup> spotkała się z krytyką zarówno ze strony niektórych rządów, jak również prawników obsługujących instytucje międzyrządowe. Przykładem była opinia Służby Prawnej Rady<sup>176</sup>.

174 Polega on na swoistej wymianie korzyści między poszczególnymi państwami, na przykład w formie przyjmowania rozwiązań pakietowych (ang. *package deals*) lub umawiania się odnośnie wzajemnego poparcia w kolejnych projektach regulacji (ang. *log-rolling*). Por. J. Golub, *Cheap dates and the delusion of gratification: are votes sold or traded in the EU Council of Ministers?* „Journal of European Public Policy”, 2012, vol. 19, no. 2, 141-160.

175 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady - Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, op. cit.

176 *Opinion of the Legal Service*, Council of the EU, 10296/14, 27 May 2014.

Służba Prawna przypominała też, że jedynym traktatowym sposobem badania naruszenia wartości unijnych jest art. 7 TUE, która to procedura w całości pozostaje domeną państw członkowskich.

Zarzuciła ona brak podstawy prawnej dla działań KE, a tym samym naruszenie przez Komisję praworządności. Urzędnicy unijni łamali przede wszystkim art. 5 TUE, który wyznacza granice kompetencyjne UE. Zgodnie z tym przepisem „wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”, a obowiązkiem instytucji europejskich jest kierowanie się zasadą pomocniczości i proporcjonalności. W wymienionej opinii przypomniano Komisji, że może odnosić się do praworządności tylko wówczas, kiedy dany obszar prawa należy do kompetencji UE. Oznacza to, że nie można czynić zarzutu naruszenia wartości UE w odniesieniu do uprawnień państw członkowskich, co później miało miejsce wielokrotnie w odniesieniu do reform sądownictwa w Polsce, kształtowania krajowej administracji, regulowania mediów publicznych, organizowania wyborów powszechnych i procesu legislacyjnego w tym kraju, wreszcie definiowania rodziny i praw mniejszości seksualnych. **Służba Prawna przypominała też, że jedynym traktatowym sposobem badania naruszenia wartości unijnych jest art. 7 TUE, która to procedura w całości pozostaje domeną państw członkowskich.** Dlatego ani KE, ani PE nie może rościć sobie dodatkowych uprawnień w tej mierze. Ponadto, art. 7 w wyczerpujący sposób opisał procedury zmierzające do stwierdzenia naruszenia wartości UE, a następnie wskazał mechanizm nakładania sankcji. Nie ma więc potrzeby tworzenia nowych, poza-traktatowych procedur w tym obszarze. W szczególności Komisja nie ma prawa do arbitralnego dokonywania ocen i rekomendacji w zakresie praworządności, nawet jeśli ma to jedynie stanowić uzupełnienie dla procedur wymienionych w art. 7. Dlatego **inicjatywa KE z 2014 roku nie tylko poszerzała kompetencje Komisji, ale wręcz naruszała równowagę instytucjonalną w UE, przynajmniej w opinii Służby Prawnej Rady.**

Także niektóre państwa wystosowały krytykę wobec projektu KE. Przykładowo rząd Zjednoczonego Królestwa argumentował, że nowa procedura mająca umocnić praworządność nie jest potrzebna, a Komisja wchodzi w ten sposób w kompetencje państw członkowskich<sup>177</sup>. Później rząd Jej Królewskiej Mości stał na stanowisku, że zarzuty przeciw Polsce stawiane w postępowaniu z art. 7 należą do spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej<sup>178</sup>. Niektóre rządy podchodziły do procedur badania praworządności z podejrzliwością, gdyż obawiały się o suwerenność w polityce wewnętrznej<sup>179</sup>. Dotyczyło to zwłaszcza krajów mniejszych lub mniej wpływowych na arenie europejskiej. Inne chciały ograniczyć ekspansję kompetencyjną Komisji w obszarze zarezerwowanym dla uprawnień państw członkowskich<sup>180</sup>. Dlatego początkową reakcją wielu państw na inicjatywę KE był duży dystans wobec całej procedury<sup>181</sup>. Część rządów było zdania, że ewentualne naruszenie praworządności wymaga dialogu politycznego prowadzonego wyłącznie w ramach instytucji międzyrządowych UE<sup>182</sup>. Toteż pod koniec 2014 roku powołano system dla tego typu wymiany opinii w Radzie UE<sup>183</sup>.

177 *Review of the Balance of Competences between the UK and the EU – EU enlargement*, UK Government, London 2014.

178 C. Closa, *The politics of guarding the Treaties...*, op. cit., 707.

179 U. Sedelmeier, *Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU...* op. cit., 340.

180 D. Kochenov, L. Pech, *Better late than never?* op. cit., 1072.

181 M. Ovádek, *The rule of law in the EU: many ways forward but only one way to stand still?*, „Journal of European Integration”, 2018, 40:4, 495-503 [498].

182 P. Oliver, J. Stefanelli, *Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 54, no. 5, 1075-1084 [1078].

183 *3362nd Council meeting*, Council of the EU, press release 16936/14, PRESSE 652, 16 December 2014, Brussels; Także: *Ensuring the Respect for the Rule of Law – Dialogue and Exchange of Views*, Council of the EU, Doc 13744/15, 9 November 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13744-2015-INIT/en/pdf> [29.09.2020].

Warto jednak pamiętać, że **Komisja nigdy nie odważyłaby się wystąpić ze swoją inicjatywą bez wyraźnego wsparcia ze strony niektórych państw członkowskich, w tym Niemiec**<sup>184</sup>. Następnie dwa największe państwa UE udzieliły wyraźnego sygnału dla instytucji unijnych, że nie tylko wspierają działania KE przeciwko Polsce, ale nawet domagają się większej aktywności ze strony urzędników<sup>185</sup>. Później zarówno Paryż, jak i Berlin wspierały postulat wprowadzenia sankcji finansowych za łamanie wartości UE<sup>186</sup>. Według mediów **inicjatywa blokowania funduszy unijnych za naruszanie praworządności wyszła od niemieckiego rządu**, a na przewodniczącą Komisji była wywierana presja, aby jak najszybciej implementował ten pomysł<sup>187</sup>. Poparcie wpływowych rządów wykorzystał Frans Timmermans, który uczynił z zarzutów wobec Polski główny cel swojej pracy w Komisji kierowanej przez Jean-Claude Junckera.

