



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

# Obrona rządów prawa po szczycie Unii Europejskiej: kompromis i co dalej

## Komentarz

Piotr Buras, Szymon Ananicz

**Kompromis zawarty podczas szczytu Unii Europejskiej w grudniu 2020 roku nie kończy batalii o ochronę rządów prawa w UE. Uchwalony mechanizm ochrony budżetu oraz towarzyszące mu decyzje polityczne otwierają tylko jej nowy rozdział. W nadchodzących miesiącach organizacje społeczne, instytucje unijne, partie europejskie oraz państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby nowe i stare instrumenty były w pełni wykorzystywane. Przedstawiamy główne obszary działań wymagające ich politycznego zaangażowania.**

W grudniu 2020 roku zakończył się ważny etap w sporze o ochronę rządów prawa w Unii Europejskiej. Decyzje Rady Europejskiej z 10–11 grudnia otworzyły drogę do porozumienia w sprawie unijnego budżetu oraz do uchwalenia rozporządzenia ustanawiającego mechanizm pozwalający na wstrzymanie wypłat krajom, których rządy

naruszają prawo w sposób zagrażający finansom Unii<sup>1</sup>. Mechanizmowi długo sprzeciwiały się Polska i Węgry, grożąc blokadą budżetu UE i Funduszu Odbudowy, co miało być reakcją na próbę przeforsowania tego rozporządzenia wbrew ich woli. W wyniku ustaleń szczytu Rada UE i Parlament formalnie zaakceptowały rozporządzenie,

<sup>1</sup> Konkluzje posiedzenia Rady Europejskiej z 10–11 grudnia: <https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf>. Zob. też komentarze: P. Buras, *Chocholy i potwory. Jaki jest bilans unijnego szczytu?*, „Polityka”, 11 grudnia 2020, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1982634,1,chocholy-i-potwory-jaki-jest-bilans-unijnego-szczytu.read>; K. Bachmann, *To nie kompromis ani remis. Polska i Węgry sromotnie przegrały w Brukseli 25:2*, „Gazeta Wyborcza”, 12 grudnia 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26600310,to-nie-kompromis-ani-remis-polska-i-wegry-sromotnie-przegraly.html>. Wszystkie uwzględnione w przypisach dostępy do stron sprawdzone 18 grudnia 2020.

które 1 stycznia 2021 roku wchodzi w życie jako obowiązujący akt prawny UE<sup>2</sup>.

Nie bez powodu ustalenia szczytu UE w kwestii praworządności spotkały się z rozbieżnymi interpretacjami i reakcjami<sup>3</sup>.

Z jednej strony zawarty wtedy kompromis pozwolił na uchwalenie w niezmienionej – w stosunku do wersji wynegocjowanej przez Parlament i Radę UE – formie nowego instrumentu, jakim Unia będzie odtąd dysponowała, chcąc reagować na naruszenie niektórych podstawowych zasad traktatowych. Mechanizm daje Komisji niespotykaną dotąd możliwość wnioskowania w określonych sytuacjach o ukaranie państwa członkowskiego zawieszeniem wypłaty części lub nawet wszystkich środków z budżetu. Rada UE podejmuje wtedy decyzję większością kwalifikowaną (55 proc. państw reprezentujących 65 proc. ludności UE), co jest niższym progiem niż w przypadku procedury artykułu 7, gdzie wymagana jest zgoda 4/5 wszystkich państw członkowskich. To bardzo istotny postęp w rozbudowie instrumentarium Unii, często krytykowanej za brak adekwatnych środków reagowania na kryzys rządów prawa w jej państwach członkowskich.

Z drugiej strony konkluzje Rady Europejskiej zawierają szereg politycznych postanowień, które zdaniem krytyków stwarzają ryzyko, że efektywność mechanizmu będzie ograniczona lub jego zapisy pozostaną wyłącznie na papierze<sup>4</sup>. Komisja – w porozumieniu z państwami – ma wypracować „wytyczne” uszczegóławiające kryteria

<sup>2</sup> Tekst rozporządzenia: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-64-2020-INIT/pl/pdf>.

<sup>3</sup> Rzeczowe podsumowanie zob. T. Nuygen, *The EU's new rule of law mechanism How it works and why the 'deal' did not weaken it*, [https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20201217\\_Rule\\_of\\_law\\_Nguyen.pdf](https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201217_Rule_of_law_Nguyen.pdf).

<sup>4</sup> G. Soros, *The costs of Merkel's surrender to Hungarian and Polish extortion*, <https://ecfr.eu/article/the-costs-of-merkels-surrender-to-hungarian-and-polish-extortion/>.

stosowania nowego mechanizmu. Ich ostateczny kształt będzie uzgodniony dopiero po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie zgodności mechanizmu z prawem UE<sup>5</sup>. Zaś do czasu wydania wyroku Komisja powinna się wstrzymać z „proponowaniem środków”, czyli ewentualnych kar wymierzanych na podstawie zapisów rozporządzenia. Tym samym pełna implementacja rozporządzenia mogłaby zostać odłożona nawet o dwa lata (Trybunał potrzebuje średnio 19 miesięcy na wydanie orzeczenia).

