



## **Komisja Europejska jako strażnik traktatów. Obrona wartości Unii Europejskiej przez Komisję**

The European Commission as guardian of the treaties. Defense of European Union values by the Commission

**Krzysztof Wojewoda**

ORCID: 0000-0003-1567-596X

e-mail: [krzysztofwojewoda@onet.pl](mailto:krzysztofwojewoda@onet.pl)

---

The purpose of this article is to describe the function of the European Commission as „guardian of the treaties” and, more specifically, as guardian of the values of the European Union. This function has gained value and interest, especially in recent years, through the proceedings against the governments of Hungary and Poland. The Commission already has several different tools in place for the enforcement of the values of the European Union by the Member States. In this article, we will describe the two most common methods of operation of the Commission in this matter, their advantages and disadvantages. Typical institutions are the so-called infringements under Art. 258-260 of the Treaty on the Functioning of the European Union and the procedure under Art. 7 of the Treaty on European Union. The role of the Commission is not decisive in all of the above-mentioned procedures, but it is present in all of them. The competences of the Commission on the basis of existing institutions will be presented, as well as *de lege ferenda* postulates regarding changes that, according to the author, should take place.

**Keywords:** European Union, European Commission, rule of law, European values.

## Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest opisanie funkcji Komisji Europejskiej jako „strażnika traktatów”, a dokładniej jako strażnika wartości Unii Europejskiej. Funkcja ta zyskała na wartości i zainteresowaniu zwłaszcza w ostatnich latach, przez postępowania wobec rządów Węgier i Polski. Komisja posiada już teraz kilka zróżnicowanych narzędzi do egzekwowania działania według wartości Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. W niniejszym artykule opisane zostaną dwie najbardziej typowe metody działania Komisji w tej materii, ich zalety jak i wady. Instytucjami typowymi są procedury tzw. naruszeniowe z art. 258-260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, 1957) oraz procedura z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE, 1992). Nie we wszystkich wymienionych powyżej procedurach rola Komisji jest decydująca, ale we wszystkich ona występuje. Przedstawione zostaną kompetencje Komisji na gruncie instytucji istniejących, także postulaty *de lege ferenda*, co do zmian, które powinny według autora nastąpić.

## Pozycja instytucjonalna Komisji Europejskiej

Komisja Europejska stanowi istotny element systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Posiada charakter administracyjnego ciała międzynarodowego, posiadając kompetencje o charakterze wykonawczym oraz w ograniczonym zakresie „kompetencje prawodawcze, a nawet quasi-sądownicze” (Piontek, 1979, s. 193). Ponadto Komisja posiada szerokie i istotne kompetencje ochrony konkurencji na rynku europejskim – jakże istotnym patrząc z perspektywy obecnego charakteru Unii, ale przede wszystkim z perspektywy założycieli Wspólnoty. W ramach tych kompetencji Komisja ma prawo do stwierdzania naruszenia prawa przez jednostki (osoby prawne i fizyczne), a w konsekwencji do nakładania kar finansowych (Kening-Witkowska, 2017, s. 119).

W skład Komisji, której kadencja rozpoczęła się 1 grudnia 2019 r. wchodzi 27 komisarzy, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Komisja rozpoczęła swoją kadencję jeszcze wtedy, gdy do Unii Europejskiej należała Wielka Brytania, która opuściła Unię 1 lutego 2020 r. Premier Wielkiej Brytanii nie wyznaczył wówczas komisarza z powodu zbliżających się wyborów parlamentarnych (Cedro, 2019) i przekonania o ostatecznym dokonaniu się tzw. Brexitu. Skład Komisji obejmuje również przewodniczącą Komisji i Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw zagra-

nicznych i Polityki Bezpieczeństwa, „który jest *ex lege* wiceprzewodniczącym Komisji (art. 17 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej)” (Kenig-Witkowska, 2017, s. 120).

„Tryb powołania Komisji jest wieloetapowy i uwzględnia trzy instytucje, tj. Radę Europejską, Radę i Parlament Europejski”. Procedurę powołania Komisji reguluje art. 17 ust. 7 TUE. Pierwszym etapem jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu przez Radę Europejską kandydata na Przewodniczącego Komisji. Decyzja o wyborze podejmowana jest większością kwalifikowaną. „Kandydat przedstawiony przez Radę Europejską wybierany jest przez Parlament Europejski większością głosów członków PE. W sytuacji, gdy kandydat nie uzyska większości, Rada Europejska stanowiąc kwalifikowaną większością głosów przedstawia w terminie miesiąca nowego kandydata na Przewodniczącego, który jest wybierany według tej samej procedury”. Rada po porozumieniu z wybranym Przewodniczącym przyjmuje listę kandydatów na stanowiska komisarzy, sporządza się ją zgodnie z sugestiami państw członkowskich i zgodnie z kryteriami art. 17 ust. 3 TUE. Wybrani Przewodniczący, Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i pozostali komisarze podlegają razem zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Następnie większością kwalifikowaną nominuje ich Rada Europejska. Członkowie Komisji mianowani są na okres 5 lat z możliwością odnowienia mandatu, a kadencja Komisji jest tożsama z kadencją Parlamentu Europejskiego, ponadto kadencja Komisji może ulec skróceniu (Kenig-Witkowska, 2017, ss. 121-122).

Komisarze powinni charakteryzować się szczególnymi kompetencjami, działać powinni w sposób niezależny, nie na interes państwa członkowskiego, z którego pochodzą, a na interes Unii Europejskiej, co warto jest podkreślenia szczególnie podczas politycznych dyskusji, w której zarzuca się „polskim wysłannikom” brak patriotyzmu i nienależyty lobbing na rzecz racji stanu. „Poza tym są całkowicie niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków (art. 17 TUE i art. 245 TFUE)”. Oznacza to również, że po zakończeniu służby mają obowiązek uczciwie i roztropnie przyjmować określone funkcje i korzyści. W przypadku, gdyby komisarz naruszył obowiązek uczciwości lub roztropności może zostać zdymisjonowany lub pozbawiony prawa do emerytury i podobnych korzyści przez Trybunał Sprawiedliwości UE (Kenig-Witkowska, 2017, s. 122). Komisja funkcjonuje pod politycznym kierownictwem Przewodniczącego. Mianuje on wiceprzewodniczących spośród członków Komisji (innych niż Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), określa wytyczne dla wykonywania zadań przez Komisję, decyduje o jej organizacji wewnętrznej, rozdziela zadania pomiędzy członków Komisji, którzy wykonują je pod jego przewodnictwem (Kenig-Witkowska, 2017, s. 123).

Komisja posiada rozbudowany aparat urzędniczy do wykonywania swoich zadań, są to tzw. Dyrekcje Generalne i Służby. Na czele Dyrekcji stoją Dyrektorzy Generalni, a one same podzielone są na Dyrektoriaty. Centralnym ogniwem określa się Sekretariat Generalny Komisji na czele z Sekretarzem Generalnym, który koordynuje wszystkie jednostki organizacyjne Komisji oraz utrzymuje Kontakty z Radą i Parlamentem Europejskim. Wśród służb należy wymienić Służby Prawne i Służby Tłumaczy. Każdemu członkowi Komisji podlega co najmniej jedna Dyrekcja lub służba (Kenig-Witkowska, 2017, s. 124; Komisja Europejska, 2020).