W tej sprawie uwidoczniły się głębokie podziały w samej Radzie. Część państw parła do ukarania rządu w Warszawie. Były to przede wszystkim kraje Europy Zachodniej, pod przywództwem Niemiec, Francji i Niderlandów. Państwa z Europy Środkowej były albo zdystansowane, albo wręcz krytycznie nastawione wobec oskarżeń formułowanych wobec Polski. Ponoć w czasie przesłuchań w Radzie ds. Ogólnych żaden kraj z Europy Środkowej nie zadawał Polsce pytań o praworządność, aktywne były jedynie rządy państw zachodnich<sup>188</sup>. W ten sposób ujawnił się podział między zachodnią i wschodnią częścią UE. Widoczne były również różnice między przynależnością do grup politycznych w instytucjach międzyrządowych. Część krajów podchodziła z wyraźną tolerancją wobec Węgier, z racji przynależności rządowej partii Fidesz do EPL. Wspomniana frakcja silnie oddziaływała na instytucje międzyrządowe, zwłaszcza w okresie przewodniczenia Radzie Europejskiej przez Donalda Tuska (2014-2019). Jednocześnie wpływy Europejskiej Partii Ludowej i samego Tuska w tych instytucjach były okolicznością niekorzystną dla rządu Zjednoczonej Prawicy w Warszawie<sup>189</sup>.

184 Por. list czterech państw do przewodniczącego KE z 2013 roku: G. Westerwelle, F. Timmermans, V. Søvnal, E. Tuomioja, *Open letter to José Manuel Barroso, President of the European Commission*, Brussels, 6 March 2013.

185 A. Rettman, *Macron and Merkel take tough line on Poland*, op. cit.

186 M. Blauburger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, op. cit., 3.

187 G. Chazan, D. Robinson, *Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy*, op. cit.

188 M. Michelot, *The "Article 7" proceedings against Poland and Hungary: what concrete effects?* op. cit.

189 U. Sedelmeier, *Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU...* op. cit., 340-341.

## 6

**KONKLUZJE SZCZYTU UE  
Z LIPCA 2020 ROKU**

Kilkudniowy maraton negocjacyjny na lipcowym szczycie UE był przykładem sporów między różnymi grupami państw, a zwłaszcza między Europą Północną i Południową (w sprawach finansowych) oraz Europą Zachodnią i Środkową (przede wszystkim w zakresie praworządności). Taktyka negocjacyjna zaproponowana przez liderów Francji i Niemiec polegała na zamknięciu w pierwszej kolejności spraw finansowych, a następnie pozostawienie na sam koniec kwestii praworządności i w miarę możliwości izolację dwóch państw Europy Środkowej najbardziej niechętnych wobec nowej warunkowości. W ten sposób Polska i Węgry zostały postawione przed trudnym wyborem, czy zerwać negocjacje nie akceptując warunkowości odnoszącej się do wartości UE, czy też zaakceptować rozwiązanie kompromisowe, faktycznie pozostawiające kryterium praworządności, jako warunek otrzymywania funduszy UE. Stawką było obarczenie Warszawy i Budapesztu winą za fiasko szczytu, a tym samym brak pomocy finansowej dla pogrążonych w kryzysie państw Europy Południowej (łącznie z Francją). Można było też oczekiwać tego, że obie stolice zostałyby przy tej okazji skrytykowane za to, że w imię własnych interesów, a także ze względu na dalszą chęć łamania praworządności – doprowadziły do niepowodzenia szczytu. Dlatego też przedstawiciele obu rządów zaaprobowali rozwiązania, które w dalszym ciągu były niekorzystne dla ich państw, gdyż mogły doprowadzić do zawieszenia funduszy UE pod pretekstem łamania przez nie wartości UE.

Kluczowe w tej sprawie były zapisy konkluzji ze szczytu w punkcie 22 i 23<sup>190</sup>:

*„22. Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE.*

*Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności.*

*23. Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu Next Generation EU. W tym kontekście Komisja proponuje środki w przypadku naruszeń przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną.*

*Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii.”*

<sup>190</sup> *Conclusions*, Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020), General Secretariat of the Council, Brussels, 21 July 2020, s. 15-16.

Na szczycie przyjęto, że nowym kryterium otrzymywania funduszy europejskich z obu instrumentów, tj. wieloletnich ram finansowych oraz Europejskiego funduszu odbudowy (*Next Generation EU*), będzie respektowanie praworządności i innych wartości UE wymienionych w artykule 2 TEU. Była to ważna decyzja, która oznaczała, że rozporządzenie, które będzie uszczegóławiało sposób procedowania nowo wprowadzanej warunkowości będzie odnosiło się nie tylko do samej praworządności, ale do wszystkich innych wartości wymienionych w art. 2. TUE. Tak więc praworządność nie powinna być traktowana w sposób zawężony jedynie do ochrony interesów finansowych Unii, ale implementowana w imię tychże interesów w sposób rozszerzający.

Oznaczało to, że państwo będące beneficjentem tych funduszy będzie musiało wykazać się poszanowaniem godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowaniem praw człowieka, w tym szerokiego katalogu tych praw z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dotyczyło to zwłaszcza praw osób należących do mniejszości, jak również respektowania wolności wypowiedzi oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. Państwa beneficjenci funduszy UE powinny też zagwarantować prawo do azylu, nie mogą dokonywać zbiorowego wydalania emigrantów, ani nikogo wydalić do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Państwa muszą szanować różnorodność kulturową, religijną i językową. Beneficjenci funduszy nie mogą akceptować dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>191</sup>.

Katalog wartości podstawowych UE jest długi, a także może być bardzo szeroko interpretowany. Dlatego w myśl konkluzji lipcowego szczytu wszystkie sporne kwestie między Warszawą i Brukselą mogły być rozwiązywane na podstawie nowej warunkowości funduszy unijnych, poczynając od kwestii reformy sądownictwa, poprzez problem relokacji uchodźców, repolonizację mediów i wpływu rządu na media publiczne, skończywszy na sporach ideologicznych o zakres praw mniejszości seksualnych i praw kobiet np. do aborcji. Należy przypomnieć, że w myśl proponowanego w roku 2018 rozporządzenia<sup>192</sup> Komisja interpretując sytuację w państwach członkowskich mogła wskazywać na „uogólnione braki w zakresie praworządności”, a więc przedstawiać katalog kwestii, które należy zmienić, w tym na lokalne prawa lub praktykę administracyjną, które trzeba usunąć jeśli państwo chce otrzymywać fundusze unijne. Dawało to ogromną władzę samej Komisji i innym państwom członkowskim w stosunku do rządu oskarżanego o łamanie wartości UE. Tak daleko posu-

191 Por. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2012/C 326/2, 26 października 2012, 391-407.

192 *Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, op. cit.

