

**Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach**

**Wydział Prawa i Nauk Społecznych**

**Instytut Nauk Prawnych**

**Prawo państwa członkowskiego Unii Europejskiej do regulacji  
obszaru wymiaru sprawiedliwości**

(Dysertacja doktorska z zakresu nauk społecznych, dyscyplina: nauki prawne)

**Promotor:**

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

**Kielce 2024**

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	3
<b>Rozdział 1: Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwo członkowskie</b> .....	12
1.1. Powstanie Unii Europejskiej i zasady jej funkcjonowania .....	12
1.1.1. Zasady funkcjonowania UE .....	20
1.1.2. Ramy instytucjonalne UE .....	25
1.1.3. Wartości UE.....	32
1.2. Określenie podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi ..	35
1.2.1. Zakres pojęciowy kompetencji .....	35
1.2.2. Istota podziału kompetencji .....	38
1.3. Zasady podziału kompetencji i rodzaje kompetencji Unii Europejskiej .....	44
1.4. Propozycje kierunku zmian podziału kompetencji .....	53
1.5. Podsumowanie .....	57
<b>Rozdział 2: Wymiar sprawiedliwości jako obszar regulacyjny państwa członkowskiego</b> .....	60
2.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości i zasada pierwszeństwa prawa UE w traktatach unijnych .....	60
2.2. Suwerenność i tożsamość konstytucyjna .....	69
2.3. Konstytucja RP z 1997 roku w odniesieniu do członkostwa Polski w Unii .....	78
2.4. Niezależność sądownictwa jako przesłanka reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce .....	84
2.5. Zmiany w wymiarze sprawiedliwości po 2015 roku .....	94
2.6. Podsumowanie .....	102
<b>Rozdział 3: Przesłanki oddziaływania Unii Europejskiej na system wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego</b> .....	106
3.1. Ochrona praworządności jako wartości w UE i przesłanka ingerencji w wymiar sprawiedliwości państwa członkowskiego .....	106
3.2. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego .....	120
3.3. Ingerencja UE w przestrzeganie praworządności na podstawie artykułu 7 TUE .....	127
3.4. Ingerencja UE w ochronę praworządności na podstawie artykułu 258-260 TFUE .....	142
3.5. Rola sędziego i sądów krajowych w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości .....	156
3.6. Podsumowanie .....	165
<b>Rozdział 4: Spór kompetencyjny na osi Polska-Unia Europejska w latach 2016-2022 w odniesieniu do regulacji obszaru wymiaru sprawiedliwości</b> .....	166
4.1. Geneza i przebieg sporu Unia Europejska-Polska z Polską .....	166
4.2. Zarzuty Komisji wobec Polski w latach 2016-2022 .....	181
4.3. Zalecenia Komisji wobec Polski w latach 2016-2022 .....	189
4.4. Rezolucje Parlamentu Europejskiego i przebieg dyskusji w Radzie UE wobec łamania praworządności w Polsce .....	196
4.5. Stanowisko i komentarze polskich władz wobec i działań instytucji unijnych wobec Polski .....	205
4.6. Podsumowanie .....	219
<b>Zakończenie</b> .....	223
<b>Bibliografia</b> .....	231

## Wstęp

Idea podziału władzy, czyli organizacyjnego, funkcjonalnego i personalnego rozdzielenia składników jednej władzy jest cechą konstrukcji ustrojowej współczesnych państw demokratycznych. Funkcjonowanie odrębnego segmentu władzy sądowniczej jest uważane za jedno ze źródeł niezależności sądownictwa. Należy jednak wskazać, że nie istnieje powszechna zgoda co do zakresu tej niezależności<sup>1</sup>. W literaturze, która dość szeroko odnosi się do teorii prawa konstytucyjnego, a także w dokumentach międzynarodowych sędziowskich gremiów konsultacyjnych, bardzo często zostaje podkreślona współzależność zamiast niezależność władzy sądowniczej. Zwraca na to uwagę wielu autorów m.in. M. Kamińska czy W. Sanetra<sup>2</sup>. Dlatego też, kwestia ta jest istotna i skłania wielu badaczy do dyskusji, ujawniając dzielące różnice poglądowe. Oprócz problemów związanych z niezależnością władzy sądowniczej po wstąpieniu Polski do UE wskazuje się również na problemy, które odnoszą się do prawa państwa członkowskiego Unii Europejskiej do regulowania obszaru wymiaru sprawiedliwości.

Od kilkunastu lat Polski wymiar sprawiedliwości wykształcił model organizacji sądownictwa, który jest dostosowany do modelu europejskiego prawa stanowionego oraz oparty został francuskiej koncepcji dwuinstancyjności postępowania z zastosowaniem kasacji jako trzeciej instancji. W Polsce sądownictwo dzieli się z uwzględnieniem jego charakteru podmiotowego jak i przedmiotowego. Spory między obywatelami i sprawy karne są sprawowane przez sądownictwo powszechne, zaś w sprawy administracyjne oraz wojskowe są realizowane przez sądownictwo szczególne<sup>3</sup>. Sądownictwo i jego organizacja jest kompatybilna z podziałem rozpatrywanych spraw z wyszczególnieniem mniejszej i

---

<sup>1</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 23, S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 23.

<sup>2</sup> Por. M. Kamińska, *Polski wymiar sprawiedliwości*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 18, W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przeгляд Sądowy” 2008, nr 6, s. 6.

<sup>3</sup> Zob. D. Zubek, *Organizacja sądownictwa w Polsce. 1 część*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 2, s. 12, A. Ławniczak, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 17, M. Dębska, *Sądy jako organy wymiaru sprawiedliwości w polskim porządku prawnym*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2017, t. LV, s. 27, A. Młynarska-Sobaczewska, *Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, red. D. Górecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 182.

większej wagi. Skutkuje to tym, że do orzekania w pierwszej instancji są właściwe różne sądy co jest uzależnione od wagi sprawy<sup>4</sup>.

W odniesieniu do spraw, które należą do właściwości ministra sprawiedliwości, Polska już na wstępie negocjacji związanych z członkostwem w Unii Europejskiej cechowała się znacznym poziomem zbliżenia prawa do wymogów *acquis communautaire*<sup>5</sup>. Dokonano szeregu zmian w obowiązujących aktach prawnych, po to aby zapewnić zgodność z normami prawa wspólnotowego. Poza tym Polska dokonała ratyfikacji instrumentów prawnych, zaliczanych do *acquis*, np. Europejską Konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych, czy też przystąpiła do konwencji wypracowanych w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Należy również podkreślić, że z członkostwa w Unii Europejskiej wynika konieczność wdrażania aktów prawnych, które zostają przyjęte przez Unię Europejską, w terminach przewidzianych w tych aktach. W obszarze prawa karnego zdecydowana większość instrumentów prawnych, które są przyjmowane przez Unię Europejską nie obowiązują bezpośrednio<sup>6</sup>. Wskazuje na to również T. Demendecki pisząc, że wynika z tego konieczność ich implementacji do polskiego porządku prawnego, a więc zmian w prawie krajowym<sup>7</sup>. Instrumenty współpracy prawnej (obrotu prawnego) przyjmowane na forum Unii Europejskiej opierają się na zasadzie wzajemnego uznawania. Oznacza to, że współpraca odbywa się bezpośrednio pomiędzy sądami państw członkowskich, bez konieczności tworzenia odrębnych struktur. W niektórych przypadkach wyznaczany jest jedynie organ służący wsparciu współpracy np. w celu udzielania informacji (przykładowo, w przypadku Europejskiego Nakazu Aresztowania rolę organu kontaktowego pełni Prokuratura Generalna)<sup>8</sup>.

Zasadą, która odnosi się do relacji między prawem unijnym a prawem państw członkowskich, również w obszarze sprawiedliwości, jest zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Zdaniem S. Serafina i B. Szmulika stanowi ona jedną z norm kolizyjnych ukształtowanych w ramach integracji europejskiej opartej na ustanowieniu nowego

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 183.

<sup>5</sup> Zob. K. Stępnia, *Relacje między zasadami prawidłowej techniki prawodawczej a zasadami prawidłowej legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35), s. 213–214, R. Tokarczyk, *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2014, s. 141.

<sup>6</sup> Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 33.

<sup>7</sup> Por. T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł, akty normatywne, orzecznictwo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 17-18.

<sup>8</sup> M. Andrzejewska, *Analiza strukturalna systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5), s. 137.

porządku prawnego, autonomicznego wobec systemu prawa międzynarodowego oraz krajowego<sup>9</sup>.

Po wygraniu wyborów w 2015 roku Zjednoczona Prawica dokonała wielu zmian w wymiarze sprawiedliwości w Polsce. Niestety, wprowadzone zmiany wywołały konflikt i spór z Unią Europejską. Dnia 19 listopada 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), odpowiadając na prośbę jednej z izb polskiego Sądu Najwyższego (Izby Pracy) o interpretację faktu, czy utworzona Izba Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna) spełnia wymogi związane z niezawisłością sądów w świetle prawa unijnego. W tym zakresie Trybunał wydał przełomowe orzeczenie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zaprezentował kryteria oceny niezawisłości każdego sądu, które są uregulowane w traktacie UE. Podkreślono, że wprowadzone zmiany w polskiej Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) potencjalnie mogą podważyć jej niezawisłość. Trybunał wskazał, że istnieje wiele aspektów podających w wątpliwość „niezależność” Krajowej Rady Sądownictwa, która uczestniczy w procedurze powoływania nowych sędziów w Polsce. 5 grudnia 2019 roku Izba Pracy wydała opinię, że nowa Izba Dyscyplinarna nie spełnia określonych przez TSUE kryteriów niezawisłości sędziowskiej. W tej kwestii zabrakł głos Minister sprawiedliwości - Z. Ziobro stwierdzając, że: „ostatnie słowo dotyczące organizacji sądownictwa w Polsce należy do Trybunału Konstytucyjnego”. Te słowa przyczyniły się do eskalacji konfliktu. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży uchylenie wyroku Sądu Najwyższego i nie ma on absolutnie „ostatniego słowa” w kwestii, czy polskie sądownictwo spełnia kryteria zdefiniowane w traktatach UE. Takie uprawnienia posiada TSUE. Trybunał Sprawiedliwości Unii zachęcił również wszystkich polskich sędziów do bezpośredniego stosowania nakreślonych przez niego kryteriów. Jak wskazuje K. Dąbek, gdyby polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest to niezgodne z prawem, stworzyłoby to konstytucyjną przeszkodę dla dalszych orzeczeń TSUE i wyprowadziło Polskę z porządku prawnego UE<sup>10</sup>. Taki sam pogląd wyrazili również D. Gacek i M. Bednarek<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 76.

<sup>10</sup> Zob. K. Dąbek, *Zmiany w polskim sądownictwie w latach 2016-2021* „Państwo i Prawo” 2022, z. 3, s. 3.

<sup>11</sup> Por. D. Gacek, *Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku...*, jw., s. 37, M. Bednarek, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31, s. 8.

Praworządność ma zasadnicze znaczenie dla istnienia Unii. Drugi artykuł Traktatu o Unii Europejskiej stanowi jasno: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka”. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera następujące zdanie: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”<sup>12</sup>. Już w grudniu 2017 roku Komisja Europejska ostrzegła przed „wyraźnym ryzykiem poważnego naruszenia praworządności przez Rzeczpospolitą Polską”. Zauważyła, że konstytucyjność ustaw „nie może już być weryfikowana i gwarantowana przez niezależny Trybunał Konstytucyjny”. Wyraziła „poważne obawy” związane z erozją niezawisłości sądownictwa<sup>13</sup>.

Istotne zmiany jakie zostały wprowadzone przez Zjednoczoną Prawicę to także te, dotyczące powołania, awansowania i zasad dyscyplinowania sędziów i prokuratorów. Została także wzmocniona kontrola władzy wykonawczej zarówno wobec sędziów jak i prokuratorów. Członkowie TK, wybrani przez KRS (organ odpowiedzialny za mianowanie sędziów i ochronę niezawisłości sądownictwa), zostali usunięci a na ich miejsce powołano osoby wybrane przez większość parlamentarną. Komisja Wenecka Rady Europy wskazywała już pod koniec 2017 roku, że po wprowadzonych przez PiS zmianach polski system sądownictwa jest „uderzająco podobny do instytucji istniejących w Związku Radzieckim i jego państwach satelickich”<sup>14</sup>.

Zdaniem Unii Europejskiej ta sytuacja w Polsce spowodowała dość poważny kryzys egzystencjalny. M. Bednarek wskazuje na istotny aspekt jakim jest fakt, że w całej Europie sądy krajowe uznają orzeczenia sądów innych państw członkowskich. Bez względu na to, czy dotyczą one prawa handlowego, europejskiego nakazu aresztowania, czy opieki nad dzieckiem. Sędziowie muszą mieć pewność, że sądy w całej UE działają zgodnie ze wspólnymi wartościami i zasadami, które zostały wskazane w Traktacie o Unii Europejskiej i w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jeśli sędziowie unijni będą mieli zasadne wątpliwości czy sądy któregoś z państw członkowskich zapewniają skuteczną ochronę sądową, upadnie porządek prawny, na jakim opiera się Unia Europejska<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, Dz. U.UE.C.2007.303.1.