Kompetencje Komisji Europejskiej pochodzą z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom, 1957). Ogólnie określa je art. 17 TUE w ustępie 1 i 2, który stanowi, że Komisja: wspiera ogólny interes UE i podejmuje w tym celu stosowne inicjatywy, czuwa nad stosowaniem traktatów, nadzoruje stosowanie prawa UE pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości, wykonuje budżet i zarządza programami wsparcia finansowego, pełni funkcje koordynujące, wykonawcze i zarządzające zgodnie z traktatami założycielskimi, co do zasady zapewnia reprezentację UE na zewnątrz, podejmuje inicjatywy dot. programowania UE w celu osiągnięcia porozumień między instytucjonalnych oraz co do zasady ma monopol inicjatywy prawodawczej.

Doktryna wyróżnia cztery zasadnicze klasyfikacje kompetencji Komisji:

1) Kompetencje kontrolne, w ramach nich podkreśla się kompetencję Komisji do kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie, jednostki i instytucje UE. W tym zakresie Komisja może uruchomić procedurę w trybie art. 258 TFUE. Był to jeden z mechanizmów stosowanych przeciw Polsce w kwestii regulacji dotyczących tzw. ustawy kagańcowej (Komisja Europejska, 2020b, s. 7) czy wycince w Puszczy Białowieskiej (TSUE, 2018). Jak pokazuje historia jest to mechanizm stosunkowo skuteczny. Nie jest on wprost powiązany z procedurą z art. 7 TUE, jednakże jak pokazuje praktyka, poprzedzana jest ona postępowaniami właśnie w ramach art. 258 TFUE. Ewentualne zignorowanie stwierdzenia naruszenia prawa w tym trybie przez państwo członkowskie daje Komisji możliwość wszczęcia procedury wykonawczej (art. 260 TFUE).

2) Kompetencje decyzyjne, tu należy wymienić kompetencje do podejmowania decyzji w sprawach, w których taką możliwość przyznają Komisji Traktaty. Jest to współkształtowanie środków podejmowanych przez Radę i Parlament Europejski, formułowanie zaleceń i opinii w kwestiach traktatowych.

3) Kompetencje wykonawcze, są to kompetencje do wydawania aktów wykonawczych oraz delegowanych, które uzupełniają lub zmieniają niektóre mniej istotne elementy aktu prawodawczego. Do kompetencji wykonawczych zalicza się również realizację budżetu.

4) Kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych, dotyczy to reprezentowania UE przez Komisję (Kenig-Witkowska, 2017, ss. 124-129).

Kompetencje Komisji zostały tu opisane dość pobieżnie, aby tylko zaznaczyć szerokie spektrum działalności Komisji. Najważniejszą kompetencją z punktu widzenia niniejszego artykułu będzie kompetencja kontrolna, broniąca nie tylko przestrzegania prawa *sensu stricto*, ale i wartości.

### Pojęcie wartości Unii Europejskiej

Wartości Unii Europejskiej wyrażone są w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Są one niejako fundamentem całej Unii, swoistym wspólnym mianownikiem dla wszystkich państw członkowskich. Są to wartości, co do których nie ma, a przynajmniej nie powinno być wątpliwości co do ich znaczenia, doniosłości, zgodności z kulturą zachodnią, rozumianą nie tylko poprzez kierunek geograficzny. Wartości wymienione w art. 2 TUE to: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. „Wartości te wspólne są Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wartości te są i powinny być więc nie tylko wskazówką dla wykładni prawa czy wskazówką dla prawodawcy, a być źródłem prawa i norm w sposób samoistny.

Pojęcie i przyjęcie tych wartości jako własnych i naturalnych jest tym, do czego powinniśmy dążyć, jako świadomi Europejczycy. Kluczowym jest, by postrzegać je nie tylko, jako zasady normatywne opatrzone sankcją, ale jako wartości będące częścią naszej moralności. Dopiero urzeczywistniając wartości obecne u podstaw Unii, możemy mówić o Unii jako wspólnocie prawa. Prawa, które nie ma być samo dla siebie, a powinno być narzędziem realizacji wspólnych zasad i idei. To właśnie prawo w tym sensie istniało i musi istnieć u fundamentów Unii, przyjęcie go jako ten fundament jest niejako „naturalną konsekwencją faktu, że w europejskim kręgu kulturowym funkcjonowało ono już od czasów antycznego Rzymu, pełniąc doniosłą, a czasem wręcz wiodącą rolę w kształtowaniu ładu społecznego” (Śniadach, 2007, s. 43).

Oczywistym jest fakt, że przynajmniej niektóre z wyżej wymienionych wartości wymagają interpretacji, choć zgodnie z koncepcją derywacyjną wykładni prawa *omnia sunt interpretanda*.

### Pojęcie zasady praworządności i państwa prawa

Najbardziej kluczowymi zasadami z punktu widzenia niniejszego artykułu będą zasady państwa prawa i praworządności. Zasada państwa prawa wyrażona jest w art. 2 TUE *expressis verbis*, zasada praworządności wchodzi natomiast w skład zasady państwa prawa, a jego wyróżnienia dokonała doktryna. Ważnym jest więc podkreślenie, że praworządność jest elementem zasady państwa prawa, na którą składa się jeszcze wiele innych elementów.

Praworządność to „przestrzeganie prawa przez organy państwa” (Gromski, 2005, s. 432). Jest to najpopularniejsza bodaj metoda definiowania praworządności. W końcu z etymologicznego punktu widzenia praworządność pochodzi od prawa i rządzenia – rządów prawa. Stąd można twierdzić, że ważniejszy jest w tym przypadku nie tyle rządzący w postaci danej osoby, partii, etc., ile samo prawo, które rządzi tylko za pośrednictwem obecnej władzy. Prawo zaś w obecnych rozważaniach uznajemy nie za bezwzględne, pozbawione zasad i wartości narzędzie, ale za narzędzie systematyzujące i egzekwujące wyznawane przez nas wartości. Tak uznawał już Gustav Radbruch wyrażając swoją słynną „formułę Radbrucha” (Zajadło, 2007, s. 94).

Praworządność nie jest jednak elementem wystarczającym do tego, aby państwo było w istocie państwem demokratycznym. Praworządność pozostaje w stałej relacji z pozostałymi elementami składającymi się na zasadę państwa prawa. Pomimo braku definicji legalnej i oczywistych różnic składowych pojęcia państwa prawa, w zależności od autora definicji, to w gruncie rzeczy większość z nich posiada wiele wspólnych elementów. Istotnym jest tutaj podział na formalne i materialne rozumienie zasady państwa prawa. Formalny aspekt zasady państwa prawa to chociażby: podział władz, choć nie jest to warunek *sine qua non*, aby uznać dane państwo za państwo prawa, czy wymieniona wyżej zasada praworządności. Rozumienie państwa prawa w sensie materialnym, to nie tylko jako przestrzeganie ram prawnych wyznaczonych przez samo państwo, ale i zapewnienie ich spójności z wartościami społecznie akceptowalnymi, a także realizowanie przesłanek państwa demokratycznego (Uziębło, 2017, ss. 231-241). Poza tym, do elementów państwa prawnego zalicza się między innymi: niezależną władzę sądowniczą, niezawisłość sędziowską, samorządność, świecki charakter państwa, zasadę suwerenności narodu, konstytucjonalizm czy priorytet ustawy.

Elementy te stanowią nie tylko składniki zasady państwa prawa, ale przede wszystkim stanowią narzędzia do reakcji wobec ewentualnych wystąpień przeciw tej zasadzie. Taką funkcję sprawuje choćby zasada podziału (najczęściej trójpodziału) władz, niezależnych sądów i niezawisłych sędziów, którym nadawać się powinno realne kompetencje do wpływania na inne władze.