Celem politycznym Berlina i Paryża na lipcowym szczycie było odejście od prawa weta, a tego typu procedura miała zostać oparta na głosowaniu większościowym.

nięta władza mogła nie tylko ograniczać suwerenność, ale również demokrację w państwach obwinianych o naruszanie wartości unijnych.

Największy wpływ na omawiane procedury mogły mieć kraje, które mają tradycyjnie największe nieformalne oddziaływanie na biurokratów europejskich. Należą do nich przede wszystkim Francja i Niemcy. Oba państwa wielokrotnie przy tym wskazywały na to, że wartości UE muszą być respektowane, a także, że należy wzmocnić środki egzekucyjne dla tych norm. Tuż po zakończeniu lipcowego szczytu sekretarz stanu ds. europejskich we francuskim rządzie zaznaczył, że sankcje dotyczące wartości europejskich trzeba rozwijać, ponieważ środki prawne i finansowe są najpotężniejszymi narzędziami przeciwko naruszaniu praworządności i innych wartości UE<sup>193</sup>. W opinii dyplomatów francuskich nacisk w sprawie praworządności będzie formalizowany na płaszczyźnie prawnej, a sankcje w tej sprawie będą musiały być orzekane znacznie skuteczniej, aniżeli do tej pory. Wcześniej niezbędną do ich wprowadzenia była jednomyślność państw członkowskich z art. 7 TUE<sup>194</sup>. Dlatego **celem politycznym Berlina i Paryża na lipcowym szczycie było odejście od prawa weta, a tego typu procedura miała zostać oparta na głosowaniu większościowym**. Ponadto, najbardziej skuteczne w opinii dyplomatów francuskich i niemieckich były sankcje finansowe.

Na lipcowym szczycie UE państwa zgodziły się, że zostanie odrzucona propozycja Komisji z 2018 roku<sup>195</sup>, aby w tej sprawie procedować tzw. odwróconą większością głosów w Radzie UE, co oznaczało, że dla aprobaty wniosku Komisji o ukaranie państwa wystarczająca byłaby mniejszość głosów. Na szczycie przyjęto, że taki wniosek będzie procedowany kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE. Był to sukces państw oskarżanych o łamanie praworządności, czyli Polski i Węgier. Niemniej to zwycięstwo może okazać się pyrrusowym, gdyby w istocie doszło do procedowania omawianej kwestii, gdyż w tej sprawie trudno będzie znaleźć obu krajom tzw. mniejszość blokującą<sup>196</sup>. Będzie to ogromnym wyzwaniem, nawet jeśli listę problematycznych rządów poszerzą inne państwa Europy Środkowej niekiedy oskarżane o łamanie praworządności, takie jak Bułgaria, Chorwacja i Rumunia.

W konkluzjach omawianego szczytu wskazano, że Rada Europejska szybko powróci do kwestii nowej warunkowości. Ponadto, poproszono Komisję, aby zaproponowała środki dyscyplinujące w przypadku naruszenia wartości UE, a więc skorygowała własny projekt rozporządzenia w tej sprawie z 2018 roku<sup>197</sup>.

193 M. Khan, *France to push for rule-of-law sanctions as part of EU recovery plan*, "Financial Times", 2.08.2020, <https://www.ft.com/content/5e065f7a-0895-402f-881b-067a49336b3b> [20.08.2020]

194 "2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artyku 2." Por. art. 7.2 TUE, Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30.

195 Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, op. cit.

196 E. Rubio, *Rule of law conditionality. What could an acceptable compromise look like?* op. cit., 2.

197 Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, op. cit.

## PRZEBIEG DALSZYCH NEGOCJACJI

# 7

Warunkiem przyjęcia wieloletnich ram finansowych UE 2021–2027 oraz Europejskiego funduszu odbudowy była zgoda państw członkowskich na podwyższenie pułapu finansowania unijnego po roku 2020 do około 2 proc. DNB w UE oraz na nowe dochody własne Unii. Jesienią i zimą 2020 roku planowano przeprowadzenie procedury ratyfikacji konkluzji ze szczytu UE w wymienionych kwestiach przez odpowiednie instytucje krajowe. W przypadku Polski decydujące znaczenie ma zgoda Parlamentu RP wyrażona w ustawie. W innych państwach wymagana była akceptacja parlamentów krajowych, a także niektórych regionalnych. Potencjalnie procedura ta daje możliwość zawetowania przez państwa członkowskie decyzji Rady Europejskiej, jeśli ich oczekiwania np. wobec kwestii praworządności nie zostaną spełnione. W takim przypadku wobec braku porozumienia do końca 2020 roku obowiązywałoby prowizorium budżetowe, ale bez funduszu odbudowy, jak również bez warunkowości odnoszącej się do praworządności. Są to bowiem instrumenty nowe, których nie było we wcześniejszej perspektywie finansowej.

W przypadku wieloletnich ram finansowych procedura ich przyjmowania jest klarownie określona w traktatach, a tym samym nie ma możliwości ich przyjęcia np. poza traktatami lub w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy. Brak porozumienia politycznego między zainteresowanymi stronami (państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim) do końca 2020 roku oznacza, że zgodnie z art. 312 TFUE przepisy dotyczące poprzednich wieloletnich ram finansowych obowiązują tak długo, aż nie zostaną uzgodnione i przyjęte nowe akty prawne.

Inaczej wygląda sytuacja w stosunku do Europejskiego funduszu odbudowy. Ponieważ jest to instrument nowy i nieregulowany przez traktaty, dlatego potencjalnie istnieje możliwość jego powołania nawet bez zgody wszystkich państw członkowskich. Procedura wzmocnionej współpracy jest jednak wątpliwym instrumentem dla jej powołania, gdyż zgodnie z art. 326 TFUE taka współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może ona także stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi. Potencjalnie wykluczone państwo mogłoby więc zaskarżyć do TSUE tego typu współpracę w zakresie funduszu odbudowy, który może zaburzyć konkurencyjność na rynku wewnętrznym lub spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Dlatego prostszym sposobem powołania funduszu odbudowy przy braku zgody któregoś z państw byłoby podpisanie nowego traktatu między pozostałymi państwami UE, tak



jak to miało miejsce w przypadku tzw. paktu fiskalnego, czyli Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej, podpisanego w 2012 roku<sup>198</sup> przez 25 krajów UE, wówczas z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Czech. Państwa lub państwo niebiorące udziału w takiej umowie musiałyby jednak dopilnować tego, że nie będą obciążone w żaden sposób zobowiązaniami dotyczącymi spłaty pożyczek zaciągniętych na fundusz odbudowy.