<sup>13</sup> Zob. D. Gacek, *Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku...*, jw., s. 37.

<sup>14</sup> Zob. Komisja Wenecka, Opinia nr 904/2017, 11 grudnia 2017.

<sup>15</sup> Zob. M. Bednarek, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31, s. 8.

Rok 2018 to czas zwrotny dla rządów prawa w Europie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił podstawową zasadę: jako najwyższy strażnik praworządności w całej Unii TSUE, ma obowiązek zapewnienia wszystkim jej obywatelom skutecznej ochrony sądowej w sądach krajowych. Trybunał w sposób stanowczy wskazał, że sądy w państwach członkowskich muszą „pozostawać pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”<sup>16</sup>. Z kolei w orzeczeniu z dnia 19 listopada 2019 roku TSUE wyraził kolejne stanowisko, że niezawisłe sądy krajowe mają istotne znaczenie dla integralności porządku prawnego UE. Stwierdzono wówczas, że „... wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim”<sup>17</sup>. Istotne jest to, że od 2016 roku Komisja Europejska stara się wywrzeć wpływ na polski rząd poprzez konstruktywny dialog, aby zaprzestano działań wbrew niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

Zupełnie odmienny pogląd na reformę wymiaru sprawiedliwości w Polsce miała Zjednoczona Prawica, rządząca w latach 2015-2019. W tym obszarze dość często swoją opinię wyrażał Z. Ziobro (Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości w jednej osobie), twierdząc, że „organem, do którego należy ostatnie słowo w sprawie ustrojowej organizacji sądownictwa Polsce, jest Trybunał Konstytucyjny”. Do tej opinii przychyliła się również szef gabinetu premiera. Taka postawa oznacza jedynie eskalację konfliktu na osi Polska-Unia Europejska. Oprócz tego, zdaniem Z. Ziobro, Konstytucja RP zawsze była i będzie ponad prawem traktów UE. Zdaniem ministra Ziobry Polska nigdy nie wyrazi zgody, aby traktaty europejskie stały ponad polską Konstytucją a Komisja Europejska nie ma żadnego umocowania prawnego, aby ingerować w wewnętrzne sprawy wymiaru sprawiedliwości w Polsce ani w żadnym innym kraju UE.

Aktywna działalność Komisji Europejskiej na rzecz walki o praworządność ma umocowanie w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazano w nim, że praworządność stanowi, jedną z wartości na których opiera się cała Unia Europejska. Inaczej ten fakt postrzega polski rząd, twierdząc, że „rządy prawa” są jedynie wspomniane w art. 2 TUE. Zdaniem rządu nie ma w żadnym prawnie wiążącym dokumencie definicji praworządności,

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

<sup>17</sup> Zob. D. Gacek, *Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku...*, jw., s. 37.

która mogłaby regulować kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości w krajach członkowskich. Również zdaniem partii rządzącej, zarzuty jakie stawia Polsce UE, opierają się tylko na subiektywnym pojmowaniu praworządności przez przedstawicieli KE bez odniesienia się do chociażby przyjętej przez ogół państw członkowskich definicji rządów prawa. Podkreśla się również to, że nie istnieje dokument, w którym znajduje się definicja systemu sądownictwa.

Wśród zwolenników reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce taka sytuacja powodowała wiele zagrożeń. Za takie zagrożenie uznano wykorzystanie niezdefiniowanego pojęcia „rządów prawa” do gry politycznej, gdyż UE posiada instrumenty, które mogą służyć jako narzędzie do dyscyplinowania państwa, któremu zarzuca się naruszenie praworządności. Bardzo często padało więc pytanie, ze strony rządu w Polsce czy jest jakaś granica pomiędzy wdrażaniem demokratycznych rozwiązań a przymusem i szantażem pośrednim lub bezpośrednim. Podkreślano także jak istotne jest rozbudowanie na nowo opartego na traktatach podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, ograniczenie polityki federalizacyjnej UE jak również respektowanie przez wszystkie strony zasady równości, która jest konsekwencją wspólnotowego charakteru UE.

Wybór tematyki dysertacji nie jest przypadkowy. Składa się na to wiele czynników. Pierwszym jaki można wskazać, jest fakt, iż zakres badawczy leży w obszarze moich zainteresowań. Zawarta problematyka jest kontynuacją mojej pracy magisterskiej, która poruszała zagadnienia związane z wpływem konfliktu między Unią Europejską a Polską na pozycje państwa na arenie międzynarodowej. Obszar ten na tyle mnie zainteresował i zafascynował, że po ukończeniu studiów magisterskich zdecydowałem, aby kontynuować tę problematykę badawczą. Poza tym należy wskazać, że spór o zakres kompetencji w obszarze wymiaru sprawiedliwości, jest obecnie największym nierozwiązanym konfliktem prawnym na starym kontynencie. Wedle wielu komentatorów politycznych ten spór prawny stanowi również największy wewnętrzny problem Unii Europejskiej. Istotnym jest to, że Unia opiera się na zasadach i wartościach, takich jak prawa człowieka, demokracja i rządy prawa. Analizowanie konfliktu Polski z UE pomaga zrozumieć, w jaki sposób i czy te wartości są obecnie zagrożone. Poza tym warto dokonać analizy przesłanek pozwalających rządzącym na przeprowadzenie reform wymiaru sprawiedliwości ale także przesłanek pozwalających UE reagować w sytuacji kiedy zachodzi podejrzenie, że łamana jest praworządność w jednym z krajów członkowskich.

Niniejsza rozprawa na skutek poczynionych założeń badawczych została podzielona na rozdziały i podrozdziały. Przyjęta systematyka miała na celu zapewnienie przejrzystości



prowadzonej analizie badawczej. Treść rozdziałów stanowi odzwierciedlenie podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu badań. Analiza jest prowadzona z zachowaniem logicznej kolejności. Mając również świadomość złożoności tematu wraz z możliwością rozwinięcia zagadnienia na wielu płaszczyznach naukowych, praca musi mieć usystematyzowany i czytelny charakter, w związku z tym określono również jej zakres czasowy (lata 2016-2022).

Rozdział pierwszy dotyczy podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie. W rozdziale dokonano charakterystyki zasad funkcjonowania UE oraz istotnych wartości unijnych. Skupiono się przede wszystkim na określeniu podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi: zasadami i rodzajami kompetencji. Nakreślono również propozycje zmian w związku z kompetencjami UE.

Rozdział drugi odnosi się do wymiaru sprawiedliwości jako obszaru regulacyjnego państw członkowskich. Przedstawiono organizację wymiaru sprawiedliwości i zasadę pierwszeństwa prawa UE w traktatach unijnych. Zwrócono uwagę na suwerenność i tożsamość konstytucyjną w państwach członkowskich. Istotnymi zagadnieniami z punktu widzenia tematyki dysertacji stały się te, które dotyczyły Konstytucji RP z 1997 roku jako jej wyższości nad innymi aktami prawnymi w Polsce i UE. W rozdziale zaprezentowano również zmiany w wymiarze sprawiedliwości po 2015 oraz niezależność sądownictwa jako przesłanka reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

W rozdziale trzecim zaprezentowano przesłanki oddziaływania Unii Europejskiej na system wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Charakterystyce poddano ochronę praworządności jako wartości w UE i przesłanki ingerencji w wymiar sprawiedliwości państwa członkowskiego. Zwrócono również uwagę na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Dokonano charakterystyki ingerencji UE w przestrzeganie praworządności na podstawie art. 7 TUE oraz art. 258-260 TFUE. W rozdziale znalazły się także zagadnienia dotyczące roli sędziego i sądów krajowych w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości.

Rozdział czwarty dotyczy analizy sporu między Unią Europejską a Polską. Na wstępie wskazano źródło konfliktów na linii Unia Europejska-Polska a także zarzuty skierowane przez Komisję wobec Polski w latach 2016-2022. Wskazano również na zalecenia Komisji wobec Polski i rezolucje Parlamentu Europejskiego oraz przebieg dyskusji w Radzie UE wobec łamania praworządności w Polsce. Przedstawiono również stanowisko i komentarze polskich władz wobec działań instytucji unijnych wobec Polski.

Konieczne dla osiągnięcia założonego celu rozprawy było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany w systemie wymiaru sprawiedliwości w Polsce należą do wyłącznej kompetencji Polski jako państwa członkowskiego UE, czy jednak Unia Europejska ma prawo ingerować w wymiar sprawiedliwości zgodnie z traktatami unijnymi i zasadami prawa europejskiego.

W celu przeprowadzenia weryfikacji trafności postawionych tez zostały zastosowane metody badawcze właściwe, zarówno dla nauki prawa konstytucyjnego, jak również dla nauki prawa europejskiego. Badania opierają się na następujących metodach badawczych:

- **metodzie prawnodogmatycznej:** jest to podejście stosowane w naukach prawnych, które polega na analizie samego tekstu prawa i wyprowadzaniu z niego konkretnych norm i reguł prawnych. Podstawowym celem tej metody jest odnalezienie i interpretacja znaczenia przepisów prawnych, za pomocą, której zostanie dokonana analiza obowiązujących aktów prawnych w odniesieniu do funkcjonowania UE i jej kompetencji w poszczególnych obszarach wobec kraju członkowskiego,
- **metodzie analizy systemowej,** za pomocą której zostanie ujęte zjawisko praworządności i kompetencji Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz innych obszarach funkcjonowania UE,
- **metodzie empirycznej,** opartej na doświadczeniach i obserwacjach prowadzonych w celu uzyskania konkretnej wiedzy o jakimś zjawisku lub problemie. Metoda empiryczna zakłada, że prawdziwość hipotezy, teorii lub twierdzenia może zostać udowodniona lub odrzucona poprzez badanie rzeczywistości i zbieranie faktów lub dowodów. Osiąga się to dzięki przeprowadzaniu różnych eksperymentów, zbieraniu danych statystycznych lub stosowaniu obserwacji. Za pomocą tej metody zostanie dokonana analiza stanowisk polskiego rządu i Unii Europejskiej wobec reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

W dysertacji zostaną poddane weryfikacji następujące hipotezy badawcze

- **Hipoteza 1:** Kompetencje, które nie są powierzone Unii Europejskiej są kompetencjami wyłącznymi krajów członkowskich, taki charakter kompetencji niepowierzonej, czyli przypisanej do państwa członkowskiego posiada obszar wymiaru sprawiedliwości.
- **Hipoteza 2.** Mimo, że wymiar sprawiedliwości leży w kompetencji państw członkowskich to w porządku prawnym istnieją silne podstawy nadające instytucjom

unijnym prawo do analizy przestrzegania praworządności w państwach członkowskich i reakcji jeśli zachodzi podejrzenie, że praworządność jest zagrożona.

- **Hipoteza 3** Podstawą prawną Unii Europejskiej w zakresie ingerowania w wymiar sprawiedliwości w Polsce są traktaty unijne oraz inne narzędzia prawne, które pozwalają na ingerowanie w sprawy dotyczące praworządności, jeżeli istnieje podejrzenie naruszenia jej przez państwo członkowskie.
- **Hipoteza 4:** Wzrost aktywności Unii Europejskiej w kwestiach dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości jest uzasadniony tym, że trudno wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa bez poszanowania zasady ochrony praw człowieka, godności ludzkiej i niedyskryminacji, a także prawidłowo funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości zgodnie z zasadą praworządności.
- **Hipoteza piąta:** Rząd Polski był w błędzie twierdząc, że Komisja nie ma uprawnień wszczęcia procedury o naruszenie unijnego prawa. Błędne było również przekonanie, że Komisja nadużywa swoich uprawnień i uzurpuje sobie kompetencje, których państwo polskie jej nie przekazało.

Przeprowadzona w treści rozprawy analiza związana z zakresem kompetencji Unii Europejskiej i państwa członkowskiego w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, pozwoliła na dokonanie stosownych podsumowań zawartych w zakończeniu.

# Rozdział 1

## Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwo członkowskie

### 1.1. Powstanie Unii Europejskiej i zasady jej funkcjonowania

Rozwój Unii Europejskiej<sup>18</sup> a zwłaszcza przemiany strukturalne i kompetencyjne, następował etapami wyznaczanymi przez kolejne traktaty. Za początek integracji europejskiej uznaje się Deklarację R. Schumanna z 9 maja 1950 r<sup>19</sup>. Jego słynne przemówienie, otwiera zdanie: „pokój na świecie nie mógłby być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw”<sup>20</sup>. Te słowa przypominają, że bezpieczeństwo pokoju w pierwszych latach powojnia nie było oczywistością, a inicjacja integracji europejskiej nie wynikała z racjonalnie zaplanowanego procesu, lecz zrodziła się w atmosferze niepokoju o kruchy i niepewny, a więc tym bardziej drogocenny pokój.

Deklaracja Schumanna zawiera propozycję wspólnej koordynacji produkcji stali i wydobywania węgla oraz utworzenia organizacji zarządzającej tymi dwoma sektorami<sup>21</sup>. Pierwotna idea integracji propagowana przez J. Monneta, R. Schumanna i innych wizjonerów integracji europejskiej została zrealizowana w podpisanym 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, Traktacie o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali<sup>22</sup>, a następnie 25

---

<sup>18</sup> Zob. A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2012, s. 34. R. Swedberg, *The idea of “Europe” and the origin of the European Union – a Sociological Approach*, „Zeitschrift für Soziologie”, 994, no. 5.