### **Procedura naruszeniowa z art. 258 – 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

Jednym z narzędzi obrony wartości Unii Europejskiej jest tzw. procedura naruszeniowa, zawarta w art. 258 – 260 TFUE. Jest to narzędzie o dość bogatej historii jego używania, oraz o dużej skuteczności. O skuteczności przesądza przede wszystkim możliwość nakładania kar finansowych oraz prostszy tryb uruchomienia i przeprowadzenia procedury, niż w przypadku procedury z art. 7 TUE, o którym dalej.

Procedura naruszeniowa z art. 258 TFUE pozwala na złożenie skargi przeciwko państwu członkowskiemu, które narusza zobowiązania traktatowe. Wyodrębnia się tu dwie procedury: przedsądową i sądową (Taborowski, 2019, s. 219). Zainicjowanie procedury jest wyłączną kompetencją Komisji.

Procedura przedsądowa ma stwarzać możliwość polubownego załatwienia sprawy, nakłonienia państwa członkowskiego do samodzielnego dostosowania się do zaleceń Komisji. Jest to więc procedura o charakterze mniej opresyjnym. W sytuacji, gdy państwo zastosuje się do zaleceń Komisji, procedura kończy się na tym etapie. Dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do porozumienia, skarga jest kierowana do TSUE, który bada czy rzeczywiście doszło do naruszenia prawa UE.

Procedura sądowa następuje w przypadku niepodzielenia przez państwo członkowskie uwag zgłaszanych przez Komisję, która to kieruje skargę do TSUE przeciw państwu. Wyrok Trybunału „rozstrzyga też ewentualny spór między Komisją i państwem członkowskim co do tego, jaki jest ostateczny zakres obowiązków wynikających z prawa unijnego lub jaka jest prawidłowa interpretacja spornego przepisu (aktu) prawa unijnego” (Taborowski, 2019, s. 219). Oznacza to, że wyrok TSUE wiąże w tym zakresie zgodnie z zasadą lojalności z art. 4 ust. 3 TFUE „organy administracyjne, legislacyjne i sądowe wszystkich państw członkowskich” (Taborowski, 2019, s. 219) niejako więc na przyszłość.

Co do strony przedmiotowej naruszenia kwalifikującego się do wszczęcia proce-

dury naruszeniowej, Maciej Taborowski<sup>1</sup> wskazuje, że mogą mieć one formę zarówno działania jak i zaniechania (Taborowski, 2019, s. 217). Odnosi się to do każdego organu państwa członkowskiego, nawet organu o konstytucyjnie zagwarantowanej niezależności. Tak więc wszelka narracja wskazująca na to, że dany organ działa na podstawie konstytucji państwa członkowskiego, która jest źródłem prawa o największej mocy prawnej jest błędne. Państwo odpowiada za działania zarówno administracji centralnej, jednostek samorządu terytorialnego, organów legislacyjnych, regionów niezależnych od rządu centralnego, a nawet może to dotyczyć orzecznictwa sądów krajowych. Samo naruszenie dotyczyć może nie tylko ustaleń traktatowych, co wynika z literalnego brzmienia przepisu, ale wszelkiego wiążącego źródła prawa unijnego. Oceniana jest nie tylko treść aktów prawa krajowego, ale również praktyka ich stosowania<sup>2</sup>, która może stanowić przesłankę naruszenia prawa, które nie musi przybrać postaci naruszenia kwalifikowanego (Taborowski, 2019, ss. 218-220).

Istotne są również różnice pomiędzy procedurą naruszeniową a procedurą z art. 7 TUE. Niniejsza procedura odnosi się jedynie do „kwestii pozostających w zakresie zastosowania prawa unijnego i kompetencji powierzonych Unii Europejskiej (Taborowski, 2019, s. 221). Procedura z art. 7 TUE może sprawiać wrażenie bardziej „luźniejszej” w ocenie tego czy doszło do naruszenia, bowiem może się opierać na bardziej swobodnej ocenie w kontekście wartości z art. 2 TUE co nie oznacza, że dzieje się to w sposób całkowicie dowolny i oderwany od litery prawa. Ta różnica pomiędzy tymi procedurami jest bardzo istotna, o ile samo wyciągnięcie konsekwencji z faktu naruszenia prawa, czy wartości w ramach art. 7 TUE jest trudniejsze proceduralnie, prostszym jest sformułowanie zarzutów. W procedurze naruszeniowej jest odwrotnie, trudniej sformułować zarzuty ze względu na to, że ich zakres ogranicza się *stricte* do łamania prawa, łatwiej za to wyciągnąć konsekwencje, co pokazuje bogata linia orzecznicza TSUE w tym zakresie.

Ponadto uważa się, że procedura naruszeniowa uruchamiana może być w stosunku do naruszeń o charakterze incydentalnym, a nie systemowym. Innego zdania jest jednak przytaczana przez Macieja Taborowskiego K.L. Scheppele, która postuluje potrzebę wykorzystywania przez Komisję procedury naruszeniowej również w przypadkach, gdy naruszenia dotyczą praworządności w rozumieniu art. 2 TUE (Taborowski, 2019, ss. 233-235). Takie

---

<sup>1</sup> Dr hab. nauk prawnych, specjalista w zakresie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. W 2019 r. został zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>2</sup> Można więc wyobrazić sobie sytuację, w której *prima facie* przepis nie uchybia prawu unijnemu, natomiast uchybia mu praktyka jego stosowania.

postulaty dawałyby Komisji większą możliwość reakcji na pojawiające się zagrożenia, a co najważniejsze dawałyby narzędzia do szybkiej reakcji, zanim naruszenia spowodowałyby niepowetowane szkody. Powodowałyby to oczywiście zagrożenie nadużywania tego instrumentu przez Komisję z powodu ogólnikowości art. 2 TUE, także musiałoby odbywać się to w sposób maksymalnie obiektywny, rzetelny i w stosunku do spraw rażących.

Sama procedura natomiast posiada pewne elementy znacznie zwiększające skuteczność procedury. Są to: środki zabezpieczające i postępowanie przyspieszone (art. 279 TFUE). Narzędzia te, choć wykorzystywane niezwykle rzadko, stały się używane coraz częściej, chociażby wobec sprawy przeciw Polsce odnośnie ustawy o Sądzie Najwyższym (Taborowski, 2019, s. 244). Te postanowienia spowodowały przyspieszenie procedury przed Trybunałem oraz co najważniejsze, Polska została zobowiązana do zaniechania stosowania przepisów będących przedmiotem postępowania (TSUE, 2018c). Postanowienie te blokowało m.in. przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów i co bardzo istotne, blokowało możliwość powoływania na ich miejsca nowych sędziów. Ten środek jest niemal najistotniejszym narzędziem, który można wykorzystywać w celu obrony praworządności, ponieważ jak nietrudno sobie wyobrazić, powołanie „sędziów dublerów” w miejsce pierwotnie usuniętych sędziów, a następnie przywrócenie sędziów usuniętych, powodowałyby istotne problemy natury zarówno formalnej, jak i ustrojowej. Powyższa sprawa została również objęta postępowaniem przyspieszonym, zważywszy na wagę sprawy (TSUE, 2018b).

W ramach procedury z art. 259 TFUE to państwo członkowskie może zainicjować procedurę naruszeniową przeciwko innemu państwu członkowskiemu, gdy stwierdzi, że uchybiło ono jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy źródeł prawa unijnego. W tej procedurze to nie Komisja inicjuje postępowanie, niemniej jednak ma w nim ona istotny udział.