Innym elementem niezbędnym do wprowadzenia wyników lipcowego szczytu UE w życie jest przyjęcie rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe, co powinno być zakończone do końca 2020 roku. W tym wypadku zgodnie z art. 312 TFUE obowiązuje specjalna procedura ustawodawcza, czyli jednomyślność w Radzie UE i zgoda PE. Wspomniane rozporządzenie jest zwykle kilkustronicowym aktem prawnym. Zawiera główne decyzje dotyczące podziału środków, ale zapewne nie będzie odnosić się do kwestii warunkowości dotyczącej wartości. Niemniej PE wykorzystywał swoją zgodę na przyjęcie tego aktu prawnego dla negocjowania z Radą wielu kwestii szczegółowych, które dotyczyły całego pakietu ustaleń przyjętych na lipcowym szczycie Rady Europejskiej. Ważnym elementem stanowiska Parlamentu była kwestia powiązania przestrzegania wartości UE z sankcjami finansowymi.

Jednocześnie do końca roku 2020 powinny zostać przyjęte inne regulacje z pakietu towarzyszącego wieloletnim ramom finansowym, których zwykle jest około 40. Wśród nich znajdzie się rozporządzenie dotyczące warunkowości odnoszącej się do wartości UE. Omawiane regulacje są przyjmowane zwykłą procedurą legislacyjną, a więc głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz kodecyją Parlamentu. Kwestia praworządności była przedmiotem negocjacji toczących się między Radą a PE, które dotyczyły w gruncie rzeczy zgody deputowanych na uruchomienie całego procesu legislacyjnego.

Zgodnie z planami prezydencji niemieckiej w połowie sierpnia 2020 roku rozpoczęły się negocjacje Rady z przedstawicielami Parlamentu w sprawie ustaleń lipcowego szczytu UE. Stanowisko PE dotyczyło zasadniczo trzech kwestii. Po pierwsze znaczącego podwyższenia pułapu finansowania na priorytetowe programy UE, które miały być uruchomione od roku 2021, a stanęły pod znakiem zapytania w sytuacji, kiedy Rada Europejska znacząco zredukowała wydatki na te cele w lipcu 2020 roku. Początkowe oczekiwanie PE dotyczyło podwyżek sięgających w sumie 100 mld euro<sup>199</sup>. Po drugie PE domagał się zobowiązania Rady do kolejnych dochodów własnych UE, przede wszystkim podatku cyfrowego, podatku od transakcji finansowych i tzw. podatku węglowego. Po trzecie nalegał na zaostrzenie kryteriów nowej warunkowości otrzymywania funduszy unijnych odnoszącej się do praworządności.

Z kolei Rada chłodziła apetyty PE wobec zwiększenia finansowania programów UE po roku 2020. Była też mocno podzielona wobec praworządności. Polska i Węgry obstawały przy stanowisku, że należy złagodzić kryteria nowej warunkowości. Przede wszystkim chciały ograniczenia jej stosowania wyłącznie do kwestii ochrony interesów finansowych Unii, a więc np. możliwości korupcji lub innych nadużyć przy wykorzystywaniu funduszy europejskich.

198 *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z dnia 2 marca 2012 r.* – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)) [29.09.2020].

199 E. Zalan, *EU Parliament sticks to demands in budget tussle*, "EUobserver", 6.10.2020, <https://euobserver.com/institutional/149647> [29.10.2020].

Niemcy przeforsowały swoją propozycję, jako stanowisko całej Rady. Zawierało ono ustępstwa wobec Warszawy i Budapesztu. Było to prawdopodobnie związane z zapowiedzią wetowania całego pakietu finansowego przez obie stolice.

Ponadto, oba kraje domagały się wprowadzenia procedury odwoławczej od decyzji Rady UE w sprawach ewentualnych sankcji finansowych do Rady Europejskiej, gdzie decyzje powinny być podejmowane jednogłośnie. Z kolei państwa nordyckie i Niderlandy zasadniczo wspierały stanowisko PE, a więc dążyły do wzmocnienia przestrzegania praworządności, przede wszystkim jej szerokiej interpretacji w stosunku do wszystkich wartości UE<sup>200</sup>. Podsumowując, państwa członkowskie godziły się jedynie na drobne koncesje wobec PE w zakresie finansowym, natomiast były mocno podzielone w sprawach praworządności.

Pod koniec września prezydencja niemiecka zaproponowała mandat negocjacyjny do rozmów z PE, który obejmował kwestie praworządności. Wspomniana propozycja, choć kompromisowa, została odrzucona z jednej strony przez Polskę i Węgry, a z drugiej przez Niderlandy, Danię, Szwecję, Austrię oraz Finlandię. Zastrzeżenia zgłosiły Belgia i Luksemburg<sup>201</sup>. Według Konrada Szymańskiego, ministra odpowiedzialnego za politykę europejską w KPRM, kompromis niemiecki nadal pozwalał Komisji na zbyt wielką arbitralność i stwarzał duży poziom niepewności prawa<sup>202</sup>. Niemniej ostatecznie **Niemcy przeforsowały swoją propozycję, jako stanowisko całej Rady. Zawierało ono ustępstwa wobec Warszawy i Budapesztu. Było to prawdopodobnie związane z zapowiedzią wetowania całego pakietu finansowego przez obie stolice** w przypadku, kiedy ich oczekiwania wobec praworządności nie zostałyby zaspokojone<sup>203</sup>. Jarosław Kaczyński dobitnie przedstawił polskie stanowisko w omawianej sprawie. „Instytucje Unii Europejskiej, jej przeróżni urzędnicy, jacyś politycy, których Polacy nigdy nigdzie nie wybierali, żądają od nas byśmy zweryfikowali całą naszą kulturę, odrzucili wszystko, co dla nas arcyważne, bo im się tak podoba. Przecież żadnego innego uzasadnienia nie ma. Nie ma śladu uzasadnienia traktatowego, jest to sprzeczne z naszą deklaracją o suwerenności kulturowej podjętej przez Sejm przed wejściem do UE. Na takie działania nie będzie zgody. Będziemy bronić naszej tożsamości, naszej wolności, suwerenności za wszelką cenę. Nie damy się terroryzować pieniędzmi. (...) Jesteśmy po dobrej stronie historii. To ci, którzy chcą nam odebrać suwerenność, narzucić jakieś swoje widzi mi się, są na drodze do upadku”<sup>204</sup>.