Niezależnie od oceny tych rozstrzygnięć jedno jest pewne: kwestia ochrony rządów prawa w Unii Europejskiej pozostaje przede wszystkim wyzwaniem politycznym, a nie prawnym czy technokratycznym. Nigdy zresztą nie miała zostać przedmiotem rozstrzygnięć Komisji czy Trybunału działających na podstawie przepisów, które całkowicie wykluczają argumenty polityczne. Do uruchomienia mechanizmu potrzebna jest decyzja Komisji, zaś do wymierzenia kary zgoda Rady UE – w obu przypadkach margines swobody w podejmowaniu decyzji określany będzie przede wszystkim przez względy natury politycznej<sup>6</sup>. Tego, czy postanowienia Rady Europejskiej rzeczywiście ten margines ograniczą – jak twierdzą krytycy tego rozwiązania – nie sposób dzisiaj przesądzić. Zależec to będzie od wielu czynników: interpretacji tekstu rozporządzenia oraz konkluzji Rady, stosunku instytucji unijnych do tych postanowień, roli kwestii praworządności w debacie politycznej w państwach członkowskich, stanu rządów prawa w UE i wielu innych.

Trudno dzisiaj także przewidzieć, jak długo potrwa „okres przejściowy”. Zarówno Parlament Europejski, jak i Komisja powinny wnioskować o przyspieszoną procedurę w TSUE, tak aby wyrok zapadł w ciągu kilku miesięcy, a nie lat.

<sup>5</sup> Polska i Węgry zapowiedziały, że złożą skargę na rozporządzenie, na co mają dwa miesiące od momentu jego wejścia w życie, czyli do końca lutego 2021 roku.

<sup>6</sup> Por. P. Buras, Sz. Ananicz, *Na ostatniej prostej. Unijny mechanizm ochrony rządów prawa*, 5 października 2020, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/na-ostatniej-prostej-unijny-mechanizm-ochrony-rzadow-prawa/>.

Ostatecznie decyzja należy jednak wyłącznie do Trybunału i jego prezesa<sup>7</sup>. Odłożenie pełnej implementacji rozporządzenia do czasu wyroku TSUE nie może stać się pretekstem dla bezczynności tym bardziej, że grudniowe decyzje stwarzają – mimo pewnych ograniczeń – nowe możliwości, które należy wykorzystać. Przedmiotem dyskusji, która wpłynie na kierunek i skuteczność działań w obronie rządów prawa, będą zarówno zapisy rozporządzenia i jego dalsze losy, jak i sposób, w jaki instytucje unijne korzystać będą z innych dostępnych im mechanizmów. W tej dyskusji głos powinny zabierać państwa członkowskie, Parlament Europejski i organizacje społeczne. Poniżej przedstawiamy kluczowe kwestie przesądzające o wyniku tych zmagania.

## **Przed wyrokiem TSUE: monitoring i komunikacja polityczna**

W najbliższych miesiącach kluczowe będzie to, aby uzgodniony na szczycie UE okres przejściowy w stosowaniu rozporządzenia (do wyroku TSUE) nie stał się alibi dla zaniechania jakichkolwiek działań, do których podstawę stwarza nowe rozporządzenie.

Z dniem 1 stycznia 2021 roku staje się ono obowiązującym prawem Unii Europejskiej. Wstrzymanie się Komisji z pełnym wprowadzeniem w życie jego zapisów jest tylko zobowiązaniem politycznym bez mocy prawnej. Zdaniem niektórych prawników zobowiązanie to jest sprzeczne z zasadami prawa, bo uchodzić może za uchylanie się Komisji od wypełniania jej traktatowych obowiązków (stania na straży prawa UE), do których realizacji służyć ma właśnie nowy mechanizm<sup>8</sup>. Rozporządzenie nie zawiera jednak przepisów

<sup>7</sup> Możliwy jest także scenariusz, w którym formalnie nie zostanie zastosowana procedura przyspieszona, lecz decyzją Prezesa TSUE sprawie zostanie nadany faktyczny priorytet.

<sup>8</sup> A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>.

zmuszających Komisję do wszczynania przewidzianej w nim procedury, zaś Komisja ma w tym względzie dyskrecyjne prawo decydowania, czy i w jakich wypadkach podejmie działanie. Należy więc zakładać, że Komisja respektować będzie porozumienie, którego stała się stroną, gdyż naruszenie go mogłoby być zarzewiem kolejnego ostrego sporu politycznego.