<sup>19</sup> Zob. K. Szczerski, *Wprowadzenie [w:] Prezydencja w Unii Europejskiej*, red. K. Szczerski, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 11, A. Madej, *Suwerenność państwa w koncepcji integracyjnej Roberta Schumana*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, Zeszyt 1, s. 205, C. Hepburn, *Environmental Policy, Government, and the Market*, „Oxford Review of Economic Policy” 2010, Vol. 26, nr 2, s. 121, P. Gerbet, *La Genèse du Plan Schuman: Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, „Science Politique” 1956 nr 3, s. 57, P. Reuter, *La Conception du Pouvoir Politique dans le Plan Schuman*, „Science Politique” 1951 nr 3, s. 257, W. Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, New York 1999, s. 77.

<sup>20</sup> Zob. R. Laming, *The Schuman Declaration 60 years on*, „Science Politique” 2014m nr 64, s. 123.

<sup>21</sup> Zob. K. Świrski-Człbowska, *Koncepcje wspólnej Europy na przestrzeni wieków*, „Studia i Materiały - Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2005, nr 1, s. 72, R. Vernon, *The Schuman Plan: Sovereign Powers of the ECSC*, „American Journal of International Law” 1953, z. 2, s. 188–195, Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Wydawnictwo Vizja Press&It, Warszawa 2006, s. 77, R. Swedberg, *The Idea of Europe and the Origin of the European Union - A Sociological Approach*, „Zeitschrift für Soziologie” 1994, nr 12, s. 379, Zob. E. Dynia, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>22</sup> Zob. R.T. Griffiths, *The Creation of Europe’s Supranational Institutions, 1945-1958*, [w:] K-E. Jørgensen (red.) *Reflective Approaches to European Governance*, London 1997, s. 97, D. Desmond, *Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement*, „Fordham International Law Journal” 2007, nr 31, s. 5, C. Jorant, *The Euratom Treaty: An additional burden or a support to the industry*, „European University Institute RSCAS” 2013, nr 24, s. 15.

marca 1957 roku w Rzymie w Traktatach o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>23</sup> i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom)<sup>24</sup>. Wszystkie Wspólnoty miały nadrzędny cel, jakim było zapewnienie pokoju oraz odbudowa gospodarcza państw ugrupowania<sup>25</sup>.

Wspólnoty zostały wyposażone w osobowość prawną pozwalającą im jako podmiotom polityczno-gospodarczym na samodzielne funkcjonowanie na forum międzynarodowym, a od 1967 r. połączył je również system instytucjonalny oraz nazwa „Wspólnot Europejskich”, chociaż nadal zachowały odrębność prawną<sup>26</sup>.

Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWS) miała charakter branżowy i odnosiła się do dwóch sektorów. Pierwszy węglowy i drugi stalowy, ponieważ na nich opierały się wówczas gospodarki państw europejskich<sup>27</sup>. Dodatkowym argumentem za integracją tych sektorów było zastosowanie węgla i stali w przemyśle zbrojeniowym, co pozwalało na pośrednie kontrolowanie tego przemysłu w Niemczech. Po wygaśnięciu Traktatu Paryskiego w lipcu 2002 r. obszary podlegające EWWiS zostały włączone do dorobku Wspólnoty Europejskiej. EWWS opierała się na specyficznym transferze części zręczonych kompetencji państw, inaczej „częściowej delegacji suwerenności”. Prowadzić to miało do powstania nowej jakości, jaką był szczególny rodzaj organizacji, określanej mianem „Wspólnoty”. Jej signum specificum była „fuzja” przekazanych uprawnień, która generowała na szczeblu Wspólnoty specyficzną suwerenność nad węglem i stalą<sup>28</sup>. Wspólnota oparta została na zasadzie kompetencji powierzonych (*compétences attribués vel conférés*), określanej jako zasada przypisania czy atrybucji, która stanowiła konceptualne

---

<sup>23</sup> Zob. A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki energetycznej w procesie integracji europejskiej*, „Biuletyn Europejski” 2009–2010, s. 15–16, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011, s. 34.

<sup>24</sup> Zob. A. Madeja, *Wpływ powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali na zakres władzy państwa członkowskiego. Analiza prawno-historyczna*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, nr 2, s. 14, J. Rideau, *Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe: les Communautés européennes*, [w:] *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, red. J. Rideau, Leyden 1972, s. 195.

<sup>25</sup> Zob. D. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, Longman, Essex 1991, s. 48, P. Weilemann, *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft: Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957*, Nomos, Baden-Baden, 1983, s. 86, M. Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-95*, Routledge, London 1996, s. 79.

<sup>26</sup> Zob. T. Sieniow, *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 49, M. Muszyński, *Historia procesu integracji europejskiej* [w] *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, red. M. Muszyński, M. Kozak, D. Harasimiuk, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2012, s. 20.

<sup>27</sup> Zob. G. Pella, *Die Gemeinschaft für Kohle und Stahl als Musterbeispiel einer Integration*, [w:] *Europäische Integration*, red. C. Grove Haines, Göttingen 1958, s. 128, A. Madeja, *Europejska Wspólnota Węgla i Stali a suwerenność państwa członkowskiego: aspekt instytucjonalno-doktrynalny*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 4, s. 320, C. Carstens, *Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1961, nr 21, s. 1.

<sup>28</sup> Zob. J. Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris 1955, s. 4, L. Lister, *Europe's Coal and Steel Community. An Experiment in Economic Union*, The Century, New York 1960, s. 383.

rozwiniecie znanej w latach dwudziestych XX w. zasady specjalności organizacji międzynarodowych. Należy podkreślić, że na zakres kompetencji EWWS patrzeć można przez pryzmat istoty integracji sektorowej, wynika to z tego, że Traktat próbował pogodzić WR z kompetencją państw w obszarach nieobjętych integracją. Jednak nawet w zakresie węgla i stali rządy nie utraciły całkowicie kontroli, zaś Wspólnota nie była formalnie samodzielna, gdyż ze względu na obiektywne znaczenie tej gałęzi dla gospodarki groziłoby to dezintegracją systemów narodowych.

Celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było przede wszystkim utworzenie wspólnego rynku na obszarze ugrupowania oraz stopniowe zbliżanie polityki gospodarczej państw członkowskich, a także wspieranie ich harmonijnego rozwoju (art. 2 Traktatu EWG). Z kolei celem Euratomu było również budowanie wspólnego rynku w zakresie pokojowego wykorzystania energii, chociaż w praktyce wysiłki były skoncentrowane na badaniach naukowych w dziedzinie energii atomowej<sup>29</sup>. Euratom, mimo poddania jego gestii praktycznie całego obszaru nukleoniki (art. 1–2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej), stał się organizacją o kompetencjach uzupełniających i subsydiarnych względem państw: jedynie nieliczne z nich opisać można by jako wyłączne i stanowcze.

Zdaniem A. Gawlikowskiej-Fyk powstanie EWWiS było samo w sobie niewielkim, ale bardzo istotnym krokiem naprzód. Był to pierwszy przypadek przekazania przez rządy europejskie znacznej części swoich kompetencji na rzecz organizacji ponadnarodowej<sup>30</sup>. Była ona uprawniona do obniżania barier celnych, znoszenia subwencji, ustalania cen i gromadzenia funduszy przez opodatkowanie produkcji węgla i stali, co okazało się o tyle łatwiejsze, że część podwalin pod te zadania położyła wcześniej Unia Celną Beneluxu (działająca od 1948 r.)<sup>31</sup>. Mimo, że EWWiS nie zrealizowała wielu ze swych wyznaczonych celów (przede wszystkim utworzenia jednolitego rynku węgla i stali), to trzeba podkreślić,

---

<sup>29</sup> Zob. J. Galster, P. Nowicki, *Status integracyjny Europejskiej Wspólnoty Atomowej. Kontrowersje wokół traktatu założycielskiego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2018, nr 1, s. 53, D.W. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration Since 1945*, wyd. 2, Routledge, London–New York 1995, s. 44, S. Fischer, *Euratom und die Energiewende. Szenarien für die Zukunft des europäischen Atomvertrags*, „Arbeitspapier” 2011, nr 3, s. 8, A. Staab, *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Bloomington, wyd. Indiana UP, 2008, s. 87, A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Publishing UCL, London 1998, s. 143.

<sup>30</sup> Zob. A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki energetycznej w procesie integracji europejskiej*, „Biuletyn Europejski” 2009–2010, s. 15.

<sup>31</sup> Zob. A. Madeja, *Wpływ powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali na zakres władzy państwa członkowskiego. Analiza prawnohistoryczna*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, nr 2, s. 15, J. Rideau, *Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe: les Communautés européennes*, [w:] *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, red. J. Rideau, Leyden 1972, s. 195–199.

że jej nadrzędnym zadaniem, z którego się wywiązała było udowodnienie, iż integracja jest naprawdę możliwa. Uznać należy, iż zakres obowiązków do działania przyjętych przez państwa założycieli EWWS nie był znaczny. Jednocześnie na tle ówczesnych standardów rozległość i ciężar działań wyrzeczonych były niewątpliwie bezprecedensowe.

Kolejnym przełomowym momentem było podpisanie w 1992 r. TUE<sup>32</sup> i powstanie 1 listopada 1993 r. UE, która miała stanowić wyższą formę integracji państw zrzeszonych we Wspólnotach Europejskich. W przypadku Unii zostało przyjęte specyficzne rozwiązanie, albowiem UE nie otrzymała osobowości prawnej<sup>33</sup>. Oznaczało to funkcjonowanie równoległe kilku podmiotów międzynarodowych o zróżnicowanych kompetencjach: EWWiS, Wspólnoty Europejskiej (dawnej EWG), Euratomu oraz UE. Każdy z tych podmiotów utrzymywał swoją odrębność prawno-organizacyjną, a Unia tworzyła swoisty „parasol” nad pozostałymi trzema wspólnotami, które tworzyły tzw. I filar<sup>34</sup>. Dodatkowo obejmowała obszary życia polityczno-społecznego wykraczające poza sferę gospodarczą (tzw. II filar - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz III filar - Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne)<sup>35</sup>.

Traktat z Maastricht wprowadził wiele zmian w relacjach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej:

- Osiągnięto osobliwe porozumienie - obrazujące trud, jaki czasem zadają sobie państwa członkowskie w poszukiwaniu kompromisu, zgodnie, z którym zamiast rozszerzać kompetencje Wspólnoty Europejskiej, stworzono tzw. trzy filary, a całą konstrukcję przemianowano na Unię Europejską. Pierwszy filar obejmował trzy dotychczasowe wspólnoty (gospodarczą, węgla i stali oraz energii atomowej), a drugi i trzeci dotyczyły obszarów, w których miała funkcjonować bardziej sformalizowana współpraca międzyrządowa, tj. Wspólnej polityki zagranicznej i

---

<sup>32</sup> Dz. U. C. 202 z 7.6.2016.

<sup>33</sup> Zob. M. Borucki, *Historia powszechna 1945-1995*, Wydawnictwo Mada, Warszawa 1996, s. 33, J. Adamowski, K.A., Wojtaszczyk, *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 126, R. Bąk, *Traktat Maastricht – opinie i komentarze w państwach europejskich*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 2, s. 7, A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Baracz, Wydawnictwo PiPG, Warszawa 2002, s. 35.

<sup>34</sup> Zob. J. Czaja, *Unia Europejska: historyczne dokonania i dotkliwe porażki*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 14(4), s. 77, A. Potyrała, *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 2, s. 31, K. Moltke, *The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development*, International Institute For Sustainable Development, Canada 1995, s. 28.

<sup>35</sup> Zob. E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 55, J. Ruzkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004, s. 120.

bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>36</sup>. Ostateczna odpowiedzialność za WPZiB nie została przekazana UE, lecz pozostała domeną poszczególnych rządów. Struktura filarowa jest jednak tylko dyplomatyczną otoczką, która nie ma większego znaczenia w dzisiejszym postrzeganiu Unii Europejskiej<sup>37</sup>,

- Ustalono harmonogram wprowadzenia wspólnej waluty od stycznia 1999 r., wykorzystując główne założenia planu opracowanego przez przewodniczącego Komisji Jacques'a Delorsa w 1989 r.<sup>38</sup>,
- W znacznym stopniu zostały rozszerzone kompetencje UE w następującym zakresie: ochrona konsumenta, zdrowie publiczne, transport, edukacja oraz (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) polityka społeczna<sup>39</sup>,
- Postanowiono zacieśnić współpracę międzyrządową w kwestiach imigracji i azylu oraz powołać europejską agencję policyjno-wywiadowczą (Europol) w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami<sup>40</sup>,
- Ustanowiono nową instytucję, Komitet Regionów i zwiększono nakłady funduszy regionalnych przeznaczonych dla biedniejszych państw UE,
- Obywatele uzyskali nowe uprawnienia, powstało między innymi wieloznaczne pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej nadającego obywatelom na przykład prawo do osiedlania się oraz głosowania lub kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich w dowolnym państwie UE<sup>41</sup>,
- Nowe kompetencje przyznano Parlamentowi Europejskiemu, stworzono między innymi procedurę współdecyzji, zgodnie, z którą niektóre rodzaje aktów prawnych

---

<sup>36</sup>Zob. D. Kabat, *Integracja Europejska-między teorią a praktyką*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 698, s. 74.