Jak wynika z treści art. 259 TFUE „Zanim Państwo Członkowskie wniesie przeciwko innemu Państwu Członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie Traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji”. Tak więc procedura ta musi przejść przez Komisję, która wstępnie ustala przedmiotowość zarzutów. Postępowanie przed Komisją opiera się o zasadę kontryktoryjności, umożliwiając odniesienie się do sprawy przez skonfliktowane państwa. Procedurę przed Komisją kończy wydanie przez nią uzasadnionej opinii, brak jej wydania w terminie 3 miesięcy nie stanowi przeszkody do postawienia sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Procedura przed Trybunałem poza pewnymi różnicami (różne podmioty składające skargę) nie odbiega od procedury z art. 258 TFUE. Ta skarga jest używana stosunkowo rzadko, ze względu na „możliwe implikacje polityczne” oraz subsydiarność tej skargi w stosunku do procedury z art. 258 TFUE (Taborowski, 2019, s. 266). Pozycja Komisji w ramach tej procedury nie jest w tym przypadku decydująca, choć nie można jej pominąć. Sam fakt obowiązkowego udziału Komisji, choćby na pewnym etapie świadczy o wizji Komisji jako strażnika traktatów.

To, jaki będzie wyrok w danym postępowaniu, zależy już wyłącznie od decyzji Trybunału. Brak tu oczywiście narzędzi bezpośredniego, władczego wpływania ze strony Komisji, niemniej jednak, należy podkreślić jak dalece dolegliwe mogą być sankcje zastosowane przez Trybunał w wyroku kończącym postępowanie zainicjowane przez Komisję.

Trybunał po przeprowadzeniu postępowania może oddalić skargę albo stwierdzić naruszenie. Co jednak istotne, wyrok Trybunału ma charakter deklaratoryjny, nie może więc w sposób władczy wyegzekwować wykonania wyroku czy wpływać w sposób bezpośredni na porządek prawny państwa członkowskiego, czy wyznaczyć choćby terminu na zastosowanie się do wyroku. Państwo na mocy art. 260 ust. 1 TFUE zobowiązane jest jednak do podjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku (Taborowski, 2019, ss. 252-253). Przywołuje się również zasadę lojalności zawartą w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którą na wszystkich organach państw członkowskich ciąży obowiązek wykonania wyroku, dotyczy to zarówno czynności prawotwórczych jak i stosowania prawa. Wiąże to również sądy krajowe, które należą do systemu sądów unijnych, więc zgodnie z zasadą prymatu stosowania prawa unijnego w przypadku kolizji wyroku z niezgodnymi z nim normami prawa krajowego mają obowiązek stosować się do wyroku. Ma to ogromne znaczenie dla harmonizacji prawa unijnego. Ponadto na wyrok TSUE mogą powoływać się także jednostki (Taborowski, 2019, ss. 252-253).

Jak zauważa Maciej Taborowski (Taborowski, 2019, ss. 252-253) również w „egzekucji” wyroku pojawić się może rola Komisji. W sytuacji stwierdzenia przez nią niepodjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku przez państwo członkowskie może ona ponownie wnieść sprawę do Trybunału, wskazując równocześnie rodzaj i wysokość kary lub ryczałtu dla państwa członkowskiego, zważywszy na indywidualne przesłanki dla danej sprawy. Skierowanie sprawy do Trybunału poprzedza postępowanie wyjaśniające pomiędzy Komisją a państwem, w którym państwo może odpowiedzieć na zarzuty stawiane przez Komisję. Postępowanie może skończyć się

na etapie przedsądowym, jeżeli Komisja uzna wyjaśnienia państwa za wystarczające. Trybunał po wniesieniu sprawy przez Komisję ocenia, czy w istocie doszło do niewykonania wyroku oraz rozstrzyga w przedmiocie ewentualnej sankcji – jej wysokość przedstawiona przez Komisję nie jest wiążąca.

Mechanizm sądowy z art. 258 TFUE jak widać w wielu miejscach przewiduje reperkusje finansowe albo groźbę ich zastosowania, mowa tu o możliwości nałożenia sankcji w sytuacji niewykonania wyroku oraz zabezpieczenia w trakcie postępowania. Wynieść można z tego wnioszek o wyjątkowej skuteczności tego typu narzędzi, co powinno być brane pod uwagę w sytuacji modyfikowania obecnych narzędzi obrony praworządności czy tworzenia zupełnie nowych. Sankcje o charakterze politycznym w niektórych przypadkach będą niedotkliwe dla państwa (a ściślej dla danego rządu), a w skrajnie patologicznych przypadkach mogą być w pewien sposób pozytywne. Sankcje o wyłącznie politycznym charakterze mogą być instrumentalnie wykorzystywane w polityce wewnętrznej do kreowania wśród obywateli państwa przekonania o wrogości instytucji unijnych, tym samym przyczynia się to niekiedy do prób zbijania politycznego kapitału na konfliktowaniu się z instytucjami Unii Europejskiej.

Zdaniem autora należy więc starać się tworzyć takie rozwiązania, które będą pozwalały na nakładanie sankcji o charakterze ekonomicznym, ponieważ one będą dotkliwe nawet dla państwa o zdegenerowanej demokracji. Same sankcje o charakterze politycznym nie spełniają często nawet funkcji prewencji ogólnej, dlatego potrzebna jest dwutorowość reakcji wobec państw uchybiających wartościom Unii. Sankcje o charakterze ekonomicznym powinny być uzupełnieniem już istniejącego systemu.

### **Procedura z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej**

Mechanizm z art. 7 TUE został zaprojektowany w związku z art. 2 TUE (Taborski, 2019, s. 156). Art. 2 TUE przedstawia wartości, na których opiera się Unia u swych podstaw. W nim wymienione zostało państwo prawa, zarówno w wymiarze formalnym jak i materialnym, w ramach państwa prawa w wymiarze formalnym doktryna ujmuje praworządność. Mechanizm z art. 7 TUE będący niejako zabezpieczeniem tych wartości pozwala na interwencję, gdy zostaną one naruszone albo, gdy pojawi się takie niebezpieczeństwo. Kontestuje to w sposób oczywisty z wypowiedziami polityków nieprzychylnie nastawionych Unii, a przynajmniej w jej obecnej formie, którzy to niejednokrotnie podnoszą argument, że przykładowo ustrój wymiaru sprawiedliwości należy do domeny państw członkowskich, ponieważ traktaty

nie przewidują w tej kwestii kompetencji organów Unii. Wydaje się to *prima facie* prawdą, ale gdy spojrzymy na art. 7 TUE w związku z art. 2 TUE zauważymy, że mechanizm ten pozwala na określoną w nim interwencję w każdym przypadku, gdy wartości z art. 2 TUE zostaną naruszone nawet, gdy dzieje się to w ramach materii, która pozostaje w domenie państw członkowskich. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że państwo członkowskie może samodzielnie regulować kwestie przywoływanego wyżej wymiaru sprawiedliwości, ale odbywać musi się to w pewnych ramach. Ramy te wyznaczają wartości Unii Europejskiej.

Doktryna wyróżnia kilka funkcji art. 7 TUE. Funkcja prewencyjna ma za zadanie odstraszać przed naruszaniem wartości Unii przez samo istnienie tej procedury. W szczególności art. 7 ust. 1 TUE pełni tę funkcję. Pozwala on bowiem na stwierdzenie wyraźnego naruszenia wartości unijnych, a zatem na wystosowanie sygnału ostrzegawczego wobec państwa. Funkcję prewencyjną pełni również mechanizm z art. 7 ust. 2 TUE stwierdzający przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości unijnych, choć nie wiąże się to w sposób automatyczny z naruszeniem sankcji w ramach procedury z art. 7 ust. 3 TUE (Taborowski, 2019, s. 158).