Propozycja rozporządzenia dotyczącego nowej warunkowości chroniącej budżet UE przedstawiona przez prezydencję niemiecką obejmowała kilka ważnych elementów<sup>205</sup>. Po pierwsze, złagodzone odniesienie praworządności do wartości europejskich, w tym kwestii niezależności sądownictwa, jak również badania „uogólnionych braków

200 E. Zalan, *German presidency tries to end EU's rule-of-law battle*, "EUobserver", 29.09.2020, <https://euobserver.com/political/149565> [29.09.2020].

201 *Większość państw za powiązaniem funduszy unijnych z praworządnością. Sprzeciw wyraziło 7 krajów*, „Polskie Radio 24”, 30.09.2020, <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/2592774,Wiekszosc-panstw-za-powiazaniem-funduszy-unijnych-z-praworzadnoscia-Sprzeciw-wyrazilo-7-krajow> [29.10.2020].

202 *Niemcy chcą powiązania budżetu UE z praworządnością. Szymański: Nie ma na to zgody. Rozporządzenie nie spełnia uzgodnień z RE*, „wPolityce.pl”, 7.10.2020, <https://wpolityce.pl/polityka/520939-szymanski-dzialania-niemiec-sa-sprzeczne-z-ustaleniami-z-re> [29.10.2020].

203 M. de La Baume, H. von der Burchard, D.M. Herszenhorn, *Poland joins Hungary in threatening to block EU's budget and coronavirus recovery package*, "Politico", 18.09.2020, <https://www.politico.eu/article/poland-joins-hungary-in-threat-to-block-eus-landmark-budget-and-recovery-package/> [29.09.2020].

204 J. Kaczyński dla "GPC" o naciskach ze strony Unii i głosowaniu ws. budżetu: „Będzie weto!”, „Niezależna”, 13.10.2020, <https://niezalezna.pl/357330-j-kaczynski-dla-gpc-o-naciskach-ze-strony-unii-i-glosowaniu-ws-budzetu-bedzie-weto> [29.10.2020].

205 *Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*, 11045/1/20, Council of the EU, Brussels, 29 September 2020.

w zakresie praworządności” obecnych w pierwotnej propozycji KE z 2018 roku<sup>206</sup>. Jednocześnie skierowano ocenę przestrzegania praworządności na kwestie nieprawidłowości finansowych. Po drugie utrzymano procedowanie w tej sprawie większością kwalifikowaną w Radzie UE, a więc tak jak to przewidywał lipcowy szczyt Unii. Pewnym ustępstwem było wprowadzenie procedury określanej jako „hamulec bezpieczeństwa”, a więc możliwości podjęcia dyskusji na temat decyzji Rady w Radzie Europejskiej. Zdaniem komentatorów „niemiecka prezydencja zaproponowała kompromis ustanawiający praworządność co do zasady, ale w taki sposób, aby nikt nie poniósł żadnych realnych konsekwencji”<sup>207</sup>. Zawężenie mechanizmu sankcyjnego wyłącznie do kwestii nieprawidłowości finansowych było „tak wąskim podejściem, że uczyniło ten nowy mechanizm bezużytecznym”<sup>208</sup>. Była to poważna zmiana kierunku prac nad omawianym rozporządzeniem w stosunku do tego, czego pierwotnie oczekiwała KE i PE.

Na początku listopada 2020 roku prezydencja niemiecka i Parlament wynegocjowały porozumienie<sup>209</sup>. Uzgodniona propozycja rozporządzenia dotyczącego nowej warunkowości dla funduszy europejskich ponownie rozszerzała zakres interpretowania praworządności w stosunku do wszystkich wartości występujące w art. 2 TEU. Według art. 2 tego projektu rozporządzenia praworządność miała obejmować legalność przyjmowania prawa, co oznaczało przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa. Ponadto miała dotyczyć zakazu arbitralności władzy wykonawczej, jak również skutecznej ochrony sądowej, dostępności do wymiaru sprawiedliwości, niezawisłości i bezstronności sądów, a także przestrzegania praw podstawowych, zachowania podziału władz oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa. W ten sposób projekt wykraczał poza rozumienie praworządności jedynie w odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii. Jak to określił komunikat PE porozumienie z Radą zakładało, że naruszenie praworządności uwzględniało aspekt systemowy „związany z podstawowymi wartościami UE, takimi jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka, w tym mniejszości”<sup>210</sup>.

Według projektu decyzję w sprawie sankcji finansowych za naruszenie wartości UE będzie podejmować Rada UE większością kwalifikowaną na wniosek KE, zasadniczo w ciągu jednego miesiąca od otrzymania propozycji Komisji (art. 5). W wyjątkowych okolicznościach żadna decyzja dotycząca zawieszenia środków nie powinna być podejmowana przed omówieniem sprawy przez Radę Europejską (pkt. 18a). Państwa członkowskie uczestniczące w dyskusji na forum Rady Europejskiej nie będą jednak miały prawa weta w stosunku do ewentualnych sankcji.

206 Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, op. cit.

207 W. Münchau, *North versus south*, „Eurointelligence”, 04 October 2020, <https://www.eurointelligence.com/column/north-and-south> [29.10.2020].

208 E. Rubio, *Rule of law conditionality. What could an acceptable compromise look like?* op. cit., 3.

209 Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, Council of the European Union, 12616/20, Brussels, 6 November 2020.

210 *Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council, The European Parliament, 05-11-2020*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditionality-meps-strike-a-deal-with-council> [29.11.2020].

Ponadto, w negocjacjach z państwami członkowskimi Komisja i Parlament dążyły do poszerzenia katalogu dochodów własnych UE<sup>211</sup>. Dlatego możliwy był w późniejszym terminie powrót do negocjacji w tej sprawie. Na lipcowym szczycie z 2020 roku ustalono wprowadzenie tylko jednego nowego podatku europejskiego, niezbyt korzystnego dla Rzeczypospolitej (pomimo tego, że przyjęto regułę tzw. ograniczonej regresywności jego naliczania). Chodzi o podatek od plastiku, który nie został poddany recyklingowi. W konkluzjach ze szczytu pojawiły się także informacje o kolejnych podatkach przygotowywanych przez Komisję, które mogą zostać wprowadzone w przyszłości. Ale taką decyzję będą musiały zatwierdzić jednomyślnie państwa członkowskie. Jeśli więc któryś podatek będzie niekorzystny dla jakiegoś kraju, albo będzie budził zastrzeżenia dotyczące rozwoju federalizmu fiskalnego w Unii – będzie można tę tendencję powstrzymać. Na tym etapie pracy będzie jednak bardzo trudno powrócić do kwestii warunkowości dotyczącej wartości UE.