Nie oznacza to jednak, że Komisja może bezczynnie czekać na orzeczenie Trybunału. Przede wszystkim musi ona niezwłocznie podjąć pracę nad „wytycznymi”, do których wypracowania zobowiązała się podczas szczytu w grudniu 2020 roku. Wprawdzie zgodnie z ustaleniami treść tych „wytycznych” ma być konsultowana z Radą UE, ale Komisja nie może dopuścić do tego, aby te konsultacje przerodziły się w negocjacje polityczne, a tym bardziej, by prowadziły do faktycznej zmiany lub osłabienia zapisów rozporządzenia. Komisja ponosić będzie pełną odpowiedzialność za zapewnienie, by „wytyczne” w jakimkolwiek punkcie nie odchodziły od jego litery i ducha. Praca nad „wytycznymi” powinna być prowadzona przy poszanowaniu zasady transparentności i udziale przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz na drodze konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Na tym nie koniec. Konkluzje Rady Europejskiej zobowiązują Komisję do wstrzymania się z „proponowaniem środków” (karnych) do czasu ogłoszenia wyroku TSUE. Niemniej w świetle zapisów rozporządzenia „proponowanie środków” to dopiero ostatni etap procedury, którą poprzedza kilka innych: dialog z państwem członkowskim, wyjaśnienia etc. Po 1 stycznia 2021 roku Komisja powinna w swoich działaniach uwzględniać fakt formalnego obowiązywania rozporządzenia i postępować w duchu jego zapisów we wszelkich działaniach dotyczących ochrony interesów finansowych UE i praworządności. Komisja powinna od początku stycznia 2021 roku monitorować sytuację w państwach członkowskich w świetle zapisów rozporządzenia, to znaczy identyfikować takie rodzaje naruszeń prawa, jakie mogą jej zdaniem służyć za podstawę uruchomienia nowego

mechanizmu, kiedy tylko będzie to politycznie możliwe (czyli po ogłoszeniu wyroku TSUE). Powinna także wyraźnie komunikować swoją opinię w tych sprawach. Takie kroki służyłyby także wypracowaniu modelu działania Komisji, którego formalnym wyrazem stałyby się „wytyczne”. Komisja powinna wykorzystać w tym celu ustanowiony w roku 2020 coroczny przegląd stanu praworządności w państwach członkowskich UE. Następny raport, którego publikacja spodziewana jest jesienią 2021 roku, powinien zawierać wnioski z monitoringu także pod kątem ewentualnego zastosowania mechanizmu ochrony budżetu.

Takie działania Komisji są tym ważniejsze, że po wyroku TSUE kary wymierzone na podstawie mechanizmu ochrony budżetu będą mogły dotyczyć także tych naruszeń, jakie miały miejsce w „okresie przejściowym” (o ile miały one lub mogły mieć wpływ na wydatkowanie środków z budżetu na lata 2021–2027). Monitoring i jasne sygnały ostrzegawcze mogą więc odnieść skutek prewencyjny wobec możliwych naruszeń oraz pozwolą uniknąć zaskoczenia państw członkowskich w przyszłości. Takie działania będą odgrywać rolę swego rodzaju miecza Damoklesa, jakim w tym wypadku będzie mechanizm ochrony budżetu stosowany *ex post*.

Przedstawiciele Komisji, w tym wiceprzewodnicząca Věra Jourová, zapewniali w publicznych wystąpieniach, że Komisja nie pozostanie bierna mimo odroczenia stosowania mechanizmu<sup>9</sup>. Podobne stanowisko zajął Parlament Europejski w uchwalonej 17 grudnia rezolucji, stwierdzając: „[Parlament Europejski] oczekuje, że Komisja jako strażniczka Traktatów zapewni pełne stosowanie rozporządzenia od daty uzgodnionej przez

współprawodawców”<sup>10</sup>. Naciskać powinny na to także państwa członkowskie i organizacje pozarządowe, przypominając Komisji o jej traktatowych zobowiązaniach.

## Niezawisłość sędziowska – kluczowe kryterium

W najbliższych miesiącach szczególne znaczenie będzie też miało zagwarantowanie, aby nowy mechanizm stosowany był w pełnym zakresie przewidzianym w rozporządzeniu. Dotyczy to przede wszystkim definicji naruszeń rządów prawa, które mogą stanowić podstawę do jego uruchomienia. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje kwestia niezależności sądów.

Sprzeciw rządów Polski i Węgier wobec rozporządzenia uzasadniany był rzekomo zbyt szerokim i nieprecyzyjnym ujęciem definicji tych naruszeń. Warszawa i Budapeszt protestowały przede wszystkim przeciwko temu, aby „uogólnione braki praworządności” mogły prowadzić do wstrzymania wypłaty środków unijnych, i opowiadały się za tym, by kary mogły być stosowane wyłącznie w sytuacjach korupcji lub defraudacji. O ile ta argumentacja mogła wydawać się trafna w odniesieniu do pierwotnego projektu rozporządzenia przedstawionego przez Komisję w 2018 roku, o tyle ostatecznie przyjęta jego wersja nie pozostawia wątpliwości, że rozporządzenie ma służyć „ochronie budżetu”, a nie ochronie praworządności jako takiej<sup>11</sup>. Kluczowy jest w tym kontekście wymóg, że naruszenia (lub ryzyko ich wystąpienia), które miałyby stanowić podstawę uruchomienia mechanizmu, muszą mieć „wystarczający bezpośredni wpływ” na finanse Unii. Innymi słowy, inicjując procedurę, Komisja musi

<sup>9</sup> Michael Peel, Sam Fleming, *Brussels warns on corruption threat to taxpayer trust*, „Financial Times”, 15 grudnia 2020, <https://www.ft.com/content/179c-4786-8b16-4b63-ae58-53befb43aca7>

<sup>10</sup> Tekst rezolucji: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, porozumienia międzyinstytucjonalnego, Instrumentu UE na rzecz Odbudowy oraz rozporządzenia w sprawie praworządności*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0360\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0360_PL.html).