<sup>37</sup> Zob. Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Wydawnictwo Vizja Press&It, Warszawa 2006, s. 80, M. Griveaud, *Why is the Maastricht Treaty considered to be so significant?*, „European Defence Matters” 2017, vol. 6, s. 12.

<sup>38</sup> Zob. I. Rutkowska, *Od wspólnot europejskich do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 1998, s. 67.

<sup>39</sup> Zob. L. Malinowski, *Unia Europejska: geneza, współczesność, Polska*, Wyższa Szkoła Menadżerska SIG, Warszawa 2002, s. 41.

<sup>40</sup> Zob. T. Safjański, *The European Police Office, Europol: the origin, the main aspects of the operation, development perspectives*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Warsaw 2009, s. 11, J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, Publishing UGD, London 2003, s. 38.

<sup>41</sup> Zob. E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa, 2005, s. 32, A. Bouveresse, *The Ambiguous Relationship Between the EU and its Internal Borders: The European citizen's point of view*, „Borders in Globalization Review” 2020, vol. 1, s. 65.



podlegają trzeciemu czytaniu przez Parlament Europejski, zanim zostaną przyjęte przez Radę Unii Europejskiej<sup>42</sup>.

Częściowo w ramach przygotowań do spodziewanego rozszerzenia na wschód, lecz także, aby podsumować postępy integracji europejskiej i być może nieco zbliżyć UE do unii politycznej, podpisano dwa kolejne traktaty: Traktat amsterdamski (został podpisany w październiku 1997 wszedł zaś w życie w maju 1999), oraz Traktat z Nicei (podpisany 26 lutego 2001 roku, a wszedł w życie 1 lutego 2003 roku)<sup>43</sup>. W odniesieniu do traktatu amsterdamskiego piętnastu przywódcom nie udało się ustalić niczego poza kosmetycznymi zmianami w strukturze instytucjonalnej UE, przygotowującymi ją do rozszerzenia<sup>44</sup>. Zostały za to rozwiązane kwestie dotyczące azylu, wiz, kontroli granic zewnętrznych, imigracji, zatrudnienia, spraw społecznych, ochrony zdrowia, ochrony konsumenta oraz środowiska, zacieśniono współpracę między krajowymi siłami policyjnymi (oraz z Europolem), a także poprawiono ustalenia w sprawie polityki zagranicznej UE. Osiągnięto również porozumienie w kwestii wprowadzenia wspólnej waluty i rozszerzenia Unii na wschód<sup>45</sup>. Z kolei celem traktatu z Nicei<sup>46</sup> (nie tak było wprowadzenie zmian instytucjonalnych, niezbędnych przed rozszerzeniem na wschód, oraz zwiększenie demokratyczności i przejrzystości Unii. Traktat jednak nie sprostał oczekiwaniom, ponieważ nie wprowadził niemal nic poza pewnymi rozładami w strukturze instytucjonalnej, tj. zwiększeniem liczby członków Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz zmianą podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej<sup>47</sup>.

Ostatni z traktatów - Traktat Lizboński<sup>48</sup> z 2009 r. wprowadził wiele istotnych zmian. Przede wszystkim Unia Europejska uzyskała status organizacji międzynarodowej, która łączy obszary zarządzania ponadnarodowego i międzyrządowego<sup>49</sup>. Nadanie UE

---

<sup>42</sup> Zob. J. Stefaniak, *O aktorach integracji europejskiej* [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, red E. Latoszek i in., Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 79.

<sup>43</sup> Zob. A. Skowron, *Co zmienił traktat z Nicei*, „Wspólnoty Europejskie” 2017, nr 1, s. 8.

<sup>44</sup> Zob. A. Czaplińska, *Podstawy prawne i charakter prawny Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2017, nr 1, s. 20, O. Barburska, *Jak jednoczyła się Europa - geneza integracji europejskiej* [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 52.

<sup>45</sup> Zob. K.D. Borchardt, *ABC prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UPUE, Luksemburg 2011, s. 10-11.

<sup>46</sup> Dz. U. C 80 z 10.3.2001.

<sup>47</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Szczyt w Nicei – rezultaty reformy instytucjonalnej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 12, s. 4, D. Liszkowska, *Integracja europejska, od traktatów rzymskich do Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska. Geneza funkcjonowanie, wyzwania*, red. D. Byrska, K. Gawkowski, D. Liszowska, Wydawnictwo Exante, Warszawa 2017, s. 23.

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [dostęp 20.10.2022], Zob. A. Pagden, *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Cambridge University, Cambridge 2002, s. 39, Zob. J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a tendencje rozwojowe Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010 nr 4(99), s. 155.

<sup>49</sup> Zob. M. Carbone, *From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon*, „Journal of Contemporary European Research” 2009, nr 1 (5), s. 50.

osobowości prawnej skutkowało koniecznością reformy dotychczasowej struktury unijnej, w wyniku której Unia stała się następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej<sup>50</sup> (rysunek 1).

Rysunek 1. Etapy ewolucji struktur unijnych

1952	1958	1967	1987	1993	1999	2003	2009	
Traktat Paryski	Traktat Rzymski	Traktat fuzyjny	Jednolity Akt Europejski	Traktat z Maastricht	Traktat Amsterdamski	Traktat Nicejski	Traktat Lizboński	
Europejska		Wspólnota Węgla i Stali						
		Euratom						
		Europejska Wspólnota Gospodarcza		Wspólnota Europejska		Unia Europejska		
		Wspólnoty Europejskie		Filary	Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne			Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych
					Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa			

Źródło: K. Wrońska, *Powstanie Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1, s. 5.

Zdaniem E. Kania pozytywnym aspektem reformy UE było odejście od struktury filarowej, natomiast słabą stroną przyjętego w Traktacie Lizbońskim rozwiązania okazało się pozostawienie Euratomu poza strukturą Unii, który tym samym jako odrębna organizacja międzynarodowa zachował odrębność prawną i pewną autonomię finansową<sup>51</sup>. Podobny pogląd wyraził J. Węc<sup>52</sup>. Z kolei J. Jaskiernia uważa, że Traktat z Lizbony, stworzył podstawy prawne UE jako jednolitej organizacji międzynarodowej i jest to istotny krok w jej instytucjonalnym rozwoju. J. Jaskiernia podkreśla, że uratował Unię Europejską i zapobiegł poważnemu kryzysowi<sup>53</sup>. R. Crowe z kolei wskazał, że traktat postrzegany jest jako krok naprzód w zakresie zwiększenia spójności, efektywności oraz transparentności w realizacji celów UE<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Zob. J.-C. Piris, *Where Will the Lisbon Treaty Lead Us?*, [w:] *A Constitutional Order of States? Essays on EU Law in Honour of Alan Dashwood*, red. A. Arnulf, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa (eds.), London and Portland 2011, s. 60

<sup>51</sup> Zob. E. Kania, *Funkcjonowanie Unii Europejskiej - 30 lat zmian „Wspólnoty Europejskiej”* 2015, nr 1, s. 19.

<sup>52</sup> Por. J. Węc, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości unii europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Politeja” 2011, nr 17, s. 205.

<sup>53</sup> J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony jako podstawa rozwoju Unii w formie jednolitej organizacji międzynarodowej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3-4, s. 168.

<sup>54</sup> Zob. R. Crowe, *The Treaty of Lisbon: a Revised Legal Framework for the Organisation and Functioning of the European Union*, „ERA-Forum: Scripta Iuris Europaei” 2008, nr 2, s. 141.

Zadowolenie z podpisania nowego traktatu reformującego wyrazili przywódcy wszystkich państw członkowskich. D. Tusk mówił wówczas, że: „to bardzo ważny dzień dla Polski”. Z kolei Sikorski oświadczył, że ten dzień kojarzy mu się z wejściem Polski do NATO w 1997 r. Twierdził, że „to sukces Europy i Polski. Unia będzie bardziej demokratyczna, spójna, bardziej zdolna do działania”. Niemniej zadowolenie z podpisania traktatu wyrażała delegacja niemiecka. A. Merkel uznała ów dokument za przełomowy, „zapewniający Unii Europejskiej sprawność w działaniu”<sup>55</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się Jose Ignacio Torreblanca, wiceszef Europejskiej Rady ds. Stosunków Zagranicznych, stwierdził, że „traktat daje wiele nowych możliwości przekształcenia Unii Europejskiej w jednolity organizm polityczny, jednak wiele zależy od przywódców państw, którzy będą wdrażać jego postanowienia w życie”<sup>56</sup>. Z kolei były prezydent Francji Valéry Giscard d’Estaing stwierdził, że „traktat reformujący ma dziewięć kluczowych punktów, które są spójne z projektem konstytucji europejskiej przygotowanym pod jego przewodnictwem. Jednym z nich jest to, że Unia uzyskuje osobowość prawną, stabilnego prezydenta zamiast prezydencji, a także unijnego szefa dyplomacji. Ponadto traktat bardziej precyzyjnie rozdziela kompetencje między państwami członkowskimi a Komisją Europejską”<sup>57</sup>.

Ch. Reh odnosząc się do celu integracji Unii Europejskiej w pierwszej kolejności podkreślił, że najbardziej ogólny jest cel dotyczący zapewnienia pokoju i dobrobytu oraz wspierania wartości, jakie Unia wyznaje i reprezentuje. Pozostałe prowadzą do urzeczywistnienia celu podstawowego<sup>58</sup>. Wszystkie cele i narzędzia ich realizacji są określone w sposób szczegółowy w kolejnych częściach Traktatów unijnych: cele polityczno-społeczne w TUE, a cele gospodarcze w TFUE. Także Euroatom, mimo iż pozostaje poza strukturami Unii, wpisuje się w ogólną specyfikę wartości europejskich z własnymi celami zawartymi w Traktacie o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>59</sup>.

Cele integracji europejskiej uwzględniają wartości oraz zasady UE określone w TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w

---

<sup>55</sup> J. Pawlicki, *Europa świętuje traktat*, „Gazeta Wyborcza” z 14 grudnia 2007 r., s. 10.

<sup>56</sup> J. I. Torreblanca, *Quo vadis, Europa*, „Gazeta Wyborcza” z 14 grudnia 2007 r., s. 10.

<sup>57</sup> V. G. D’Estaing, *Traktat według Giscarda d’Estaing*, „Gazeta Wyborcza” z 14 grudnia 2007 r., s. 10.

<sup>58</sup> Zob. Ch. Reh, *The Lisbon Treaty: de – constitutionalizing the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2009, nr. 47 (3), s. 647. K. Wrońska, *Powstanie Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1, s. 5.

<sup>59</sup> A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 180.

tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn<sup>60</sup>.

#### 1.1.1. Zasady funkcjonowania UE

W zapisach traktatowych nie ma jednoznacznie określonego kanonu zasad integracji europejskiej. Na podstawie unijnych celów i wartości wyróżnia się jednak w literaturze przedmiotu tzw. podstawowe (kardynalne) zasady, które są specyficzne, ponieważ dotyczą różnych państw, a zarazem muszą być ponadczasowe, aby zachować swoją aktualność. Można wyróżnić trzy podstawowe grupy zasad: zasady wynikające z przyjętych w UE wartości określających tożsamość europejską, zasady wewnętrzne określające funkcjonowanie Unii jako międzynarodowej organizacji gospodarczej oraz relacje między nią a państwami członkowskimi oraz zasady ustawiające miejsce UE w świecie i relacje z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych<sup>61</sup>.

Do podstawowych zasad, na których opiera się Unia Europejska należą:

- zasada solidarności między państwami (art. 3 ust. 3 akapit 3 TUE),
- zasada równości państw wobec traktatów (art. 4 ust. 2 TUE),
- zasada poszanowania tożsamości narodowych państw (art. 4 ust. 2 TUE),
- zasada lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE),
- zasady tzw. zewnętrznego podziału kompetencji: przyznania, pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 TUE),
- zasady tzw. wewnętrznego podziału kompetencji: autonomii instytucjonalnej, równowagi instytucjonalnej i lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej (art. 13 TUE),
- zasada elastyczności, która znajduje wyraz w instytucji wzmocnionej współpracy (art. 20 TUE)<sup>62</sup>.

Wartości, jakie przyświecają Unii i określają jej tożsamość są odzwierciedlone w następujących zasadach:

- zasada poszanowania godności osoby ludzkiej i wolności,
- zasada demokracji,

---

<sup>60</sup> Art. 2 TUE.

<sup>61</sup> Zob. M. Kijański, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2015, nr 10, s. 7.

<sup>62</sup> Zob. P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 52.

- zasada niedyskryminacji i równego traktowania,
- zasada poszanowania różnorodności<sup>63</sup>.

Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej i wolności - prawo do godności i wolności jest fundamentalnym prawem każdej osoby i jest chronione Traktatami oraz konwencjami międzynarodowymi, których sygnatariuszem jest UE. W wymiarze ekonomicznym odnosi się do tzw. wolności rynku, a więc swobody przepływu towarów i usług oraz pracy i kapitału<sup>64</sup>.