Uruchomienie tej procedury (a nawet jej groźba) poza sankcjami *stricto* prawnymi niesie ze sobą często innego rodzaju dolegliwości. Mianowicie sankcje polityczne, dyplomatyczne czy wizerunkowe (Taborowski, 2019, s. 158). Noszenie tego rodzaju „piętna” przez państwo członkowskie, czy przez rząd, gdy spojrzymy przez pryzmat konsekwencji w polityce wewnętrznej, może być niezwykle dotkliwie. W sposób oczywisty może to utrudnić zdobywanie ewentualnych sojuszników w polityce międzynarodowej lub stanowić obciążenie w polityce wewnętrznej, stanowiąc punkt do ataków przez partie opozycyjne.

Na wyróżnienie zasługuje również funkcja izolacyjna procedury z art. 7 TUE. Polega ona na ochronie pozostałych państw członkowskich przed skutkami naruszenia wartości z art. 2 TUE. Art. 7 ust. 3 TUE przewiduje, że państwo członkowskie może zostać zawieszono w wykonywaniu uprawnień traktatowych oraz zawieszono w korzystaniu z instrumentów prawnych w europejskiej przestrzeni prawnej. Chroni to w ten sposób pozostałe państwa, przed obowiązkiem współpracy z takim krajem. Oczywiście *de iure* nie jest możliwe wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, jednakże sankcje te mogą okazać się na tyle poważne, że dojdzie *de facto* do izolacji państwa w ramach Unii, a także może zachęcić je do opuszczenia Unii (Taborowski, 2019, ss. 158-159).

Mechanizm z art. 7 TUE jest w pewien sposób trójstopniowy (Taborowski, 2019, s. 159).

Ust. 1 ma charakter prewencyjny. Na jego podstawie Rada UE może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości UE. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne (TUE, 1992).

Przesłankami uruchomienia mechanizmu jest więc „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” wartości z art. 2 (w tym praworządności). Samo naruszenie może mieć formę zarówno działania jak i zaniechania państwa członkowskiego, nie jest istotne czy państwo działa w sposób umyślny i w sposób zawiniony (Taborowski, 2019, s. 167). Działania stanowiące „wyraźne ryzyko” poważnego naruszenia praworządności powinny mieć charakter stały, powtarzalny, uderzający w jej istotę, nie zaś jednostkowy.

Ust. 2 pozwala na stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia wartości UE. 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 artykule 2 (TUE, 1992).

W tej sytuacji musi dojść do „poważnego” naruszenia wartości z art. 2 (w tym praworządności). Ma to wymiar niemal identyczny jak w przypadku procedury z ust. 1, jednakże w tym przypadku wymaga się, aby naruszenie to już nastąpiło i było trwałe (Taborowski, 2019, s. 181). *A contrario* nie dotyczy to epizodycznych naruszeń. Z aspektów proceduralnych istotnym narzędziem dla państwa członkowskiego jest konieczność uprzedniego wezwania go do przedstawienia swoich uwag, co nie stawia państwa z góry w pozycji winnego dopuszczenia się naruszenia, a daje się możliwość wyjaśnienia swojego stanowiska.. Jako wadę tej procedury przedstawia się z kolei wymóg jednomyślności Rady Europejskiej. Oczywiście nie dotyczy ona samego państwa członkowskiego, wobec którego głosowanie przebiega, ale dotyczy to innych państw, wobec których przebiegałoby analogiczne, aczkolwiek odrębne postępowanie. Takie państwa mogłyby blokować procedurę wzajemnie wobec siebie, co unie-

możliwałoby nałożenie sankcji z art. 7 ust. 3 TUE. Stąd istniały próby dokonywania wykładni teleologicznej tego przepisu, aby nawet zablokować prawo głosu państwa wobec innego, jeżeli wobec niego samego przeprowadzana jest ta procedura. Brak możliwości takiej wykładni wskazał jednak Frans Timmermans (Taborowski, 2019, ss. 182-184), będący wówczas pierwszym wiceprzewodniczącym Komisji.

Konsekwencją stwierdzenia przez Radę Europejską naruszenia w sposób poważny i trwały wartości z art. 2 TUE przez państwo członkowskie, jest nie tylko fakt samego stwierdzenia takiego stanu rzeczy, ale też jest to podstawa do uruchomienia procedury art. 7 ust. 3 TUE, procedury o charakterze sankcyjnym. Samo stwierdzenie naruszenia wartości z art. 2 TUE ma charakter w dużej mierze polityczny. Na tym etapie nie ma możliwości zastosowania formalnych sankcji. Uważa się jednak, że może mieć to negatywne skutki w kwestii stosowania niektórych instrumentów prawnych, działających na zasadzie wzajemnego zaufania, np. kwestie prawa do azylu – tu państwo musi mieć przymiot państwa bezpiecznego, a przeprowadzenie tej procedury mu ten przymiot odbiera. Wpływa to również negatywnie na kwestie orzecznicze, chociażby w kwestii europejskiego nakazu aresztowania, choć tu nie następuje to w sposób automatyczny jak w przypadku azylu (Taborowski, 2019, ss. 186-189).

Ust. 3 ma charakter sankcyjny i leży po stronie Rady UE. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Obowiązki, które ciążą na tym Państwie Członkowskim na mocy Traktatów pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego Państwa (TUE, 1992). Z przepisu jasno wynika, że immanentnym elementem do nałożenia sankcji na państwo członkowskie w trybie art. 7 ust. 3 TUE jest uprzednie stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii w trybie z ust. 2 (Taborowski, 2019, ss. 188-189). Jednakże nawet po przeprowadzeniu procedury z ust. 2 nie jest koniecznym rozpoczęcie procedury z ust. 3.

Procedurę z art. 7 ust. 3 TUE odróżnia w aspekcie proceduralnym fakt, iż tutaj wnioskodawcą jest Rada UE. Samo głosowanie przeprowadza się większością kwalifikowaną, gdy wnioskodawcą nie jest Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość ta wynosi co najmniej 72% członków Rady, których państwa przez nie reprezentowane stanowią co naj-

mniej 65% ludności państw Unii (Taborowski, 2019, s. 189). Decyzję o nałożeniu sankcji można zmienić bądź uchylić zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 7 ust. 4 TUE, gdzie się to również większością kwalifikowaną.

Konsekwencje zastosowania tej procedury mogą być bardzo daleko idące. „Zawieszenie niektórych praw wynikających z Traktatów” uniemożliwia oczywiście zawieszenie wszelkich praw państwa członkowskiego, a jedynie „niektórych z nich” wskazać ma je Rada. Wbrew prostej wykładni literalnej nie są one ograniczone tylko do tych zawartych w prawie pierwotnym, a dotyczy to również praw zawartych w innych wiążących źródłach prawa unijnego (Taborowski, 2019, s. 190). Konsekwencją może być więc przytoczone w przepisie odebranie prawa do głosowania w Radzie, co jest dodatkowo wielkim obciążeniem wizerunkowym. Należy jednak wymienić, że wśród sankcji przewiduje się możliwość zawieszenia korzyści finansowych z funduszy unijnych (Taborowski, 2019, s. 192), co może być dotkliwie wyjątkowo mocno dla państw, które są ich największymi beneficjentami, a w dalszej konsekwencji może to istotnie negatywnie wpłynąć na możliwości rozwojowe takiego państwa, więc i na poparcie dla władzy danego państwa wśród jego obywateli. Oczywiście przepis ten jasno wskazuje, że przy wyborze sankcji Rada musi uwzględnić jej skutki dla osób fizycznych i prawnych, co odczytać można jako wskazówkę, aby ewentualna sankcja była możliwie jak najmniej dotkliwa właśnie dla jednostek z danego państwa. O ile przykładowo zawieszenie prawa głosu w Radzie nie wpływa na jednostki z danego państwa w sposób bezpośredni, o tyle w przypadku przytoczonym wcześniej zablokowaniu środków z funduszy unijnych niemal na pewno będzie miało taki wpływ, tak więc Rada, decydując o wyborze sankcji, powinna robić to w sposób proporcjonalny i ostrożny. Co istotne, pomimo nałożenia sankcji, która *de facto* mogłaby w istotny sposób ograniczyć uprawnienia danego państwa, to w żaden sposób nie zwalnia go z obowiązków wobec Unii.