211 Szerzej: *Proposal for a Council decision on the system of Own Resources of the European Union*, European Commission, COM(2018) 325 final, Brussels, 2.5.2018.

# 8

## WNIOSKI

Procedura artykułu 7 TUE wprowadziła piętnowała rządy oskarżane o naruszenie wartości UE, ale nie mogła zakończyć się dla nich bolesnymi sankcjami. Także postępowanie przed TSUE nie zawsze było skutecznym narzędziem presji, gdyż wyroki Trybunału dotyczyły zazwyczaj szczegółowych spraw. Nie były również tak bardzo podatne na interpretację polityczną, jak to miało miejsce w przypadku innych instytucji UE. Ponadto, poważnym orężem w odniesieniu do wyroków TSUE mogło być ich zakwestionowanie przez narodowe sądy konstytucyjne, czego obawiali się sędziowie europejscy, a co mogło wpływać na ich bardziej wyważone orzecznictwo. Dlatego mechanizm sankcyjny odwołujący się do funduszy europejskich i opierający się z jednej strony na ocenie „uogólnionych braków w zakresie praworządności” przez Komisję, a z drugiej na przetargu politycznym w łonie Rady UE wydawał się najlepszym instrumentem oddziaływania politycznego.

W drugiej połowie sierpnia 2020 roku w imieniu państw członkowskich przedstawiciele niemieckiej prezydencji w UE podjęli rozmowy z delegatami Parlamentu. Można było oczekiwać stosunkowo niewielkich koncesji wobec parlamentarzystów w stosunku do konkluzji z lipcowego szczytu UE. Jak stwierdził przedstawiciel prezydencji do agencji DPA, „*prace nad mechanizmem praworządności będą kontynuowane na bazie projektu, który od roku 2018 omawiany jest na płaszczyźnie roboczej. Dostosowany on będzie do ustaleń Rady Europejskiej*”<sup>212</sup>. Oznaczało to, że prezydencja zasadniczo aprobowwała wniosek legislacyjny KE z 2018 roku, choć chciała go dostosować do ustaleń Rady Europejskiej z lipca 2020 roku.

W kolejnych tygodniach Berlin coraz bardziej brał pod uwagę oczekiwania Warszawy i Budapesztu w zakresie modyfikacji propozycji legislacyjnej Komisji. Wynikało to z groźby zawetowania przez Polskę i Węgry całego pakietu finansowego przyjętego w lipcu na szczycie UE. Celem rządów w Warszawie i Budapeszcie było wprowadzenie takiego mechanizmu warunkowości, aby nie zagrażał on interesom finansowych obu stolic, a więc miał ograniczyć zakres interpretowania praworządności przez KE<sup>213</sup>. Z kolei PE domagał się poszerzenia kryteriów oceny praworządności i ułatwienia możliwości dokonywania sankcji finansowych. Oczekiwania deputowanych tak bardzo odbiegały od stanowiska Rady, że byli oni nawet gotowi do zerwania negocjacji toczonych

212 PE nie zmieni diametralnie budżetu UE. „Ma niewielki margines swobody”, „Niezależna”, 28.07.2020, <https://niezalezna.pl/343137-pe-nie-zmieni-diametralnie-budzetu-ue> [29.07.2020].

213 Niemcy chcą powiązania budżetu UE z praworządnością. Szymański: Nie ma na to zgody... op. cit.

z prezydencją<sup>214</sup>. Ostatecznie jednak prezydencja niemiecka poszła na dalekie ustępstwa w stosunku do oczekiwań Parlamentu w sprawie praworządności, głównie dlatego, że nie chciała dokonać większych koncesji finansowych.

**Spór o praworządność miał zarówno wymiar prawny, jak i polityczny. Był przejawem rywalizacji o władzę między instytucjami europejskimi,** w ramach którego KE i PE starały się zwiększyć zakres swoich kompetencji w stosunku do instytucji międzyrządowych i państw członkowskich. Jednocześnie **konflikt wokół praworządności ujawnił rosnące wpływy dwóch największych państw członkowskich w instytucjach unijnych,** a także wykorzystywanie kwestii naruszania wartości UE do piętnowania przeciwników politycznych, którzy mają odmienne pryncypia polityczne lub inny pomysł na przyszłość integracji. Ilustrował także wewnętrzną specyfikę funkcjonowania poszczególnych instytucji, w tym wiodące motywy polityczne ich działalności.

Niniejszy raport potwierdza założenia koncepcji „ukierunkowanego oportunisty” w odniesieniu do Komisji. Starła się ona w miarę możliwości poszerzać zakres swoich uprawnień w obszarze praworządności, choć jednocześnie dostosowywała swoje działania do oczekiwań państw członkowskich, zwłaszcza tych najbardziej wpływowych w strukturach unijnych. W jej podejściu do wartości europejskich widać było też interesy największych europejskich grup politycznych, które w zależności od własnych preferencji podejmowały lub ograniczały działania wobec krajów podejrzewanych o łamanie praworządności. W ten sposób **Komisja stawała się aktorem politycznym, zwykle podporządkowanym dominującym państwom lub innym siłom politycznym na arenie unijnej.** Trudno więc uznać, aby wypełniała traktatową rolę bezstronnego arbitra broniącego prawa unijnego.

**Parlament Europejski silnie angażował się w spór wokół praworządności, gdyż pozwalało to deputowanym na kształtowanie wyrazistych narracji politycznych, czytelnych dla wyborców.** Omawiany kryzys był więc okazją do wyostrenia sporu między poszczególnymi frakcjami, piętnowania przeciwników politycznych, ale również dbania o własne interesy partyjne. **Frakcje krytykowały rządy, których przedstawiciele należeli do oponentów politycznych w danym kraju i na arenie unijnej, a jednocześnie starały się chronić państwa, w których władzę sprawowali koledzy z danej grupy politycznej.** W ten sposób wokół praworządności toczyła się gra międzypartyjna w PE, w ramach której partie głównego nurtu politycznego ostro występowały przeciwko ugrupowaniom określanym jako eurosceptyczne, nacjonalistyczne i populistyczne. Spór nabierał także wymiaru ideologicznego, gdyż jako wrogów Europy środowiska centro-lewicowe określały często siły konserwatywne, mające odmienne podejście do przyszłości integracji, jak również wielu innych spraw publicznych. Zarzut łamania praworządności był w wielu obszarach ingerencją w wewnętrzne kompetencje narodowych demokracji,

214 E. Zalan, *EU budget talks suspended in fight for new funds*, “EUobserver”, 9.10.2020, <https://euobserver.com/economic/149699> [29.10.2020].

ale jak się wydaje, miał też ograniczyć wpływy ugrupowań prawicowych oraz ugruntować idee liberalne i lewicowe wśród wyborców.