Zasada demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka - zgodnie z art. 10 TUE każdy obywatel Unii ma prawo uczestniczyć w jej życiu demokratycznym oraz mieć swoich przedstawicieli w instytucjach unijnych, do których członkowie są wybierani w wolnych wyborach powszechnych lub desygnowani jako przedstawiciele państw członkowskich<sup>65</sup>. Natomiast Unia oraz jej państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania swoich funkcji za pomocą prawa i do przestrzegania jego norm oraz poszanowania praw wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>66</sup>. Przestrzeganie zasady państwa prawa jest jednym z warunków członkostwa w UE, a jej naruszenie w sposób uporczywy może prowadzić do zawieszenia pewnych praw kraju członkowskiego<sup>67</sup>.

Zasada niedyskryminacji i równego traktowania wiąże się bezpośrednio z zasadami wolności i ochrony praw człowieka, jak również z zasadą równości wobec prawa osób fizycznych i prawnych<sup>68</sup>. Zakazuje się stosowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową<sup>69</sup>, płeć, wiek, rasę czy przynależność etniczną lub społeczną, religię, niepełnosprawność czy orientację seksualną<sup>70</sup>. W kontekście gospodarczym zasada ta ma przełożenie na równość kobiet i mężczyzn w sprawach zatrudnienia, pracy i

---

<sup>63</sup> Zob. P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej* [w] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 52.

<sup>64</sup> Tamże, s. 54.

<sup>65</sup> Zob. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 121.

<sup>66</sup> Zob. M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2018, nr 5, s. 20.

<sup>67</sup> Tamże, s. 21, Art. 7 TUE.

<sup>68</sup> Art. 9 TUE.

<sup>69</sup> Art. 18 TFUE.

<sup>70</sup> Art. 19 TFUE, Zob. W. Kumor, *Zasada niedyskryminacji i równego traktowania w UE*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 2, s. 4, A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2011, nr 13, s. 3, S. Prechal, *Equality of Treatment, Non-discrimination, and Social Policy: Achievements in Three Themes*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 533, C. McCrudden, S. Prechal (red.), *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe. A Practical Approach*, Raport na zlecenie Komisji Europejskiej przygotowany przez sieć ekspertów prawa z zakresu równości płci, „European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality”, 2009, s. 2.

wynagrodzenia, ponadto łączy się z integracją osób niepełnosprawnych i zapobieganiem ich wykluczeniu społecznemu, niedyskryminacją dotyczącą pochodzenia dóbr i usług oraz zakładania przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim, a także dotyczy niedyskryminacji osób przemieszczających się między krajami członkowskimi w celu podjęcia pracy, osiedlania się czy podróżowania. Zasada równego traktowania stanowi zaś o tym, że porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w różny sposób, chyba że różnica jest obiektywnie uzasadniona<sup>71</sup>.

Zasada poszanowania różnorodności - oznacza poszanowanie różnorodności w zakresie wyznawanego światopoglądu, sposobu życia, różnorodności historycznej, kulturowej i językowej<sup>72</sup>, organizacji władz publicznych z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego (art. 4 TUE), oraz kwestii gospodarczych, do których należy akceptacja modeli gospodarki rynkowej realizowanych w państwach członkowskich, a także powiązań krajów członkowskich ze światem zewnętrznym<sup>73</sup>.

Integracja europejska ma, przede wszystkim charakter gospodarczy, a to determinuje charakter procesów integracyjnych wewnątrz ugrupowania. Zasady regulujące tę sferę to: zasada integracji rynkowej, zasada zrównoważonego rozwoju, zasada jedności celu wspólnoty i celów narodowych, zasada konwergencji (zbliżania) i spójności, zasady subsydiarności<sup>74</sup>.

Podstawą integracji europejskiej zdaniem P. Dudka jest rynek wewnętrzny oparty na otwartych i konkurencyjnych rynkach gwarantujących swobodę transferów i działanie sił rynkowych<sup>75</sup>. W kontekście europejskiej integracji gospodarczej zasada ta przejawia się w procesach otwierania gospodarek państw członkowskich na konkurencję europejską poprzez liberalizację wymiany wewnątrzunijnej, tworzenie europejskiego rynku usług, pracy i kapitału, liberalizację, demonopolizację i deregulację działalności gospodarczej, ochronę konkurencji na rynku wewnętrznym oraz harmonizację prawa<sup>76</sup>. O fundamentalnym charakterze tej zasady stanowi to, iż wszystkie państwa kandydujące do UE muszą posiadać

---

<sup>71</sup> Zob. W. Kumor, *Zasada niedyskryminacji i równego traktowania w UE...*, jw., s. 4.

<sup>72</sup> Art. 3 TUE i art. 17 TFUE.

<sup>73</sup> Zob. Ł. Kaczmarczyk, *Tożsamość i kultura w Unii Europejskiej w świetle zasady jedności w różnorodności*, „Kultura Media Teologia” 2011, nr 7, s. 26, S. Kaur-Stubbs, *Engaged Europe: The role of intercultural dialogue in developing full, free and equal participation*, Platform for Intercultural European Discussion, „Paper” 2010 nr 2, s. 45. C. Barnett, *Culture, policy, and subsidiarity in the European Union. From symbolic identity to the governmentalisation of culture*, „Political Geography” 2001 nr 20(4), s. 405, M. Dudek, *Polityka kulturalna a proces integracji europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2008 nr 2(15), s. 83.

<sup>74</sup> Zob. W. Kumor, *Zasada niedyskryminacji i równego traktowania w UE...*, jw., s. 4.

<sup>75</sup> Zob. P. Dudek, *Fundamenty integracji europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 9, s. 15.

<sup>76</sup> Tamże, s. 16.

sprawnie funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz możliwość sprostania konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi wewnątrz Unii<sup>77</sup>.

Zgodnie z art. 3 TUE podstawą rozwoju UE jest zrównoważony wzrost gospodarczy widoczny w dążeniu do zachowania równowagi między rozwojem gospodarczym, społecznym, ekologicznym i przestrzennym. Unia i państwa członkowskie powinny prowadzić polityki gospodarcze przy zachowaniu stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej<sup>78</sup>, a także umacniać spójność społeczną w warunkach funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby utrzymania konkurencyjności gospodarki UE<sup>79</sup> i wymogów ochrony środowiska<sup>80</sup>.

Cel ugrupowania staje się nadrzędny w stosunku do celów narodowych. Zarówno Unia, jak i państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszelkich środków właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego<sup>81</sup>. Jak wskazuje A. Hińcza działania te są prowadzone z zachowaniem zasad wzajemnego szacunku oraz wsparcia w realizacji celów i wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów, a kraje członkowskie powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE<sup>82</sup>.

I. Kawka podkreśla, że zasady: subsydiarności (pomocniczości), przyznania i proporcjonalności stanowią podstawową wykładnię podziału kompetencji między instytucjami unijnymi a instytucjami państw członkowskich<sup>83</sup>. Ten sam pogląd wyraża także M. Sułek i D. Gorzelski<sup>84</sup>. Zakres uprawnień instytucji unijnych do zajmowania się określonymi sprawami i podejmowania dotyczących ich decyzji wyznacza zasada przyznania, zgodnie z którą „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów.

---

<sup>77</sup> Zob. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 121.

<sup>78</sup> Art. 119 TFUE.

<sup>79</sup> Art. 151 TFUE.

<sup>80</sup> Zob. E. Latoszek, A. Stępiak, *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2014, s. 63.

<sup>81</sup> Art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>82</sup> Zob. A. Hińcza, *Zakres aktywności działania Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2017, nr 11, s. 12.

<sup>83</sup> Zob. I. Kawka, *Kompetencje i zakres działania Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20, s. 19.

<sup>84</sup> Por. M. Sułek, D. Gorzelski, *Podział kompetencji między instytucjami unijnymi a instytucjami państw członkowskich*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2014, nr 7, s. 15.

Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”<sup>85</sup>.

Inny podział zasad proponuje A. Skolimowska dzieląc je na: aksjologiczne, ustrojowe oraz prawne. Wszystkie te trzy typy przenikają się wzajemnie, stąd trudno jest jednoznacznie wskazać, która z zasad przynależy do określonej kategorii<sup>86</sup>. Zasady aksjologiczne to przede wszystkim: wolność, godność osoby ludzkiej, solidarności państw, równość obywateli, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, zasada poszanowania praw podstawowych<sup>87</sup>. Z kolei do zasad ustrojowych zalicza się: przyznania kompetencji, pomocniczości, proporcjonalności, poszanowania równości i tożsamości narodowej państw członkowskich, lojalnej współpracy, równowagi instytucjonalnej, demokracji, bliskości i otwartości procedur decyzyjnych, rządów prawa i dobrego zarządzania na poziomie europejskim, horyzontalnego podziału władzy, skuteczności<sup>88</sup>.

Zasady prawne UE to zasady: niedyskryminacji, państwa prawnego, pierwszeństwa prawa Unii, pomocniczości i proporcjonalności, bezpośredniego stosowania prawa. Zasada pierwszeństwa prawa Unii stanowi, że w razie konfliktu między prawem krajowym a prawem Unii pierwszeństwo posiada prawo Unii<sup>89</sup>. Kwestia ta stanowiła często źródło nieporozumień i sporów między państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi. Z tego względu Traktat z Lizbony dokonał uporządkowania specyfiki kompetencji Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej<sup>90</sup>.

Z powyższej analizy należy wnioskować, że zasady funkcjonowania Unii Europejskiej ukazują złożoność i wielowymiarowość tej instytucji międzynarodowej. Jako klasyczna organizacja międzynarodowa funkcjonuje ona w aspekcie ekonomicznym (wspólnotowy charakter polityk i działań wewnętrznych oraz ekonomiczne działania zewnętrzne w ramach Wspólnej Polityki Handlowej). Wynika to z wieloletniej tradycji integracji w ramach Wspólnot Europejskich. W odniesieniu do wymiaru zewnętrznego, wypracowała ona odmienny typ instytucjonalizacji.

---

<sup>85</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej...*, jw., s. 125.

<sup>86</sup> Zob. A. Skolimowska, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 65.

<sup>87</sup> Tamże, s. 66.

<sup>88</sup> Tamże, s. 67.

<sup>89</sup> Zob. M. Kijański, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej...*, jw., s. 8.

<sup>90</sup> Zob. M. Dabek, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, nr 3, s. 21.



### 1.1.2. Ramy instytucjonalne UE

Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej propagują jej wartości i realizują cele, zapewniają jej spójność, skuteczność jak również ciągłość polityk i działań. Służą również jej interesom, interesom obywateli i państw członkowskich (art. 13 TUE)<sup>91</sup>. Każda z tych instytucji pełni swoje funkcje w granicach uprawnień przyznanych na mocy Traktatów. U. Everling zwraca uwagę, że każde państwo, podejmując decyzję o akcesji do UE, przyjmuje z kolei zasadę podporządkowania się ich decyzjom zgodnie z zasadami prawa unijnego<sup>92</sup>.

W szeroko rozumianej strukturze instytucjonalnej UE, uwzględniającej instytucje oraz jednostki i agendy unijne, można wyróżnić cztery poziomy:

- polityczno-decyzyjny (Rada Europejska),
- polityczno-decyzyjno-zarządczy (Parlament Europejski, Komisja Europejska),
- kontrolno-doradczy (Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów),
- poziom jednostek i agend unijnych (Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny, jednostki wyspecjalizowane, np. Frontex, Eurojust, Eurostat).

Tego rodzaju układ instytucji i innych jednostek unijnych wynika z konieczności uwzględnienia dwóch podstawowych czynników: stworzenia instytucji formalnie niezależnych od, państw członkowskich, które zarządzałyby Unia jako całością lub jej wyodrębnionymi obszarami i równocześnie czuwały nad ich sprawnym funkcjonowaniem, oraz przyjęcia rozwiązań instytucjonalnych, które zabezpieczałyby interesy państw członkowskich UE<sup>93</sup>.

Parlament Europejski<sup>94</sup> (z siedzibą w Strasburgu) jest jedną z kluczowych instytucji 27 członków Unii Europejskiej. Jest to jedyna instytucja UE, do której członków wybiera się w wyborach bezpośrednich. Kiedyś ograniczony był do roli zgromadzenia konsultacyjnego, PE jednak z czasem zgromadził więcej władzy<sup>95</sup>. Instytucja ta ma charakter demokratyczny

---

<sup>91</sup> Zob. M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2018, nr 5, s. 20, I. Tömmel, *Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union*, [w:] *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder (USA), red. I. Tömmel, A. Verdun, London (UK) 2009, s. 13.

<sup>92</sup> U. Everling, *Reflections on the structure of the European Union*, [w:] *The European Union. Publishing Company*, red. N. Nugent, England 1997, s. 34.

<sup>93</sup> Zob. M. Sapała, *Instytucje Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska 2014+*, red. E. Muszyńska, G. Mazur, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 48.

<sup>94</sup> Zob. T. Raunio, *Control and scrutiny: parliaments as agents of administrative law*, „Review of European Administrative Law” 2016, nr 7, s. 14.

<sup>95</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Institutions and Sources of Law of the European Union*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Trouń 2023, s. 246.

ponieważ jego przedstawiciele są wybierani w bezpośrednich wyborach w głosowaniu wolnym i tajnym<sup>96</sup>. Geneza Parlamentu Europejskiego związana jest z ustanowieniem zgromadzeń parlamentarnych w ramach trzech wspólnot: Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom)<sup>97</sup>.