<sup>11</sup> Por. S. Ananicz, P. Buras, *Spór o weto i pięć mitów rządowej propagandy*. Komentarz, listopad 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/S-Ananicz-P-Buras-Sp%C3%B3r-o-weto.pdf>.

wykazać, że istnieje lub może istnieć ścisły związek między zidentyfikowanymi deficytami rządów prawa a możliwością marnotrawienia środków unijnych.

Niemniej rząd polski jako główny sukces szczytu UE przedstawia zapis konkluzji, zgodnie z którym „rozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków” (pkt 2f konkluzji Rady), a „samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarcza do uruchomienia mechanizmu” (pkt 2e)<sup>12</sup>. Tymczasem to zdanie nie wnosi w istocie niczego nowego, gdyż zasada ta wynika wprost z treści rozporządzenia. Za podkreśleniem politycznej wagi tego „zapewnienia” stoi zapewne wola zapobieżenia sytuacji, kiedy mechanizm ten zostałby uruchomiony w odpowiedzi na już zaistniałe w Polsce podważenie systemowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej (choćby za sprawę kontrolowanego przez ministra sprawiedliwości systemu dyscyplinarnego, stosowanego wobec sędziów)<sup>13</sup>. Ale z kolei taka interpretacja zapisów rozporządzenia nie byłaby zgodna z jego literą i intencją prawodawcy (Rady i Parlamentu). W tekście rozporządzenia jednoznaczne są odniesienia do niezawisłości sędziowskiej jako kluczowej i niezbędnej gwarancji zgodnego z prawem wydatkowania środków unijnych w państwach członkowskich. W artykule 3 wyraźnie jest mowa, że „na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa”. W artykule 4 pkt 2d naruszenia „skutecznej ochrony sądowej [...] dokonywanej przez niezawisłe sądy” wymienione są *explicite* jako jedno z kryteriów, których spełnienie uprawnia do wymierzenia kary.

12 Szymański: *Konkluzje szczytu UE ochronią Polskę. To gwarancje stosowania rozporządzenia – dokładnie to czego chcieliśmy*, <https://wpolityce.pl/polityka/530376-szymanski-konkluzje-szczytu-ue-ochronia-polske>.

13 P. Buras, J. Dalhuisen, G. Knaus, M. Milenkowska, *Pogłębiający się kryzys w Polsce. Kiedy w Europie umiera praworządność*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Poglebiajacy%20sie%20kryzys%20w%20Polsce.pdf>.

Należy się spodziewać, że rządy krajów, które najbardziej obawiać się mogą użycia mechanizmu w reakcji na naruszenia niezawisłości sądów, będą forsowały interpretację konkluzji Rady Europejskiej, która wykluczałaby taką możliwość. Dlatego jest niezwykle ważne, aby zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie nie pozostawiały żadnych wątpliwości co do zakresu przedmiotowego naruszeń dających podstawę do uruchomienia mechanizmu ochrony budżetu – zgodnie z zapisami zawartymi w tekście rozporządzenia. Ryzyko załamania się niezależności sądów ma bezpośredni wpływ na sposób zarządzania środkami unijnymi: powoduje bowiem utratę gwarancji, że sędziowie będą orzekali w sposób bezstronny zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy stroną sporu jest rząd, inne organy państwa lub kontrolowane przez państwo przedsiębiorstwa. Dlatego Komisja musi bezwzględnie zadbać o to, aby niezawisłość sędziowska była wyraźnie i niedwuznacznie wymieniona w „wytycznych” jako niezbędny warunek skutecznej ochrony budżetu UE.

## Państwa członkowskie i procedura art. 259

Za sprawą szantażu budżetowego zastosowanego przez Polskę i Węgry kwestia praworządności po raz pierwszy znalazła się w centrum politycznej debaty w UE, angażując także w pełni państwa członkowskie. Umocnienie negatywnego wizerunku rządów Zjednoczonej Prawicy i Fideszu, a także upowszechnienie się przekonania o powadze problemów wynikających z łamania przez nie praworządności powodują, że bezpośrednie zaangażowanie państw Unii w kwestię egzekwowania rządów prawa staje się realnym scenariuszem.