Institucje międzyrządowe kierują się przede wszystkim interesami poszczególnych państw. Spór o praworządność uwidoczniał jednak to, jak duże znaczenie dla postępowania tych instytucji ma opinia publiczna w poszczególnych krajach, a więc również narracje polityczne towarzyszące temu konfliktowi. **W instytucjach międzyrządowych pojawiły się przeciwstawne interpretacje norm europejskich, a także ujawniły interesy poszczególnych frakcji europejskich.** Spór odsłonił głębokie podziały mające nie tylko wymiar polityczny, ale wręcz kulturowy. Zaskakujący był też brak tolerancji dla oponentów, zwłaszcza z nowych państw członkowskich. Jak to podsumował jeden z komentatorów, UE odniosła sukces w tworzeniu jednolitego rynku, jednej waluty i strefy wolnej od paszportów. Ale nie była przygotowana na konflikt kulturowy. Nie uniknęła również fałszywego poczucia wyższości moralnej, która jest specjalnością nacji wywodzących się z Europy Północnej<sup>215</sup>.

Skutkowało to pogłębiającym się dystansem między krajami zachodniej i wschodniej części UE. **Wzajemne animozje i pretensje obniżyły zaufanie między państwami członkowskimi, niszczyły ich poczucie partnerstwa i gotowość do solidarności. Tym samym kryzys wokół praworządności miał dewastujące konsekwencje dla procesów integracyjnych.** Powodował erozję autorytetu instytucji unijnych, zwłaszcza KE i PE, jak również zwiększający się eurosceptycyzm wyborców prawicowych z państw, które były oskarżane o łamanie wartości UE.

215 W. Münchau, *North versus south*, op. cit.



## 9

## REKOMENDACJE

1

**Powiązanie funduszy europejskich z przestrzeganiem wartości UE jest toksyczne dla integracji i może być czynnikiem dezintegracji w Europie. Dlatego najlepiej byłoby odrzucić tego typu związek.** Jeśli byłoby to trudne w realizacji, polski rząd powinien dążyć do przyjęcia regulacji dotyczącej tej warunkowości przy otrzymywaniu funduszy unijnych w wersji minimalistycznej. Powinna ona być zawężona jedynie do kwestii nieprawidłowości finansowych, a więc ograniczyć możliwości interpretowania przestrzegania wartości UE przez KE.

2

**Właściwe jest uzupełnienie procedury sankcyjnej zapisanej w konkluzjach z lipcowego szczytu, a więc głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, o postulat jednomyślności w tej sprawie w Radzie Europejskiej.** Należy przypomnieć, że taki jest wymóg wprowadzenia sankcji w art. 7 TUE. Tak więc trudno wprowadzać nowy mechanizm sankcyjny przez rozporządzenie, a więc akt niższego rzędu. Ponadto, w konkluzjach z lipcowego szczytu dotyczących tzw. warunkowości ekonomicznej jest wprowadzone podobne rozwiązanie. Aby skorzystać z funduszu odbudowy państwa członkowskie będą przygotowywały krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, które będą najpierw podlegały ocenie Komisji, a następnie zatwierdzone przez Radę UE w głosowaniu większością kwalifikowaną. „Jeżeli w wyjątkowych sytuacjach jedno lub więcej państw członkowskich uznają, że istnieją poważne odstępstwa od zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych, mogą one zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie tej sprawy następnej Radzie Europejskiej.”<sup>216</sup> Istnieje więc potencjalna możliwość zablokowania lub przynajmniej opóźnienia przez jedno państwo akceptacji dla któregoś krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności. W sprawach warunkowości odnoszącej się do wartości można oczekiwać analogicznego mechanizmu odwoławczego. W wyjątkowej sytuacji jedno lub więcej państw członkowskich mogłoby mieć prawo do skierowania kwestii ewentualnych sankcji do decyzji Rady Europejskiej, która powinna być podjęta jednomyślnie. Prezydencja niemiecka zaproponowała<sup>217</sup>, aby

216 *Conclusions*, Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020), General Secretariat of the Council, Brussels, 21 July 2020.

217 *Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*, op. cit.

Rada Europejska jedynie przeprowadziła dyskusję w tej sprawie, a więc bez podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia. Jak się wydaje, jest to rozwiązanie niewystarczające.

**3**

**Kompromis osiągnięty między prezydencją niemiecką a PE w listopadzie 2020 roku jest niekorzystny dla polskiego rządu. Dlatego Parlament RP powinien zablokować ratyfikację podwyższenia pułapu finansowania unijnego po roku 2020 oraz nowych dochodów własnych UE uzgodnionych na lipcowym szczycie UE z 2020 roku.** Innym rozwiązaniem może być sprzeciw polskiego rządu dla przyjęcia rozporządzenia o wieloletnich ramach finansowych na lata 2021-2027. Polski Sejm może też przyjąć uchwałę, że jeśli instytucje UE - pomijając obowiązujące traktaty - będą przyjmować procedury, które mogą pozbawić Rzeczpospolitą należnych funduszy europejskich to możliwe jest zawieszenie płacenia składki członkowskiej lub pomniejszenie tej składki o fundusze w ten sposób odebrane. Z tego typu procedur sankcyjnych mogą być wyłączone jedynie sytuacje, kiedy dochodziłoby w Polsce do nieprawidłowości finansowych bądź korupcji potwierdzonych w raportach Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

**4**

**Należy domagać się zakończenia procedury art. 7 TUE w sprawie łamania praworządności w Polsce. Jest to jedyna procedura przewidziana w traktatach, która może wskazać ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii, jak również ewentualnie wprowadzić z tego tytułu sankcje.** Fiasko wspomnianej procedury powinno zatem oznaczać, że nie ma poważnego naruszenia wartości UE w oskarżanym o to państwie członkowskim.