### **Przebieg procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wobec Polski**

Wobec Polski inaczej, niżeli w przypadku Węgier, wniosek złożył nie Parlament, lecz Komisja. Wniosek o wszczęcie postępowania z art. 7 ust. 1 TUE złożony został w dniu 20.12.2017 r.<sup>3</sup> Ponadto wniosek został wsparty przez rezolucję Parlamentu Europejskiego i rezolucję Komitetu Regionów (Taborowski, 2019, s. 177). Po złoże-

---

<sup>3</sup> Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce.

niu wniosku doszło do wielu spotkań w ramach Rady do Spraw Ogólnych UE dotyczących praworządności w Polsce. Każde ze spotkań przebiegało podobnie, Komisja prezentowała swoją ocenę sytuacji w Polsce pod kątem złożonego wniosku, przedstawiciel Polski zajmował wobec tego stanowisko, a następnie dopuszczano do głosu innych członków Rady UE (Taborowski, 2019, ss. 177-178).

Co do samych zarzutów sformułowanych we wniosku Komisji, oparły się one na dwóch podstawowych zagadnieniach.

Po pierwsze, zarzuty dotyczyły sytuacji Trybunału konstytucyjnego w Polsce. W tej kwestii Komisja wyróżniła trzy grupy problemów, dotyczące składu Trybunału Konstytucyjnego, 20 publikacji wyroków TK oraz powołania Prezesa TK i kolejnych wydarzeń. Pierwsza kwestia dotyczy kontrowersji związanych z wyborem nowych sędziów TK jeszcze przez poprzedni parlament, gdzie powołano ich pięcioro, a dwóch z nich niejako z wyprzedzeniem, ponieważ miejsca, na które ich wybrano, nie były jeszcze zwolnione. Kwestia tego wyboru stała się wówczas przedmiotem badania Trybunału. W orzeczeniu z 03.12.2015 r. (TK, 2015). Trybunał orzekł, że wybór tych dwóch sędziów na stanowiska jeszcze niezvolnione był niezgodny z Konstytucją, jednakże wybór pozostałych trzech był z nią zgodny, powinni więc zostać zaprzysiężeni i włączeni do składu Trybunału. Do dzisiaj obecny Prezydent Andrzej Duda odmawia odebrania od nich przysięgi. Ponadto ówczesna Prezes Rady Ministrów Beata Szydło odmawiała publikacji trzech wyroków TK (TK, 2016a; TK 2016b; TK 2016c), czym dopuściła się deliktu konstytucyjnego (Garlicki, 2017, ss. 411-412), ponieważ „organ wydający dziennik urzędowy nie ma kompetencji do sprawdzania poprawności danego aktu” (Wierczyński, Wiewiórowski, 2016, s. 143), co w tym przypadku nastąpiło. Sam wybór nowego Prezesa TK zdaniem Komisji obarczony jest wadami. Podczas wyboru nie wzięli w nim udziału trzej prawidłowo wybrani sędziowie, a sam termin spowodował niemożność obecności niektórych urzędujących sędziów, ponieważ termin podano z wyjątkowo krótkim wyprzedzeniem (Grzelak, 2018).

Kolejny zarzut dotyczył sytuacji sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Tu wyróżnia się dwie ustawy z grudnia 2017 r.: o Sądzie Najwyższym oraz ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także ustawę z lipca 2017 r. zmieniającą Prawo o ustroju sądów powszechnych (Grzelak, 2018). Odnośnie Sądu Najwyższego Komisja zwraca uwagę na obniżenie wieku emerytalnego sędziów (analogicznie jak na Węgrzech), aby część z nich przenieść w stan spoczynku (w praktyce oznaczało to aż 37% ówczesnego składu SN (Grzelak, 2018)), tym samym mieć możliwość wyboru w ich miejsce nowych sędziów. Odnośnie Krajowej Rady Sądownic-

twa, Komisja ocena, że „wszyscy nowi sędziowie zostaną powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie, w którym dominować będą osoby obsadzone z klucza politycznego” (Grzelak, 2018). Ponadto Komisja negatywnie ocenia próbę przerwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (przy wykorzystaniu przepisów obniżających wiek emerytalny), a sędziowie, którzy chcieliby po przekroczeniu 65 roku życia dalej orzekać, musieliby wnioskować o to do Prezydenta, który mógłby całkowicie arbitralnie tę kwestię rozstrzygnąć, w dodatku przewidywano brak jakiejkolwiek możliwości kontroli takiej decyzji. Ustawa ta po naciskach ze strony instytucji unijnych została przez rząd wycofana. Za wątpliwą uznana została również instytucja tzw. skargi nadzwyczajnej, dającej możliwość kontroli orzeczeń, które są od dawna prawomocne. Godziłoby to w zasadę pewności prawa. Wreszcie Komisja przywołuje również inne zmiany, które mogłyby w jej odczuciu godzić w zasadę podziału władz i niezależności sądów np. nowy system dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego (Grzelak, 2018). Odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa Komisja podkreśliła fakt wcześniejszego zakończenia mandatu dla wszystkich sędziów – członków KRS i stworzenie nowego, podatniejszego na naciski polityczne systemu ich wyboru. W kwestii ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych Komisja podnosiła problem obniżenia wieku emerytalnego sędziów, a także wysokich i niejasnych w kwestii przedłużenia ich mandatu kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Podobnie ocenione zostały kompetencje Ministra Sprawiedliwości do praktycznie nieograniczonych możliwości odwoływania prezesów sądów powszechnych, co zresztą miało miejsce na masową skalę. Wreszcie przyznano też asesorum sądowym możliwość pełnienia obowiązków sędziego w sądach rejonowych, co w połączeniu z brakiem konstytucyjnych gwarancji niezależności budzi niepokój. Niepokój budzi również połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (Grzelak, 2018).

Na ten moment oprócz wysłuchania strony polskiej i generalnie dialogu na poziomie politycznym sama procedura z art. 7 ust 1 TUE przycichła, podobnie jak w przypadku Węgier. Powodami mogą być narastające inne problemy w Unii jak choćby kwestia niedawnego tzw. Brexitu, który wymaga jeszcze wielu ustaleń co do dalszej współpracy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii, czy kryzys związany z pandemią COVID-19. Innym powodem może być również niepewność co do determinacji odpowiedniej liczby państw, aby doprowadzić tę procedurę do końca. Wymagania proceduralne co do przeprowadzenia tej procedury do końca są bardzo wysokie i w obecnym stanie rzeczy prawdopodobnie niemożliwe do spełnie-

nia (kwestia potrzebnego poparcia państw członkowskich). Stąd można spodziewać się, że jeżeli ta kwestia wróci na pierwszy plan, to do nałożenia jakichkolwiek sankcji dojdzie w jakiś inny sposób niż przez procedurę z art. 7 TUE. Na ten moment ciężko wyobrazić sobie taki zwrot sytuacji, aby została uzyskana potrzebna większość, nie mówiąc już o ewentualnej jednomyślności potrzebnej do procedury z art. 7 ust. 2 TUE. Tym innym sposobem mogłoby być wspomniane wcześniej powiązanie wypłat z funduszy unijnych z praworządnością. Jak widać po obecnych wydarzeniach nawet doprowadzenie do skutku procedury „prewencyjnej” z art. 7 TUE prawdopodobnie nie dałoby oczekiwanych efektów, a wzmocniło antyunijną retorykę wewnątrz państwa. Te wszystkie sankcje, na pozór wydawać by się mogły być na tyle dotkliwe, że w zupełności spełniłyby funkcję prewencji ogólnej przed naruszaniem wartości Unii. Najnowsza historia pokazuje jednakże, że brakuje pewnych elementów sankcjonujących o innym charakterze, bardziej bezpośrednich. Stąd *de lege ferenda* uznaje się, że słusznym byłoby właśnie powiązanie wypłat z funduszu unijnego z przestrzeganiem zasady praworządności, a państwo jej uchylające, miałoby mieć wstrzymane wypłaty (Bielecki, 2020).