Dotychczas dominującą praktyką było zrzucanie tego zadania na instytucje unijne: Komisję Europejską, Radę (w ramach procedury z art. 7 TUE),

Trybunał Sprawiedliwości UE czy też urząd do przeciwdziałania malwersacjom OLAF. Teraz zwyczajowy „pakt o nieagresji” między państwami znacznie osłabł<sup>14</sup>. 1 grudnia 2020 roku izba niższa holenderskiego parlamentu wezwała rząd, aby ten wzięła na siebie rolę lidera w zapewnieniu przestrzegania prawa w UE i sprawdził, czy na podstawie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu UE może wnieść pozew do TSUE dotyczący niezależności polskiego sądownictwa. Zalecono przy tym, aby w miarę możliwości rząd działał w koalicji z innymi podobnie myślącymi państwami. Na podstawie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu UE państwo członkowskie może wnieść skargę do TSUE, gdy uzna, że inny kraj uchybił zobowiązaniom traktatowym. Takich przypadków było dotychczas zaledwie kilka i żaden z nich nie dotyczył dysputy wokół wewnętrznych kwestii ustrojowych. Kiedy dochodzi do sporu, państwa przeważnie zakulisowo starają się doprowadzić, by to Komisja złożyła skargę w oparciu o art. 258 (czyli „tradycyjne” postępowania przeciwnaruszeniowe). Przypadki pozwów wysuwanych przez rządy dotyczyły jedynie kwestii politycznych, dotyczących newralgicznych interesów narodowych, np. w sprawie dysputy dotyczącej Gibraltaru toczącej się między Hiszpanią a Wielką Brytanią czy też w konflikcie dyplomatycznym między Słowacją a Węgrami.

Holenderska ofensywa to nie jedyny przypadek: na początku grudnia 2020 roku Belgia, Dania, Holandia, Finlandia i Szwecja wsparły wniosek Komisji Europejskiej przed TSUE o rozszerzenie środka tymczasowego w sprawie systemu dyscyplinarnego wobec polskich sędziów. Rządy tych państw po raz pierwszy publicznie zabrały zdecydowany głos przed TSUE odnośnie do stanu praworządności i niezawisłości sędziowskiej w Polsce<sup>15</sup>. Wraz z utratą możliwości wykorzystania

weta dotyczącego budżetu podobnych działań może być więcej. Aktywizacja rządów państw członkowskich wzmocniłaby legitymizację Komisji Europejskiej i innych organów w działaniach na rzecz obrony praworządności. Wydaje się, że skutki tego przebudzenia już są widoczne. Komisja zdecydowała się poszerzyć wachlarz zarzutów wobec Polski w ramach procedury przeciwnaruszeniowej w sprawie systemu dyscyplinarnego sędziów (po ośmiu miesiącach bezczynności w tej sprawie)<sup>16</sup> oraz zdecydowała o nowej skardze do TSUE w sprawie naruszenia dyrektywy ptasiej i siedliskowej<sup>17</sup>. Ta druga sprawa, pozornie niezwiązana z tematyką praworządności, w rzeczywistości jej dotyczy, bowiem jednym z głównych zarzutów pod adresem Polski jest brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości i brak skutecznej kontroli sądowej m.in. w odniesieniu do działań organów państwowych.

## Komisjo, działaj!

Komisja nie musi zwlekać z bardziej zdecydowanymi działaniami do ostatecznego uprawnienia się mechanizmu ochrony budżetu także dlatego, że ma do dyspozycji szereg innych instrumentów, z których dotąd korzystała zbyt oszczędnie. Szerszy konsensus polityczny wokół obrony rządów prawa powinien ośmielić ją do częstszego sięgnięcia po nie w uzasadnionych przypadkach.

Podstawowym instrumentem obrony praworządności, który Komisja ma do dyspozycji, jest skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W odniesieniu do Polski instrument ten nie jest dostatecznie wykorzystywany. Rezultat byłby lepszy, gdyby Komisja energiczniej kierowała do Trybunału skargi za kolejne naruszenia

14 G. Íñiguez, *The enemy within? Article 259 and the Union's intergovernmentalism*, „The New Federalist”, grudzień 2020, <https://www.thenewfederalist.eu/the-enemy-within-article-259-and-the-union-s-intergovernmentalism?lang=fr>.

15 A. Wójcik, *Belgia, Dania, Holandia, Szwecja i Finlandia w TSUE jednym głosem przeciw Izbie Dyscyplinarnej*, *Oko.press*, 3 grudnia 2020, <https://oko.press/belgia-dania-holandia-szwecja-i-finlandia-w-tsue-jednym-glosem-przeciw-izbie-dyscyplinarnej/>.

16 T. Bielecki, *Bruksela znów bierze się za Izbę Dyscyplinarną*, *DW.com*, 3 grudnia 2020, <https://www.dw.com/pl/bruksela-znow-bierze-sie-za-izbe-dyscyplinarna/a-55810502>.