Wraz z postępowaniem integracji europejskiej kolejne reformy wprowadziły zmiany w obszarze funkcjonowania Parlamentu, przede wszystkim zwiększając jego znaczenie wśród instytucji unijnych i w procesie decyzyjnym<sup>98</sup>. Z każdym nowym Traktatem, Parlament zyskiwał szersze uprawnienia: od roli obserwatora aż do uzyskania kompetencji budżetowych, kontrolnych, nominacyjnych i międzynarodowych. Poprzez zapisy w TUE i TFUE, zyskał silną pozycję w procesie decyzyjnym. Jak rządy państw UE w niemal wszystkich obszarach prawnych chociaż jednocześnie zapewniono zwiększenie kompetencji parlamentom państw członkowskich w określaniu kierunku polityki europejskiej<sup>99</sup>.

Do fundamentalnych zadań Parlamentu<sup>100</sup> należy sprawowanie wspólnie z Radą funkcji prawodawczej i budżetowej. Istotnym obszarem są także uprawnienia, nominacyjne, a zwłaszcza kluczowa rola przy wyborze przewodniczącego Komisji oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>101</sup>. W kontekście zmian i coraz mocniejszego nacisku kładzionego na egzekwowanie podstawowych wartości UE wynikających z art. 2 TUE, znaczenia nabiera właśnie Parlament jako instytucja, która wszczyna procedurę i udziela zgody w procedurze stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości przez państwo członkowskie z art. 7 TUE. Kompetencje kontrolne mieszczą się w granicach uprawnień śledczych Parlamentu, prawa do sprawowania kontroli nad Europolem i oceny Eurojustu (przy współdziałaniu parlamentów

---

<sup>96</sup> Art. 14 TUE, Zob. B. Bidzińska-Jakubowska, *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011, 45.

<sup>97</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Institutions and Sources...*, jw., s. 246.

<sup>98</sup> Zob. P. Tosiek, *Parlament Europejski. Studium prawnopolitologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 55.

<sup>99</sup> Zob. M. Domagała, *Zarys organizacji i funkcjonowania Parlamentu Europejskiego* [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Wydawnictwo Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, s. 13, K. Rocka, *Parlament Europejski* [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 121m A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, nr (31), s. 4.

<sup>100</sup> Zob. T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, „Journal of European Public Policy”, 2016, nr 3, s. 13.

<sup>101</sup> Zob. J. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 83.

krajowych) oraz powoływania sądów wyspecjalizowanych przy Sądzie<sup>102</sup>. Z kolei kompetencje międzynarodowe obejmują wydanie zgody lub opinii na temat zawieranych przez Unię umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi jak również zgody na akcesję nowych państw do UE. Kompetencje Parlamenty dotyczą również wydawania zgody na zwieranie przez Radę umpwy, która określa warunki wyjścia z UE<sup>103</sup>. Parlament Europejski to instytucją, w której są reprezentowani obywatele państw członkowskich, a nie członkowskie czy narody. Liczba europosłów nie przekracza 751, którzy są wybierani na okres pięciu lat<sup>104</sup>.

Szczególną cechą funkcjonowania Parlamentu jest zrzeszanie się posłów według przekonań politycznych (przynależność do frakcji politycznych), a nie według narodowości. Poszczególne frakcje reprezentują cały wachlarz poglądów związanych z integracją europejską: od skrajnego federalizmu aż po otwarty eurosceptycyzm<sup>105</sup>. Obok frakcji funkcjonują również ponadnarodowe federacje partyjne, europartie oraz krajowe delegacje partyjne, które są członkami grup politycznych w Parlamencie. Aby prowadzić dyskusję i wspierać interesy kraju pochodzenia posłowie tworzą koła narodowe<sup>106</sup>.

Rada Europejska<sup>107</sup> jest instytucją, która stanowi forum dialogu politycznego na najwyższym szczeblu. Podejmowane są w niej strategiczne decyzje polityczne, które odnoszą się do przyszłości UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, ale także zewnętrznym<sup>108</sup>. Instytucja ta wykształciła się w procesie ewolucji systemu instytucjonalnego, będąc pierwotnie spotkaniami głów państw lub rządów zwoływanymi dla rozwiązywania istotnych problemów dotyczących funkcjonowania europejskiej integracji. Szereg zmian w Radzie Europejskiej, wprowadził w 2009 r. Traktat z Lizbony. Wówczas RE stała się formalnie

---

<sup>102</sup> Zob. J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Wydawnictwo Instytutu Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 115, J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, s. 53, P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 79.

<sup>103</sup> Zob. M. Kolczyński, *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Partykularyzm partyjny versus wspólnotowe wartości europejskie*, „Przełęcz Politologiczny”, 2005, nr 2, s. 103.

<sup>104</sup> Art. 14 ust. 2 TUE.

<sup>105</sup> D. Dinan, *Governance and institutions: the unrelenting rise of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2014, nr 52, s. 27, R. Whitaker, *The European Parliament's committees: National party influence and legislative empowerment*, Routledge, London 2011, s. 132.

<sup>106</sup> Zob. K. Tomaszewski, *Rada Europejska* [w:] A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 49, K. Szczerski, B. Telejko, *Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE* [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Wydawnictwo AT, Kraków 2015, s. 77.

<sup>107</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 181, U. Puetter, *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 29.

<sup>108</sup> Tamże, s. 30.

instytucją Unii z określonym statusem, ramami prawnymi działania i szerokim zakresem kompetencji<sup>109</sup>.

Zgodnie z postanowieniami Rada Europejska jest „motorem napędowym” Unii, dając jej odpowiednie impulsy, które są niezbędne do jej rozwoju. Wskazuje poza tym, ogólne polityczne kierunki i priorytety rozwoju<sup>110</sup>. Zdaniem J. Lewisa po Traktacie z Lizbony RE stała się kluczowym graczem przy jeśli chodzi o podejmowanie decyzji które odnoszą się do spraw bieżących wydarzeń integracji europejskiej a zwłaszcza sytuacji trudnych a nawet i kryzysowych<sup>111</sup>. Jest to instytucja mająca charakter czysto polityczny i nie uczestniczy w procesie stanowienia prawa (brak funkcji prawodawczej), jak również nie realizuje działań, które odnoszą się w bezpośredni sposób zarządzania Unią. Rada Europejska nie ma funkcji wykonawczej<sup>112</sup>. Należy jednak podkreślić, że względu na swój skład ma jednak znaczący wpływ na kierunki i zakres podejmowania decyzji w UE, z tego względu, że jej członkami są bowiem głowy państw członkowskich (prezydenci) lub szefowie rządów państw członkowskich (premierzy)<sup>113</sup>. Z tej racji w RE są reprezentowane przede wszystkim interesy narodowe. W skład RE wchodzi także jej przewodniczący i przewodniczący Komisji. W pracach RE uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a na początek obrad zapraszany zostaje przewodniczący Parlamentu<sup>114</sup>.

Zgodnie z art. 15 TUE, (jeśli Traktaty nie stanowią inaczej), RE podejmuje decyzje na zasadzie zgody. W pozostałych przypadkach decyzje w RE są podejmowane zarówno jednomyślnie, ale także kwalifikowaną większością głosów<sup>115</sup>. Bardzo często zdarza się, że ciężko jest pogodzić różne stanowiska czy oczekiwania państw członkowskich. W związku z politycznym charakterem RE jej przewodniczący zawsze w takich sytuacjach dąży aby

---

<sup>109</sup> D. Dinan, *Governance and institutions: the unrelenting rise...*, jw., s. 27.

<sup>110</sup> Art. 15 TUE.

<sup>111</sup> Zob. J. Lewis, *The Council of the European Union and the European Council*, [w:] *European Union Politics*, red. M. Cini, N.P. Borragán, s. 146.

<sup>112</sup> Zob. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 3, Zob. M.M. Kening-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihanski, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 90.

<sup>113</sup> Zob. I. Tömmel, *Of Governance and the Institutional Structure of the European Union*, [w:] *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder (USA), red. I. Tömmel, A. Verdun, London (UK) 2009, s. 13, T. Kownacki, *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 10.

<sup>114</sup> Zob. A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „*Journal of Common Market Studies*” 1993, nr (31), s. 4, A. Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 1.

<sup>115</sup> Zob. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 11, S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011, s. 63, J. Jupille, J.A. Caporaso, J.T. Checkel, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, „*Comparative Political Studies*” 2003, nr 1-2, s. 3.

uzyskać kompromis, który będzie akceptowany przez wszystkich członków. Pracami RE kieruje przewodniczący, który jest wybierany zgodnie z art. 15 TUE na 2,5-letnią kadencję. Posiedzenie RE (tzw. szczyt) odbywa się w Brukseli ale zdarza się również, że na terenie państwa, które w tym czasie sprawuje tzw. Prezydencję w Radzie (przewodniczenie w Radzie)<sup>116</sup>.

Drugą główną instytucją Unii, która posiada charakter międzyrządowy jest Rada Unii Europejskiej<sup>117</sup> (nieoficjalnie w skrócie nazywana Radą). W instytucji tej są reprezentowane przede wszystkim interesy państw członkowskich, aczkolwiek z uwzględnianiem interesu UE jako pewnej całości<sup>118</sup>. Zdaniem A. Borowicza i J. Stefaniaka połączenie cech instytucji ponadnarodowej z jednoczesnym reprezentowaniem indywidualnych stanowisk państw członkowskich stanowi o jej szczególnym charakterze<sup>119</sup>. Rada działa z własnej inicjatywy a także realizuje postanowienia i wytyczne RE. Razem z Parlamentem jest, organem, który tworzy legislację unijną (ma kompetencje prawodawcze). Oprócz tego koordynuje działania państw członkowskich w sferach gospodarczych, społecznych jak również polityki zewnętrznej Unii (funkcje koordynacji ogólnej polityki gospodarczej)<sup>120</sup>. Rada tworzy wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, zajmuje się uchwaleniem budżetu (funkcje budżetowe) a także awiera umowy międzynarodowe (wynegocjowane przez Komisję). W obszarze kompetencji leżą również nominacje wówczas, gdy jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem, określa skład członkowski Trybunału Obrachunkowego i organów pomocniczych UE<sup>121</sup>.

Można zauważyć, szczególny charakter Rady, który polega na specyfice struktury tej instytucji. Jest to pojedynczy podmiot prawny, który w zależności od rozpatrywanego tematu zbiera się w różnych składach osobowych, (tzw. konfiguracjach lub formacjach)<sup>122</sup>. Rada w ramach pomocy merytorycznej dysponuje rozbudowaną siecią organów pomocniczych. Organy te usprawniają prace, umożliwiając skupienie się na najbardziej kontrowersyjnych tematach, które są pozostawione do jej wyłącznej decyzji<sup>123</sup>.

---

<sup>116</sup> K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej*, [w:] *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013, s. 37.

<sup>117</sup> Zob. K. Ławniczak, *Rada Unii Europejskiej Organizacja i sposób działania*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014, s. 35.

<sup>118</sup> Zob. K. Giemza, *Rada* [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 82.

<sup>119</sup> Zob. A. Borowicz, J. Stefaniak, *Unia Europejska po 2020 roku w świetle aktualnych wyzwań. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021, s. 55.

<sup>120</sup> Zob. A. Kirpsza, *Instytucje Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4, s. 14.

<sup>121</sup> Zob. M. Pilewski, *Instytucjonalizm Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2018, nr 2, s. 26.

<sup>122</sup> Tamże, s. 27.

<sup>123</sup> Zob. A. Borowicz, J. Stefaniak, *Unia Europejska po 2020...*, jw., s. 56.

Komisja Europejska to wyjątkowa i prawdopodobnie najbardziej dyskusyjna instytucja w ramach całej struktury instytucjonalnej UE. Określając ją kluczowym graczem, w odróżnieniu od pozostałych instytucji, reprezentuje interesy Unii Europejskiej jako całego ugrupowania. Jest instytucją, która zarządza ugrupowaniem ale równocześnie jest jej podstawowym organem administracyjnym<sup>124</sup>. Komisja Europejska, co podkreśla D. Dinan, to instytucja skupiona tylko i wyłącznie na UE. Zajmuje się ochroną jej interesów w ramach, które zostały wytyczone Traktatami<sup>125</sup>. Podejmuje również inicjatywy i działania na rzecz promowania i realizacji idei integracyjnych. Decyzje Komisji są kolegialne, co oznacza, iż wszyscy komisarze powinni promować ostateczne wyniki tych decyzji<sup>126</sup>. Sprawując swoje funkcje, Komisja współpracuje z innymi instytucjami unijnymi, a zwłaszcza Radą i Parlamentem, a także z parlamentami narodowymi państw członkowskich za pośrednictwem stałych przedstawicieli i oficerów łącznikowych parlamentów narodowych. Ponieważ interesy państw członkowskich nie zawsze są zgodne z interesem unijnym, a państwa te nie zawsze przestrzegają określonych zasad lub nie podejmują odpowiednich działań, dlatego Komisja często uczestniczy w sporach z państwami członkowskimi, w tym przed TSUE<sup>127</sup>.