W kontekście stworzenia rzeczywiście skutecznego narzędzia przeciwdziałania naruszeniom wartości UE najistotniejszym warunkiem jest jednak nie surowość sankcji, ale jej nieuchronność. Jak pokazuje krótka historia praktycznego stosowania mechanizmu z art. 7 TUE, to wątpliwa nieuchronność stanowi największy problem. Te doświadczenia wskazują, że ewentualne nowe narzędzia powinny być oparte o wymogi proceduralne podobne do procedury „naruszeniowej”, albo o złagodzone wymogi podobne do mechanizmu z art. 7 TUE.

### **Koncepcja związania wypłat z budżetu Unii Europejskiej z przestrzeganiem zasady praworządności**

Na wstępie warto zaznaczyć, że zagadnienie te opisywane jest przeze mnie w dniu 17.11.2020 r. Jest to istotne, ponieważ ta kwestia nabrała tempa i dosłownie każda godzina może przynieść nowe rozstrzygnięcia.

Przechodząc do meritum, koncepcja powiązania wypłat z budżetu Unii Europejskiej z praworządnością zaproponowana była przez Komisję już w 2018 r., wobec zbyt wysokich wymogów proceduralnych do realizacji art. 7 TUE. Pomysł ten powrócił na nowo w lipcu 2020 r., podczas szczytu UE w ramach negocjacji nad porozumieniem dotyczącym ram finansowych Unii na lata 2021-2027. Ramy finansowe na kolejne lata są z wie-

lu względów wyjątkowe, ponieważ nie obejmują już Wielkiej Brytanii oraz równocześnie opracowywany jest Fundusz Odbudowy, do wspomagania gospodarek państw członkowskich dotkniętych kryzysem związanym z epidemią COVID-19. Rozwiązanie te zostało znowu zaproponowane przez Komisję. W ramach wynegocjowanego na szczycie UE porozumienia znalazł się zapis dotyczący możliwości wstrzymania wypłat dla państwa, które nie przestrzega zasady praworządności (Rada Europejska, 2020). Zapisano tam, że „Interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, a zwłaszcza wartościami w artykule 2 Traktatu o UE”, a w kolejnym artykule dokumentu: „(...) mechanizm chroniący budżet oraz Fundusz Odbudowy zostanie dodany do porozumienia. Propozycję takiego rozwiązania, które wymagać będzie akceptacji Rady UE większością kwalifikowaną, ma przedstawić Komisja Europejska. Rada Europejska szybko wróci do sprawy”. Co ciekawe, premier Węgier oraz Prezes Rady Ministrów Polski przekonani byli, że zapis ten nie znalazł się w porozumieniu końcowym, a później, że zapis oznacza wymóg jednomyślności, ponieważ co do zasady tak decyzje podejmuje Rada Europejska. Jednakże jak szybko się okazało, ostatecznie zdanie „Rada Europejska szybko wróci do sprawy” nie oznacza każdorazowego głosowania nad wnioskiem o blokadę środków z budżetu, a to, że Rada Europejska powróci do dyskusji nad szczegółami mechanizmu. Następnie uchwalono rezolucję Parlamentu Europejskiego (PE, 2020a) wzywającą bardziej stanowczymi słowami do ustalenia takiego mechanizmu. Rezolucję przegłosowano stosunkiem 521 za, 152 przeciw oraz 21 wstrzymujących się. Według obecnego projektu rozporządzenia (PE, 2020b) procedura ma być inicjowana przez Komisję, przekazywana do Rady i poddawana w niej pod głosowanie. Głosowanie to odbywać się ma większością kwalifikowaną (co najmniej 15 państw, stanowiących co najmniej 65 procent ludności Unii Europejskiej). Projekt rozporządzenia zakłada natomiast możliwość zwrócenia się przez państwo członkowskie objęte procedurą do Rady Europejskiej, celem omówienia tej procedury, w razie ewentualnych zastrzeżeń państwa członkowskiego do obiektywności Komisji. Omówienie w Radzie Europejskiej skutkować może co najwyżej pewnym opóźnieniem procedury, jednakże nie pozwala się Radzie Europejskiej na jej blokadę.

Istotnym, aczkolwiek pomijanym, prawdopodobnie nie bez udziału świadomości przedstawicieli Węgier i Polski, pozostaje fakt, że w ramach tego projektu rozporządzenia rozumienie praworządności (więc i podstawę do blokowania wypłat z budżetu) ogranicza się do kwestii związanych z wykonywaniem budżetu unijnego<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Twierdzenia te i poniższe przedstawił prof. Stanisław Biernat, profesor nauk prawnych, były wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego. [https://www.youtube.com/watch?v=vjwsSrii\\_Jo](https://www.youtube.com/watch?v=vjwsSrii_Jo).

Bezpodstawnymi czyni to zarzuty, jakoby miałyby to być narzędzie do „dublowania” procedury z art. 7 TUE, ponieważ ta procedura ma dotyczyć kwestii wprost związanych z prawidłowym wydatkowaniem środków unijnych. Można wymienić tu jako przykłady nieprawidłowości kwestie funkcjonowania organów wykonujących budżet, kontroli sądowej, narzędzi zapobiegania oszustwom. Pojęcie praworządności ma być więc relatywizowane do spraw budżetowych.

Projekt zakłada jednak ochronę ostatecznych beneficjentów środków budżetowych, gdyby mechanizm był zastosowany wobec państwa członkowskiego. Ma to się dziać poprzez bezpośredni kontakt tychże beneficjentów z Komisją i przekazywanie im bezpośrednio środków oraz przez możliwość wymuszania na państwie członkowskich wypełniania zobowiązań wobec beneficjentów, pomimo wstrzymanych wypłat środków unijnych.

Wobec listopadowego porozumienia prezydencji niemieckiej i Parlamentu Europejskiego zaczęły się pojawiać głosy (ze strony Polski i Węgier) o możliwości zawetowania tej klauzuli. Na spotkaniu ambasadorów krajów członkowskich w ramach Rady, przedstawiciele dwóch państw zgłaszali sprzeciw wobec takiego projektu rozporządzenia, byli to przedstawiciele Polski i Węgier. Przedstawiciele pozostałych 25 państw członkowskich zadeklarowali zgodę na wprowadzenie takiego mechanizmu (Stasik, 2020). Przedstawiciele Polski i Węgier zarzucają takiemu rozporządzeniu niezgodność z traktatami oraz to, że miałyby być narzędziem nacisku politycznego, mającego doprowadzić do dyktatu niektórych państw w ramach Unii. Wobec tego, jak wspomniane to zostało wcześniej, pojawiają się groźby co do zawetowania nie tego mechanizmu (co jest niemożliwe), a całego budżetu Unii Europejskiej oraz Funduszu Odbudowy. Oznaczałoby to działanie na podstawie prowizorium budżetowym dla całej Unii. Warty podkreślenia jest fakt, że uchwalenie nowych ram finansowych i uchwalenie tzw. Funduszu Odbudowy to dwa osobne projekty, w związku z czym ewentualne veto ram finansowych nie implikuje zablokowania tzw. Funduszu Odbudowy, i odwrotnie. Wobec zapowiedzi veta pojawiają się koncepcje utworzenia Funduszu Odbudowy w ramach pozostałych państw członkowskich, na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej, pomijając oczywiście Węgry i Polskę. Kwestia ta się jeszcze rozstrzyga, jednakże obecnie wszystko wskazuje na to, że rozporządzenie wejdzie w życie, co postuluje autor niniejszego artykułu.