17 K. Szymańska-Borginon, *KE pozywa Polskę do TSUE. Chodzi m.in. o brak ochrony siedlisk leśnych*, *Portal RMF24*, 3 grudnia 2020, <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-ke-pozywa-polske-do-tsue-chodzi-m-in-o-brak-ochrony-siedlisk,nId,4893335>.

artykułu 19 Traktatu o Unii Europejskiej, nakładającego na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia obywatelom unijnym skutecznej kontroli sądowej (czyli niezależności sądów i niezawisłości sędziów), a także za łamanie obowiązku lojalnej współpracy i dopełniania wszelkich starań na rzecz wykonania zobowiązań traktatowych, o czym mówi artykuł 4.3 TUE. W ślad za skargami powinny iść wnioski o rozpatrzenie sprawy w trybie przyspieszonym, a także o zabezpieczenie (tzw. środek tymczasowy), aby kolejne ataki na wymiar sprawiedliwości nie wydłużyły listy niezmiernie trudnych do odwrócenia szkód dla polskiego i europejskiego systemu prawnego. Wreszcie brak zastosowania się do wyroków TSUE powinien wiązać się z nieuchronną sankcją. W krótkiej perspektywie priorytetem powinno być doprowadzenie do wstrzymania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Pierwszym krokiem byłoby nałożenie kary za niezastosowanie się do zabezpieczenia nałożonego przez TSUE w kwietniu 2020 roku, które nakazywało zawieszenie takich postępowań. Komisja powinna również niezwłocznie zaskarżyć ustawę kagańcową i równolegle wnieść o środek tymczasowy. Następnie powinna dążyć do ostatecznego rozstrzygnięcia o (nie)prawomocności neo-KRS, Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a także Trybunału Konstytucyjnego<sup>18</sup>. Postępowania te powinny być ze sobą skoordynowane, a optymalnie – tworzyć „pakiet” odpowiadający na systemowe naruszenie zasady praworządności<sup>19</sup>.

Kolejnym, choć mniej znanym instrumentem w arsenale Komisji jest rozporządzenie ogólne dotyczące unijnych funduszy (tzw. *Common*

18 Zob. list otwarty prawników do Komisji Europejskiej, *Before It's Too Late Open Letter to the President of the European Commission regarding the Rule of Law Breakdown in Poland*, wrzesień 2020, <https://ruleoflaw.pl/letter-to-ursula-von-der-leyen-rule-of-law-poland/>.

19 B. Grabowska-Moroz, *Metoda „małych kroków” nie przyniosła skutku. Niech KE skarży do TSUE za systemowe naruszenie wartości*, *Oko.press*, październik 2020, <https://oko.press/niech-ke-skarzy-do-tsue-za-systemowe-naruszenie-wartosci/>.

*Provisions Regulation*, CPR)<sup>20</sup>. Przewiduje ono możliwość zawieszenia wypłat z głównych funduszy unijnych (fundusze regionalne, Europejski Fundusz Społeczny, fundusze rozwoju obszarów wiejskich oraz morski i rybacki) w sytuacji, gdy istnieje „poważne uchybienie w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli danego programu”. Jednym z niezbędnych elementów „skutecznego systemu zarządzania i kontroli” jest niezależne sądownictwo i odpowiednia kontrola sądowa. Komisja Europejska jest zobowiązana do oceny zgodności krajowego prawa i funkcjonowania organów krajowych z wymogami zapisanymi w tym rozporządzeniu. Brak takiej zgodności może skutkować wstrzymaniem wypłat z budżetu UE nawet przed uruchomieniem właściwego mechanizmu warunkowości zaakceptowanego na ostatnim europejskim szczycie w tak dramatycznych okolicznościach<sup>21</sup>.

Co więcej, konieczność zgodności prawa krajowego oraz poszczególnych decyzji z prawem unijnym już jest warunkiem uzyskania wsparcia z większości instrumentów finansowych UE, nawet jeśli nie ma to bezpośrednich konsekwencji dla interesów finansowych czy budżetu UE (konieczny wymóg dla uruchomienia nowego mechanizmu warunkowości). W niektórych

20 Zob. R.D. Kelemen, K.L. Scheppele, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, *„Verfassungblog”*, 10 września 2018, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>, DOI: 10.17176/20180910-094901-0, I. Butler, *Two proposals to promote and protect European values through Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs*, 2018, <https://drive.google.com/file/d/1UG4PIg7tObjUoK9tBKq3IdqCT-eB5iM9/view>

21 Tak się działo już w przeszłości, kiedy Polska i inne kraje próbowały pójść „na skróty” i uchwały niedające odpowiedniej rękojmi transparentności i równego dostępu przepisy dotyczące zamówień publicznych czy przepisów środowiskowych. W Polsce doprowadziło to do wstrzymania środków na budowę dróg i autostrad w latach 2007–2008 (w związku z niewypełnieniem wymogów dot. sieci Natura 2000) oraz w 2013 roku ze względu na zmovę cenową wykonawców. Środki wstrzymano, dopóki Polska nie wykazała, że mechanizmy prawne funkcjonujące w Polsce są wystarczające. Z kolei w Czechach długotrwałym problemem była dysfunkcja służby cywilnej, przez co Czechy nie otrzymywały wypłat na administrację państwową.