Komisja Europejska jest instytucją politycznie niezależną. Również jej członkowie (komisarze) są niezależni i nie mogą przyjmować instrukcji od rządów lub innych organów międzynarodowych czy unijnych<sup>128</sup>. W Komisji nie są, zatem reprezentowane interesy państw członkowskich, a komisarze nie funkcjonują jako reprezentanci państw, których są obywatelami. Niemniej w praktyce komisarze nie są całkiem neutralni, ponieważ wielu z nich piastowało wcześniej wysokie stanowiska polityczne (premierów, ministrów) w państwach, z których pochodzą<sup>129</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości<sup>130</sup> jest instytucją sądowniczą Unii i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA), a jego rolą jest „zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”<sup>131</sup>. Trybunał Sprawiedliwości to istotny organ prawny

---

<sup>124</sup> Zob. D. Dinan, *Governance and institutions: a more political Commission*, „Journal of Common Market Studies” 2016, nr 54, s. 33.

<sup>125</sup> Tamże, s. 34.

<sup>126</sup> [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 114.

<sup>127</sup> Zob. Ł. Jureńczyk, *Komisja Europejska*, [w:] *Europeistyka. Leksykon*, red. W. Stankowski, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011. Zob. A. Biernacka-Rygiel, *Komisja Europejska* 2011.

<sup>128</sup> Art. 245 TFUE.

<sup>129</sup> Zob. A. Biernacka-Rygiel, *Komisja Europejska...*, jw., s. 114.

<sup>130</sup> Zob. R. Thienel, *Organisation and function of the European Court of Justice (Court of Justice of the European Union)*, „Ritsumeikan Law Review” 2010, nr 7, s. 83, T. Horsley, *The Court of Justice as an Institutional Actor*, EUSA Conference, Denver 2019, s. 30.

<sup>131</sup> Art. 19 TUE.

UE jest ostatnią instancją apelacyjną. Rozstrzyga też spory prawne między instytucjami Unii a państwami członkowskimi<sup>132</sup>.

W określonych sytuacjach do Trybunału mogą również wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE<sup>133</sup>. Dzięki swojemu orzecznictwu Trybunał wyjaśnia i doprecyzowuje zasady leżące u podstaw procesu integracji i często wyznacza kierunek rozwoju Unii. Trybunał Sprawiedliwości jest instytucją niezależną i nie reprezentuje ani stanowiska instytucji unijnych, ani państw członkowskich<sup>134</sup>. Struktura Trybunału zmieniała się na przestrzeni lat. Obecnie obejmuje Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd. Każde państwo członkowskie może nominować jednego sędziego do Trybunału (art. 19 TUE), zaś do Sądu dwóch. Dodatkowo w Trybunale funkcjonują tzw. rzecznicy generalni, którzy pełnią funkcje pomocnicze przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności. Trybunał ma siedzibę w Luksemburgu<sup>135</sup>.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją weryfikującą działalność organów Unii w zakresie kontroli finansów UE<sup>136</sup>. Jest instytucją odpowiedzialną za kontrolę wykonania budżetu UE pod kątem dochodów i wydatków<sup>137</sup>. Jako niezależny, zewnętrzny kontroler Trybunał sprawdza, czy fundusze unijne są księgowane, pozyskiwane i wydatkowane poprawnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa<sup>138</sup>. Przyczynia się do poprawy zarządzania finansami Unii i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów

---

<sup>132</sup>Zob. A. Szymt, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, i K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 917.

<sup>133</sup> Zob. K. Wójtowicz, *Współpraca sądów krajowych z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – wybrane zagadnienia ustrojowe* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Kantor, Zakamycze 2005, s. 221, D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 19.

<sup>134</sup> M. Szczygielniak, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 166.

<sup>135</sup> Zob. M. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 157, P. Justyńska, *Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w procesie interpretacji prawa wspólnotowego i prawa krajowego państw członkowskich*, [w] *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, red. L. Morawski, Wydawnictwo UMK, Toruń 2005, s. 86.

<sup>136</sup> Art. 285 TFUE, P. Stephenson, *Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors*, „European Journal of Risk Regulation” 2015, nr 6, s. 80.

<sup>137</sup> Zob. S. Dimitrios, *European court of auditors: the financial conscience of the European union*, „Durham University” 1998, s. 30, A. Poczmańska, *Trybunał Obrachunkowy*, [w] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 189, D. Strasser, *The Finances of Europe, Office for Official Publications of the European Communities*, RFFP 1991, nr 36, s. 270.

<sup>138</sup> Zob. S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy - organ kontrolny w systemie instytucjonalnym* „Studia Europejskie” 2006, nr 4, s. 16, *Trybunał Obrachunkowy - Współpraca z najwyższymi organami kontroli państw UE*, [www.eca.europa.eu/pl/Pages/EUSAIsOperation.aspx](http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/EUSAIsOperation.aspx) [dostęp: 15.10.2022].

finansowych jej obywateli. W tym celu działa na zasadzie pełnej niezależności, kierując się wyłącznie ogólnym interesem UE<sup>139</sup>.

Europejski Bank Centralny<sup>140</sup> został włączony do grona instytucji Traktatem Lizbońskim. Razem z bankami centralnymi państw strefy euro tworzy Eurosystem, a z bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich UE (niezależnie od ich waluty) - Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Eurosystem pełni funkcję banku centralnego unii walutowej, a EBC jest główną instytucją zarządzającą wspólną walutą<sup>141</sup>. Główne zadania EBC polegają na realizowaniu polityki pieniężnej Unii, przeprowadzaniu operacji walutowych związanych z utrzymywaniem stabilności cen, utrzymywaniu i zarządzaniu oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich oraz na popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych<sup>142</sup>. Na mocy zapisów traktatowych EBC jest całkowicie niezależny od instytucji unijnych i państw członkowskich, co przejawia się w samodzielności dotyczącej prowadzenia polityki pieniężnej w strefie euro oraz niezależności personalnej i finansowej<sup>143</sup>.

### 1.1.3. Wartości UE

Zdaniem W. Tkaczyńskiego, przekształcenie Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową, poszerzenie zakresu jej kompetencji oraz coraz głębsze oddziaływanie nie tylko w odniesieniu do jej państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, ale także wpływ na życie obywateli przyczyniły się do tego, że zaczął narastać problem legitymacji demokratycznej Unii, jak i coraz bardziej uwidaczniała się konieczność sprecyzowania wspólnej aksjologii, która łączyłaby Unię, jej państwa członkowskie jak również zamieszkałą na terytorium Unii społeczność<sup>144</sup>. Wymogi i oczekiwania były zupełnie czymś

---

<sup>139</sup> Zob. A. Poczmańska, *Trybunał Obrachunkowy*, [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 189.

<sup>140</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Institutions and Sources...*, jw., s. 298, P. De Grauwe, *The European Central Bank as a lender of last resort*, Vox EU CEPR, 19 August 2011, s. 1, J. McBridge, A. Chatzky, C. Alessi, *The Role of the European Central Bank*, Council of Foreign Relations Backgrounder, 3 October 2019, s. 1.

<sup>141</sup> Zob. E. Kołodziej, A. Kobiałka, A. Zakrzewska, *Nadzór nad rynkami i instytucjami finansowymi w Polsce i strefie Euro*, Wydawnictwo Spatium, Radom 2021, s. 103.

<sup>142</sup> Zob. W. Rutkowski, *Bank Centralny i polityka pieniężna*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 72, P. Pollard, *A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Journal of Economic Perspective” 2006, nr 20, s. 68.

<sup>143</sup> A. Dąbrowski, *Europejski Bank Centralny*, [w:] *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013, s. 95.

<sup>144</sup> J.W. Tkaczyński, *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2013, s. 80, A. Magen, L. Pech, *The rule of law and the European Union*, „Journal of Economic Perspective” 2011,



nowym, przede wszystkim w toku realizowania strategii „dużego” rozszerzenia, które swym zakresem obejmowała państwa, które wkroczyły dopiero na drogę budowania gospodarki rynkowej i struktury demokratycznej. Oczekiwano także, aby kraje członkowskie i te zabiegające o przystąpienie do struktur UE spełniały warunki państwa prawnego. Było to jedną z zasadniczych (obok przygotowania ekonomicznego) przesłanek, aby uzyskać członkostwo w UE (jest to tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie, sformułowane w 1993 r.)<sup>145</sup>.

Korzenie aksjologiczne procesu integrowania Europy były istotnym motywem preambuły TUE. Podkreślono, że podstawą ustanowienia Unii Europejskiej jest inspiracja na wielu płaszczyznach tj.: kultura, religia i humanistyczne dziedzictwo Europy, z którego wynikają powszechne wartości. Wartości te, są nierozzerwalne i nienaruszalne i niezbywalne, prawa człowieka, wolność, demokracja, równość a także co bardzo istotne, państwo prawne. Te wymienione zasady aksjologiczne zostały na początku wprowadzone do preambuły Traktatu konstytucyjnego, co podczas negocjacji budziło wiele kontrowersji, przede wszystkim nawiązanie do dziedzictwa religijnego<sup>146</sup>. Kiedy finalizowano rozmowy związane z Traktatem z Lizbony kwestia ta nie została już poruszana. Było to zapewne wynikiem charakteru prawnego Traktatu z Lizbony, jako tradycyjnego traktatu rewizyjnego, który pomijał ingerowanie w treść preambuły TUE, odzwierciedlając wcześniejsze ustalenia<sup>147</sup>. Zdaniem K. Lisa, włączenie motywu chrześcijańskiego do preambuły TUE było pewnym wyjściem naprzeciw oczekiwaniom Polski. Nawiązanie do religii chrześcijańskiej pojawiło się na pewnym etapie negocjacji nad Traktatem z Lizbony wśród postulatów delegacji polskiej, a następnie po propozycji sięgnięcia do formuły zawartej w preambule traktatu konstytucyjnego i wprowadzenia jej do preambuły TUE, nie było więcej, z tego, co wiadomo, poruszane<sup>148</sup>.

Traktat o Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) przejął również z Traktatu konstytucyjnego art. I-2 określający „Wartości Unii”, stwierdzając w art. 2, iż „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej,

---

nr 5, s. 12, P. Brzeziński, *Korzenie aksjologiczne UE* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXII, z. 1, s. 22.

<sup>145</sup> J.W. Tkaczyński, *Lizbońska Unia Europejska...*, jw., s. 81, M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia prawa*, [w:] *Polityczność nauki prawa i praktyki prawniczej*, red. A. Bator, P. Kaczmarek, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3791, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CX, s. 153.

<sup>146</sup> Zob. A. Florczak, A. Pacześniak, *Unia Europejska – strażniczka wartości czy (własnych) interesów?*, „Perspektywy” 2018, nr 1, s. 20.

<sup>147</sup> Zob. M. Dębicka, *Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 3, s. 72.

<sup>148</sup> Zob. K. Lis, *Fundamentalne zasady i wartości Unii Europejskiej* „Przegląd Europejski” 2016, nr 6, s. 4.

wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”<sup>149</sup>. Należy zgodzić się z poglądem Ł.J. Pikuły, że są to wartości wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie, które jest oparte na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn<sup>150</sup>. Należy podkreślić, że postanowienia tego artykułu mają istotne znaczenie nie tylko polityczne, ale także normatywne. Są obecnie punktem odniesienia dla zakwalifikowania danego państwa, jako nowego państwa członkowskiego UE, a przede wszystkim są bezsprzecznie podstawą procedury związanej z weryfikacją przestrzegania przez państwa członkowskie UE zasady praworządności.

Zdaniem A. Pacześniak, można uznać UE wśród aktorów polityki międzynarodowej za jedną z najaktywniejszych mecenasów demokracji. Wymagania związane z poszanowaniem demokracji kierowane są nie tylko do państw kandydujących, ale także do państw już stowarzyszonych oraz państw, które czerpią korzyści z unijnej pomocy<sup>151</sup>, co również podkreśla M. Kaleta<sup>152</sup>. Demokracja, jako wartość oznacza, że prawo w państwie jest wynikiem otwartej dyskusji i decyzji większości uwzględniając to samo prawo głosowania, tych samych wolności zasadniczych dla każdego z obywateli<sup>153</sup>. Wolność, która można postrzegać, jako wartość, oznacza klasyfikowanie honoru, sfery intymnej lub działania, z uwzględnieniem samostanowienia człowieka, jako największe wartości.

Wolność wymieniana bardzo często obok demokracji, zdaniem A. Florczaka, ma znaczenie szersze niż te, które odnosi się do wymiaru jednostkowego. Musi być ona skonfrontowana z wolnością człowieka, jak również z budowanymi przez niego wspólnotami i państwami. W takim odniesieniu wolność rozumiana przez prawo i orzecznictwo organów Unii, jest sprowadzana do tego, że każdy może czynić to, co chce, jednak do granic naruszenia cudzej wolności<sup>154</sup>. Na tak rozumianą autonomię jednostki zwraca uwagę również M. Zieliński, którego zdaniem autonomia to przede wszystkim cecha państw liberalnych. Można, więc wskazać, że pojawienie się słowa „wolność” jest pretekstem do rozważań wielkiego tematu teoretycznego, jakim jest rozumienie suwerenności państw nie tylko w związku z członkostwem państw w UE, ale także w

---

<sup>149</sup> Ł. J. Pikuła, *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 27.