## Podsumowanie

Niniejszy artykuł napisany został na podstawie pracy dyplomowej autora, pt. „Komisja Europejska jako strażnik traktatów” napisanej na seminarium z Prawa Unii Europejskiej pod kierunkiem dr Olgi Śniadach z Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Wyżej wymieniona praca licencjacka, pisana na koniec studiów na kierunku Administracja, zawiera również opis historii integracji europejskiej, szerszy opis zagadnień instytucjonalnych dotyczących samej Komisji oraz przykłady wykorzystania w praktyce procedur ochrony wartości Unii Europejskiej. Skuteczna ochrona wymienionych w niniejszym artykule wartości stanowi równocześnie ochronę fundamentów, na których opiera się Unia Europejska, stąd kluczowym jest modyfikacja tych procedur, zapewniająca im bardziej skuteczne działanie. W praktyce wykorzystywania procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej odnieść można wrażenie pewnego stopnia imposybilizmu instytucji Unii wobec naruszania przez państwa członkowskie tych kluczowych wartości. Procedury naruszeniowe z art. 258-260 TFUE są w dużo większym stopniu skuteczne, natomiast możliwość ich użycia jest bardziej ograniczona. To ograniczenie skutkować może tym, że wobec pewnych oczywistych przypadków naruszeń nie będą mogły być one zastosowane, przez co ziszczenie się przesłanek do uruchomienia procedur naruszeniowych może być spóźnione. Dlatego potrzebna jest nie tylko modyfikacja istniejących procedur, ale też stwarzanie nowych, bardziej dotkliwych, o prostszym trybie ich uruchamiania i egzekwowania. Swoistą nową procedurą obrony praworządności okazać się może powiązanie wypłat z budżetu Unii z tą wartością. Taki mechanizm będzie znowuż przedmiotowo ograniczony względem art. 7 TUE, będzie natomiast dalece bardziej skuteczny, szybszy, oraz obejmie znaczący zakres działalności państw członkowskich. Państwa członkowskie oraz instytucje Unii powinny jednak nie poprzestawać tylko na tym narzędziu, ale tworzyć mechanizmy oparte na daleko idących sankcjach, gdy będzie to konieczne, oraz o możliwej do uruchomienia procedurze. Głównym celem powinno jednakże być nie samo sankcjonowanie państw uchybiającym wartościom unijnym, ale przeciwdziałanie uchybieniom. Stanie się to w sposób w istocie skuteczny dopiero wówczas, gdy zaszczepimy w nas oraz w przyszłych pokoleniach Europejczyków te wartości na tyle głęboko, że postrzegać je będziemy w sposób automatyczny jako własne, a nie obce i narzucone z zewnątrz. Ponieważ to my współtworzymy Unię Europejską, więc i jej wartości winny być naszymi wartościami.

## Bibliografia

- Bielecki, T. (2020). Parlament o Polsce. „Pieniądze za praworządność?”. *Gazeta Wyborcza*. Pobrano z: <https://wyborcza.pl/7,75399,25688164,europarlament-o-polsce-pieniadze-za-praworzadnosc.html>. [dostęp: 18.05.2020].
- Cedro, M. (2019). Komisja von der Leyen nie do końca legalna? Co o tym mówi prawo unijne?. *Gazeta Prawna*. Pobrano z: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1442681,wielka-brytania-sklad-komisji-europejskiej-prawo.html>. [dostęp: 14.11.2020].
- Euratom. (1957). *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*. Pobrano z: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated\\_version\\_of\\_the\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_atomic\\_energy\\_community\\_pl.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_pl.pdf). [dostęp: 13.11.2020].
- Garlicki, L. (2017). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Gromski, W. (2005). W: W. Kalina-Prasznica (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Grzelak, A. (2018). Główne problemy naruszenia zasady praworządności w Polsce podniesione przez Komisję Europejską. W: J. Barcz., A. Zawadzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE, ramy polityczno-prawne* (ss. 57-73). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kenig-Witkowska, M. M. (red.). (2017). *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej. Wydanie 7*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Komisja Europejska. (2020). *Jak zorganizowana jest komisja?*. Pobrano z: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised\\_pl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_pl). [dostęp: 14.11.2020].
- Komisja Europejska. (2020). Pobrano z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl\\_role\\_country\\_chapter\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl_role_country_chapter_pl.pdf) s. 7.
- Parlament Europejski. (2020). *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych*. Pobrano z: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_PL.html). [dostęp: 17.11.2020].
- Parlament Europejski. (2020). *Tekst projektu rozporządzenia z 05.11.2020 r., wynegocjowany między Parlamentem UE a Radą*. Pobrano z: <https://www.europarl.eu>

- ropa.eu/meetdocs/2014\_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2020/11- 12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext\_rev\_EN.pdf. [dostęp: 26.11.2020].
- Piontek, E. (1979). *EWG. Instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze
- Rada Europejska. (2020). *Conclusions – 17, 18, 19, 20 and 21 July 2020*. Pobrano z: <https://www.consilium.europa.eu//media/45109/210720-euco-final-conclusion-s-en.pdf>. [dostęp: 17.11.2020].
- Stasik, E. (2020). SZ: Zasada „pieniądze za praworządność” jest rewolucyjna. *Deutsche Welle*. Pobrano z: <https://www.dw.com/pl/sz-zasada-pieni%C4%85dze-za-praworz%C4%85dno%C5%9B%C4%87-jest-rewolucyjna/a-55573013>. [dostęp: 18.11.2020].
- Śniadach, O. (2007). Unia jako wspólnota prawa. W: Mik, C. (red.) *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*. Toruń: Wydawnictwo TNOIK.
- Taborowski, M. (2019). *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. Dz. U. 2004.90.864/2 LEX*. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej-rzym-1957-03-25-17099384>. [dostęp: 17.11.2020].
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz.U.2004.90.864/30 LEX*. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-unii-europejskiej-maastricht-1992-02-07-17099465>. [dostęp: 17.11.2020].
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2015). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/I*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok TK z 9.03.2016 r. w sprawie K 47/15.*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok z dnia 11.08.2016r. w sprawie K 9/16.*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok z dnia 7.11.2016 r. w sprawie K 44/16.*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Postanowienie Prezesa Trybunału z 15.11.2018 r. w sprawie C-619/18*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r. (Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska.*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Wyrok Trybunału w składzie Wielkiej Izby*. Pobrano z: <http://curia.europa.eu/juris/document/docu->

ment.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst &dir. [dostęp: 18.11.2020].

Uziębło, P. (2010). Demokratyczne państwo prawa jako filar funkcjonowania współczesnych państw. W: *Studia Elbląskie 11. ss. 231-241*.

Wierczyński, G., Wiewiórowski, W. R. (2016). *Informatyka prawnicza*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Zajadło, J. (red). (2007). *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa: 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.