przypadkach wymogi te sformułowane są mocniej niż w przypadku horyzontalnego rozporządzenia o mechanizmie warunkowości. Obejmują one obowiązek zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji, zapewnienia równości płci (*gender mainstreaming*), wymóg konsultacji społecznych przy wydawaniu decyzji administracyjnych i inwestycyjnych (np. środowiskowych) czy też wymóg zapewnienia skutecznej kontroli sądowej decyzji organów uczestniczących w procesie inwestycji, co z kolei niesie za sobą konieczność zapewnienia niezależności sądownictwa. Dotychczas Komisja Europejska stosunkowo rzadko korzystała z prawa do zawieszenia wypłat, opierając się na mechanizmach warunkowości zawartych w rozporządzeniu ogólnym bądź wpisanych w poszczególne instrumenty finansowe (w rozporządzeniach sektorowych) – nieoficjalnie, z powodu poczucia braku wystarczająco mocnego mandatu politycznego do uczynienia tak radykalnego kroku, jak wstrzymanie wypłat funduszy dla państwa członkowskiego. Używanie tego instrumentu w ramach określonych prawem byłoby ważnym sygnałem determinacji Komisji także w kontekście jej przyszłego korzystania z nowego mechanizmu ochrony budżetu.

Komisja powinna także podjąć inicjatywę Parlamentu Europejskiego (tzw. raport Michała Šimečki<sup>22</sup>), wskazującą drogę do zintegrowania różnych mechanizmów i instrumentów ochrony państwa prawa, tak by się wzajemnie wzmacniały. Dotychczas narzędzia te były najczęściej stosowane w sposób nieskoordynowany i niekonsekwentny, zupełnie jakby postępowanie przeciw Polsce i Węgrom w ramach artykułu 7, monitoring praworządności w UE prowadzony przez Komisję czy postępowania przeciwnaruszeniowe były odrębnymi, niezwiązanymi ze sobą procesami. Rządy Polski i Węgier wykorzystują brak systematyczności po stronie UE, dlatego stosunkowo łatwo im robić uniki przed sporadycznymi, pojedynczymi

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, [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).

działaniami UE. Komisja Europejska, a następnie Rada powinny wykorzystać wzmocnioną legitymację do podejmowania działań w obronie praworządności, będącą efektem przyjęcia rozporządzenia o warunkowości i debaty o praworządności.

## Wnioski

Postanowienia grudniowego szczytu Unii Europejskiej, będące odpowiedzią na kryzys spowodowany groźbą polskiego i węgierskiego weta, wywołały duże kontrowersje i sprzeczne oceny. Ich faktyczne znaczenie dla sposobu, w jaki Unia zajmować się będzie kwestią obrony praworządności w nadchodzących miesiącach i latach, jest jednak ograniczone, a z pewnością mniejsze, niż świadczyłyby o tym emocje tygodni poprzedzających unijny szczyt w grudniu 2020 roku. Konkluzje szczytu w żaden sposób nie zmieniły zapisów prawnych, a rozporządzenie o mechanizmie ochrony budżetu wchodzi w życie 1 stycznia 2021 roku. Zawarte w tych wszystkich dokumentach deklaracje interpretacyjne nie tworzą też nowej rzeczywistości politycznej, lecz są odzwierciedleniem politycznego *status quo*: priorytetu, jaki dla większości państw ma odbudowa gospodarcza po pandemii COVID-19 oraz uniknięcie trwałego podziału Unii. Kompromis zwarty podczas szczytu może, ale w żadnym razie nie musi, okazać się porażką Unii. O tym, jakie będą ostatecznie jego skutki i rezultat działań Unii w obronie rządów prawa, nie zadecydują zapisy konkluzji, lecz to, czy państwa członkowskie i instytucje unijne wykażą się w najbliższych miesiącach wystarczającą determinacją, aby skorzystać z dostępnych im narzędzi. Pod tym zasadniczym względem nic się nie zmieniło. Choć postanowienia szczytu mogą stworzyć atmosferę bardziej przychylną Warszawie i Budapesztowi, to z drugiej strony należy zauważyć, że podniesienie kwestii praworządności do rangi kluczowego problemu politycznego (paradoksalnie w konsekwencji szantażu, zastosowanego przez Warszawę i Budapeszt) obaliło niejedno tabu, jakie dotąd powstrzymywało głównych aktorów od podejmowania działań.



Trzy kwestie będą miały w najbliższych miesiącach szczególne znaczenie.

Po pierwsze, niezależnie od tego, jaki użytek Komisja i Rada UE uczynią z nowego mechanizmu ochrony budżetu, najważniejszą funkcję w całym systemie ochrony praworządności pełnić będzie nadal Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To TSUE wypowie się na temat zgodności uchwalonego rozporządzenia z prawem UE i to on rozpatrywać będzie niemal pewne skargi państw członkowskich na jakiegokolwiek decyzje o wstrzymaniu funduszy, które mogłyby zapaść w przyszłości. Cały system ochrony praworządności (ale też Unii jako takiej) zależy od tego, czy wyroki TSUE będą respektowane i niezwłocznie wykonywane przez państwa członkowskie. Jeśli ta zasada miałaby zostać trwale podważona (niewykonywanie przez Polskę decyzji o środku zabezpieczającym w sprawie Izby Dyscyplinarnej jest jak dotąd niebezpiecznym precedensem), skuteczność wszystkich innych środków będzie równa zeru bądź znikoma. To fundamentalny problem, który powinien być przedmiotem najwyższej troski państw członkowskich, organizacji społecznych i instytucji unijnych. Przestrzeganie orzeczeń TSUE powinno być traktowane jako polityczna „czerwona linia”, której przekroczenie pociąga za sobą daleko idące skutki prawne, finansowe oraz polityczne. Od tego zależy przyszłość bez mała całej Unii, która jest umową opartą na prawie.