**5**

**Trybunał Konstytucyjny RP – wzorem podobnych instytucji w innych państwach członkowskich - powinien w większym stopniu badać zgodność wyroków TSUE z krajową ustawą zasadniczą, jak również to, czy europejski sąd nie przekracza traktatów europejskich.** Dotyczy to w pierwszym rzędzie orzeczeń w sprawie łamania praworządności w Polsce, w tym reformy sądownictwa wprowadzanej po roku 2015.

6

**Polskie władze powinny zintensyfikować działania informacyjne dotyczące własnego stanowiska w sprawie praworządności.** Dotyczy to w pierwszym rzędzie zarzutów sformułowanych przez KE i PE, zarówno odnoszących się do reformy sądownictwa, jak również innych polityk publicznych prowadzonych w Polsce. Właściwym krokiem w tym kierunku jest powołanie wspólnie przez Polskę i Węgry instytutu mającego przedstawiać argumenty obu krajów na forum międzynarodowym<sup>218</sup>.

7

**Polskie władze powinny przypominać swoim partnerom w UE, że ważne jest przestrzeganie praworządności przez instytucje unijne.** W tym celu należy pokazywać przykłady naruszania traktatów przez instytucje unijne, jak również innych deficytów UE, przede wszystkim w zakresie respektowania zasad demokracji. Wyżej wspomniany instytut może np. publikować doroczne raporty na ten temat.

8

**Należy przypominać partnerom z UE, że fundusze UE, zwłaszcza w ramach polityki spójności, nie są przyznawane z uwagi na przestrzeganie wartości UE, ale przede wszystkim jako forma pomocy dla najsłabiej rozwijających się regionów oraz rekompensata za otwarcie się tych regionów na silniejszą konkurencję na rynku wewnętrznym.** Czy zatem bogatsze państwa członkowskie korzystające najbardziej z wymiany gospodarczej na rynku wewnętrznym UE mają zamiar wycofać się z tego, dotąd niekwestionowanego, sukcesu integracji europejskiej?

9

**Ważnym sposobem walki o dobre imię Rzeczypospolitej na forum europejskim byłoby demonstrowanie przykładów innych państw, które podejmują podobne rozwiązania do tych wprowadzanych w Polsce, a nikt nie uznaje, że narusza to wartości UE.**

218 L. Gehrke, *Poland, Hungary to set up rule of law institute to counter Brussels*, "Politico", 29.09.2020, <https://www.politico.eu/article/poland-and-hungary-charge-brussels-with-double-standards-on-rule-of-law/> [29.09.2020].

10

W sytuacji wykrycia nieprawidłowości w zakresie łamania wartości europejskich, zwłaszcza w przypadku krajów najbardziej krytycznie nastawionych do Warszawy, należy rozważyć wykorzystanie art. 259 TFUE, a więc przepisu pozwalającego na wniesienie sprawy do TSUE przez państwo członkowskie przeciwko innemu członkowi UE za naruszanie prawa unijnego.

11

Polski rząd powinien zwrócić się do KE lub TSUE o zbadanie, czy Norwegia może jednostronnie zawieszać fundusze dla słabiej rozwijających się państw UE<sup>219</sup>, które zgodnie z Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym mają na celu zmniejszyć różnice gospodarcze i społeczne między regionami w tych krajach<sup>220</sup>. Zgodnie z protokołem 38C tego porozumienia „Wszystkie programy i działania finansowane w ramach Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014-2021 opierają się na wspólnych wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Niemniej procedura art. 7 pozwalającego na stwierdzenie naruszenia wartości UE nie została zakończona, a więc po stronie UE nie ma odpowiedniej traktatowej przesłanki, aby uznać, że wspomniany zapis protokołu został złamany.

219 Ch. Duxbury, *As EU debates rule of law, Norway's already making offenders pay*, "Politico", 9.10.2020, <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-norway-makes-offenders-pay/> [29.10.2020].

220 *Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym*, Część VIII Mechanizm Finansowy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 11, t. 52, 3.1.1994.

## 10

## O AUTORACH

**TOMASZ GRZEGORZ GROSSE**

tomasz.grosse@sobieski.org.pl

Prof. dr hab., jest socjologiem, politologiem i historykiem. Wykłada na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoeconomii, europeizacji, i myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Pokryzysowa Europa” (PISM 2018), „W poszukiwaniu geoeconomii w Europie” (ISP PAN 2014) oraz zredagował książki: „Polityki europejskie w dobie kryzysu” (Scholar 2016), „Oblicza kryzysu” (razem z M.A. Cichockim, CEN 2016) oraz „Paliwo dla dominacji. O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej” (ISP PAN 2020). Stypendysta Uniwersytetu w Oxfordzie, Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, Uniwersytetu Yale, Uniwersytetu Georgetown, a także Instytutu Nauk Społecznych im. Max’a Plancka w Kolonii.



WSPÓŁPRACA:

### **FILIP SEREDYŃSKI**

[filip.seredyński@sobieski.org.pl](mailto:filip.seredyński@sobieski.org.pl)

Członek zarządu Instytutu Sobieskiego. Radca prawny specjalizujący się w obsłudze prawnej przemysłu zbrojeniowego i partner zarządzający w Kancelarii SLS Seredyński, Sandurski. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W latach 2007–2010 sędzia Sądu Giełdowego przy Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie. Od 2005 r. współpracownik Instytutu Sobieskiego. W latach 2000–2006 wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.





## TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



### **Instytut Sobieskiego**

Lipowa 1a/20  
00-316 Warszawa  
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-959697-0-6



Niniejszy raport pokazuje sposób funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej na przykładzie kryzysu wokół praworządności. Badanie obejmuje Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz instytucje międzyrządowe - Radę i Radę Europejską. Każda z nich ma nieco inną logikę politycznego działania, co zostało przedstawione w tym dokumencie. Jednocześnie została pokazana historia i aktualny stan kryzysu wokół praworządności, przede wszystkim na przykładzie relacji Polski wobec instytucji UE. Raport opisuje długofalowe konsekwencje dla całej integracji europejskiej, jakie niesie wprowadzenie mechanizmu oceny praworządności przez Komisję Europejską. Dokument jest ważnym głosem w dyskusji przedstawiającym rekomendacje dla polskiego rządu.

Raport jest współfinansowany ze środków otrzymanych z NIW-CRSO w ramach Programu PROO.



**Narodowy Instytut Wolności**  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030  
**PROO**