Po drugie, z tego samego powodu konieczne jest, aby wszelkie instrumenty i działania mające na celu ochronę interesów finansowych Unii i – szerzej – praworządności przywiązywały szczególną wagę do kwestii niezależności sądownictwa. Bez sądów niezawisłych od władzy wykonawczej pojawienie się korupcji i defraudacji jest nieuchronne, gdyż pokusy władzy połączone ze świadomością możliwości uniknięcia kary są trudne do powstrzymania. Jak długo w krajach członkowskich system sądownictwa jest niezależny i dobrze działa („skuteczna ochrona prawna” z artykułu 19 traktatu o UE), tak długo nie jest potrzebne, by na szczeblu Unii uchylać szczegółowe regulacje poświęcone ochronie konkretnych praw czy grup

społecznych – ich gwarancje na szczeblu państw są bowiem wystarczająco silne. Po 1 stycznia 2021 roku każdy rząd w Unii Europejskiej musi mieć świadomość, że naruszenia niezależności sądów mogą skończyć się dla niego karami finansowymi na podstawie nowego rozporządzenia. Komisja i Rada UE muszą zadbać o to, by groźba ta nie pozostała tylko na papierze.

Po trzecie, rola społeczeństwa obywatelskiego w promocji i obronie wartości demokratycznych i praworządności jest fundamentalna. Dlatego tak istotna stała się reforma sposobu wsparcia organizacji społecznych przez Unię, odzwierciedlona w udoskonalonym rozporządzeniu o programie „Prawa i wartości” oraz zwiększeniu środków na ten program w latach 2021–2027 do 1,5 miliarda euro. Teraz kluczowe jest, by instrument ten został w pełni wykorzystany. Nowa linia finansowa „Unijne wartości” będąca częścią programu powinna zostać uruchomiona jak najszybciej, już w pierwszych miesiącach 2021 roku. To ona ma być głównym źródłem wsparcia dla oddolnych organizacji walczących o demokrację, praworządność i prawa człowieka na poziomie lokalnym i krajowym. Komisja Europejska powinna wykorzystać możliwości, jakie daje rozporządzenie finansowe, by unijne środki dla społeczeństwa obywatelskiego były łatwo dostępne dla rozmaitych aktorów, także dla mniejszych, lokalnych organizacji<sup>23</sup>.

Ale na tym nie koniec. Wsparcie organizacji pozarządowych walczących o prawa człowieka, niezależne sądy i inne wartości europejskie to nie tylko rola instytucji unijnych. O wiele więcej mogą zrobić także państwa członkowskie. Zwłaszcza dla krajów z grupy „oszczędnej piątki” (Holandia, Dania, Szwecja, Austria, Finlandia) byłaby to też szansa redefinicji ich roli w Unii Europejskiej – z obrońców przede wszystkim kursu oszczędnościowego w kierunku siły transformującej UE

<sup>23</sup> Sz. Ananicz, *Przełom w unijnym wsparciu dla społeczeństwa obywatelskiego*, Blog Idei, listopad 2020, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/przelom-w-unijnym-wsparciu-dla-spoleszenstwa-obywatelskiego/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/przelom-w-unijnym-wsparciu-dla-spoleszenstwa-obywatelskiego/).

opartą na obronie rządów prawa, wartości i walce z korupcją<sup>24</sup>. Przykładem jest wspomniana inicjatywa parlamentu holenderskiego. Ponadto powinny one wziąć przykład z nienależącej do Unii Norwegii i ustanowić fundusz, służący wsparciu

wartości, które mają dla przyszłości UE fundamentalne znaczenie<sup>25</sup>.

grudzień 2020

---

24 S. Dennison, P. Zerka, *The transformative five: A new role for the frugal states after the EU recovery deal*, 25 listopada 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-transformative-five-a-new-role-for-the-frugal-states-after-the-eu-recovery-deal/>.

---

25 Taki postulat zgłosił Gerald Knaus, szef think-tanku European Stability Initiative, na wspólnej debacie Fundacji im. Stefana Batorego i ECFR: *Moment krytyczny? Co czeka UE po szczycie budżetowym?*, 14 grudnia 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=1nlzJgaDtB8>.

**Szymon Ananicz** – ekspert ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

**Piotr Buras** – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznej (ECFR) i *non-resident fellow* w Instytucie Nauk o Człowieku (IWM) w Wiedniu. Jest dziennikarzem, autorem i ekspertem do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 korespondent „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Germanistyki na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim. Był *visiting fellow* w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-57-7

Warszawa 2020