<sup>150</sup> Tamże, s. 28.

<sup>151</sup> Zob. A. Pacześniak, *Promocja demokracji i praworządności W Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 1, s. 35.

<sup>152</sup> Por. M. Kaleta, *System wartości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 9.

<sup>153</sup> Zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Unia europejska jako promotor wartości na arenie międzynarodowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 7, s. 14.

<sup>154</sup> Zob. A. Florczak, A. Pacześniak, *Unia Europejska...*, jw., s. 20.

związku ze zjawiskiem globalizacji, odbijającym się na sposobie rozumienia suwerenności państw<sup>155</sup>.

## **1.2. Określenie podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi**

Unijny i krajowy poziom decyzyjny, wymusza na UE i państwach członkowskich ustalenia podziału kompetencji decyzyjnych. Podział ten dotyczy instytucji unijnych a rządów państw członkowskich<sup>156</sup>. Państwa członkowskie zgodziły się, potwierdzając swoją zgodę zapisami traktatowymi, iż pewne uprawnienia dotyczące stanowienia prawa oraz zarządzania zostaną przekazane na szczebel unijny (ponadnarodowy), natomiast inne będą podlegały regułom unijnym w ograniczonym zakresie lub wcale. Taka postawa jest oczywista, kiedy ma się na uwadze dobro wspólne, jakim jest UE i jej rozwój przy zachowaniu odrębności i różnorodności państw członkowskich. Podział kompetencji jest jednak „rzeczą bardzo trudną do jednoznacznego i precyzyjnego rozstrzygnięcia”<sup>157</sup>. Od momentu powstania Wspólnot Europejskich pojawiało się wiele nieporozumień, sporów oraz kontrowersji na tym tle. Pewne rozwiązania ukształtowały się w praktyce, natomiast zostały wyraźnie rozgraniczone i sformułowane dopiero w Traktacie Lizbońskim z 2007 r.

### **1.2.1. Zakres pojęciowy kompetencji**

Na wstępie należy wyjaśnić pojęcie kompetencji. Z terminem tym wiąże się także „uprawnienie”, czy „norma kompetencyjna”. Żadnego z nich traktaty nie definiują, natomiast termin „kompetencja” pojawia się 17 razy w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) w przypadku kompetencji Unii lub kompetencji państw członkowskich, w odniesieniu zaś do instytucji Unii pojawia się termin „uprawnienia”<sup>158</sup>. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) terminologia ta jest używana mniej konsekwentnie. TFUE posługuje się terminem „kompetencje Unii”<sup>159</sup> lub „kompetencje państw członkowskich”<sup>160</sup>, ale jednocześnie terminem „kompetencji” w odniesieniu do: Rady i Parlamentu Europejskiego

---

<sup>155</sup> Por. M. Zieliński, *Wartości Unii Europejskiej*, [w:] *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 652.

<sup>156</sup> Zob. A. Dąbek, *Suwerenność państwa po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, s. 10.

<sup>157</sup> Tamże, s. 11.

<sup>158</sup> Zob. art. 11, art. 13 ust. 2, art. 15, 40 TUE.

<sup>159</sup> Zob. art. 1, tytuł I „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”, art. 7, 14, 19, 21, art. 191 ust. 4, art. 207 ust. 6, art. 211, 219, 263, 288 i 329 TFUE.

<sup>160</sup> Zob. art. 14, 77, 88, 147, art. 191 ust. 4, art. 207 ust. 6, art. 209, 211, 212, 214, 327 TFUE.

(art. 114 ust. 3 TFUE), Europejskiego Banku Centralnego<sup>161</sup> lub krajowych banków centralnych<sup>162</sup>, komitetu do spraw ochrony socjalnej<sup>163</sup>, instytucji UE<sup>164</sup>, czy wreszcie w odniesieniu do „prawników o uznanej kompetencji”, jako kandydatów na stanowiska w sądownictwie UE<sup>165</sup>. Dodatkowo w TFUE pojawia się również termin „uprawnienia” w kontekście uprawnień: instytucji lub organów Unii<sup>166</sup>, krajowych organów kontrolnych<sup>167</sup> i państw członkowskich<sup>168</sup>. W TFUE znajdują się także trzy przepisy, które posługują się sformułowaniem: „jeżeli Traktaty nie przewidują uprawnień do działania”<sup>169</sup>, z których wynikają kompetencje uzupełniające do podjęcia działań, jeżeli wymaga tego jeden z celów Unii.

Dodatkowo występują różnice terminologiczne w różnych wersjach językowych, w polskiej wersji urzędowej nie zawsze terminy „kompetencja” lub „uprawnienie” odpowiadają angielskim „competence” i „power” lub francuskim „compétence” i „pouvoir”<sup>170</sup>. Wydaje się więc, że skoro traktaty nie rozróżniają tych dwóch terminów w sposób konsekwentny, należy je przyjąć za synonimy. Co prawda w literaturze francuskiej Vlad Constantinesco dokonał rozróżnienia na: „compétence” – przysługujące Wspólnocie, jako organizacji międzynarodowej i „pouvoir” – przysługujące jej instytucjom<sup>171</sup>. Ten podział nie został jednak powszechnie przyjęty w doktrynie prawa unijnego, ponieważ albo pojęcia „competences” i „powers” stosuje się zamiennie, albo tylko „powers” lub „competences”, bez ich definiowania. Biorąc pod uwagę powyższe, pojęcia „kompetencja” i „uprawnienie” będą traktowane jako synonimy.

W polskiej nauce teorii prawa kompetencja jest definiowana jako „możliwość prawna”, „upoważnienie”, w doktrynie prawa unijnego zaś jako „prawo do podejmowania działań”. Dodatkowo zwraca się uwagę, iż pojęcie to obejmuje nie tylko element przyznania, (czyli

---

<sup>161</sup> Art. 127 ust. 4 TFUE

<sup>162</sup> Art. 141 ust. 2 i art. 282 ust. 4 TFUE.

<sup>163</sup> Art. 160 TFUE.

<sup>164</sup> Art. 351 TFUE.

<sup>165</sup> Art. 253 i 255 TFUE.

<sup>166</sup> Zob. art. 86 ust. 4 TFUE w odniesieniu do uprawnień Prokuratury Europejskiej, art. 130 i 133 w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Banku Centralnego, ale także krajowych banków centralnych, oraz instytucji: art. 207 ust. 6, art. 226, 271, 276, 282, 290, 291, 314 i 319 TFUE.

<sup>167</sup> Art. 287 ust. 3 TFUE.

<sup>168</sup> Art. 114 ust. 9 i art. 348 TFUE.

<sup>169</sup> Art. 21 ust. 3, art. 77 ust. 3 i art. 352 TFUE.

<sup>170</sup> Zob. M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>171</sup> Zob. F. C. Mayer, *The Debate on European Powers and Competences: Seeing Trees but not the Forest*, „WHI Paper” 2003, nr 18, s. 3.

upoważnienia do działania), lecz również element ograniczenia/delimitacji<sup>172</sup>. W przedmiocie prawa administracyjnego zdefiniowano pojęcie „kompetencja” jako możliwość zdolność podejmowania działań prawnych przez właściwy, określony w przepisach prawnych organ, w ustalonym prawnie rodzaju i zakresie spraw w wyznaczonej przez prawo dziedzinie<sup>173</sup>. Albo jako opartego na przepisach prawa upoważnienia i obowiązku działania. Jest to jednak obowiązek szczególnego rodzaju nieprzesądzający konieczności podjęcia przez organ określonego działania. Można w nim wyodrębnić dwa elementy. Pierwszy, ma polegać na stałym baczeniu, czy nie zachodzą warunki, w których należy skorzystać z odpowiedniego uprawnienia. Drugi zaś element polega na zobowiązaniu realizacji odpowiedniego uprawnienia w sytuacjach tego wymagających<sup>174</sup>. Właściwe będzie również przytoczenie wypowiedzi nauki w przedmiocie teorii prawa, co do kompetencji. Została ona przedstawiona, obok możliwości prawnej, jako uprawnienie (rodzaj uprawnienia). W tym wypadku, jako uprawnienie do dokonywania czynności konwencjonalnych z takim skutkiem, że przez jej dokonanie powstanie lub zaktualizuje się obowiązek lub uprawnienie określonego zachowania adresatów normy kompetencyjnej<sup>175</sup>.

Z pojęciem kompetencji ściśle wiąże się pojęcie „norma kompetencyjna”. Z normy kompetencyjnej wywodzi się dla określonego podmiotu kompetencje (w powyższym znaczeniu) do dokonywania jakiejś czynności konwencjonalnej. „Norma kompetencyjna narzuca określone postępowanie adresatowi tej normy, wówczas, gdy podmiot uzyskujący do tego kompetencję, mocą tej normy kompetencyjnej, dokona w przewidziany sposób określonej czynności konwencjonalnej. Norma kompetencyjna nakazuje oznaczonemu podmiotowi, który podlega kompetencji, zachowanie się w oznaczony sposób w okolicznościach polegających m.in. na tym, że podmiot uzyskujący kompetencję dokona czynności konwencjonalnej w przewidziany sposób”<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Zob. D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 9, s. 82.

<sup>173</sup> Zob. J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczególnej w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 12, s. 24.

<sup>174</sup> Zob. A. Bator, *Publicznoprawne spory kompetencyjne na przykładzie dwóch konfliktów politycznych*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga Jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 576.

<sup>175</sup> Tamże, s. 577.

<sup>176</sup> K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 32.

## 1.2.2. Istota podziału kompetencji

Problemy odnoszące się do podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie pojawiły się wówczas, kiedy przyjęto Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Zdaniem Z. Czachóra powodem była „dwoistość organizacyjna” (Unia versus Wspólnoty), filarowość Unii (wyeksponowanie metody międzyrządowej) a także toczące się spory, dotyczące stosowania i w konsekwencji modyfikowania wprowadzonej do traktatów zasady subsydiarności, mającej zastosowanie do delimitacji działań prawotwórczych Unii i Wspólnot<sup>177</sup>. Kolejne reformy traktatowe, które zostały zakończone w Amsterdamie i Nicei nie przyniosły rozwiązania tego tak istotnego ustrojowego problemu, przeciwnie – bardziej go skomplikowały. Zdaniem M. Zawadzkiego, przyczyną stały się narastające problemy związane z demokratyczną legitymizacją działań Unii i Wspólnot, brak przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji wspólnotowych, a przede wszystkim pojawiające się obawy przed zbyt wielkimi kosztami rozszerzenia Unii Europejskiej<sup>178</sup>.

Traktat z Lizbony przejął zasadnicze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym, które odnosiły się do podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Zdaniem D. Nowka, słusznie nie podjęto nowej próby klasyfikacji poszczególnych dziedzin kompetencji Unii, zachowując zaproponowany w Traktacie konstytucyjnym podział na dziedziny kompetencji wyłącznych (art. I-13 Traktatu konstytucyjnego – art. 3 TFUE), dziedziny kompetencji dzielonej (art. I-14 Traktatu konstytucyjnego – art. 4 TFUE) i dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających (art. I-15 Traktatu konstytucyjnego – art. 6 TFUE)<sup>179</sup>. Ten sam pogląd wyrazili także E. Wiącek<sup>180</sup> i M. Dobrowolska<sup>181</sup>. Zaakceptowano również ustalone w Traktacie konstytucyjnym przeniesienie dziedzin (łącznie 44 obszary) z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie UE do reżimu, w którym Rada UE decyduje większością kwalifikowaną<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup>Z. Czachór, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowariantowe*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2015, nr 1, s. 17.

<sup>178</sup>Zob. M. Zawadzki, *Proces powierzenia kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 6, s. 30.

<sup>179</sup> Zob. D. Nowek, *Podział kompetencji między Unie a państwa członkowskie*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 3, s. 34.

<sup>180</sup> Por. E. Wiącek, *Kompetencje Unii przed i po Traktacie z Lizbony*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2018, nr 2, s. 13.

<sup>181</sup> Por. M. Dobrowolska, *Podział kompetencji w Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2, s. 9.

<sup>182</sup> Zob. D. Nowek, *Podział kompetencji między Unie a państwa członkowskie...*

Unia Europejska jest wspólnotą, która szanuje odrębność swoich państw członkowskich, ich różnorodność, historię, tradycje czy prawo do podejmowania własnych decyzji w zakresie, który nie został na mocy prawa traktatowego włączony do obszarów wyłącznej kompetencji UE<sup>183</sup>. Z tego powodu wszystkie państwa członkowskie są traktowane jednakowo<sup>184</sup>. Jednocześnie państwa te deklarują lojalną współpracę na rzecz realizacji celów Unii, wzajemnego szacunku i wsparcia oraz powstrzymania się od działań sprzecznych z interesem wspólnoty<sup>185</sup>.

W Traktacie z Lizbony skoncentrowano się w ramach zabiegu „dekonstytucjonalizacji” na sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi. Sprecyzowanie to obejmuje kilka istotnych obszarów. Pierwszy obszar to zasada kompetencji powierzonych (zawarta w dawnym art. 5 akapit pierwszy i sprecyzowana w dawnym art. 7 akapit drugi TWE) oraz relacje w obszarze kompetencji dzielonych oraz działań wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii zostały sprecyzowane w postanowieniach TUE i TFUE<sup>186</sup>.

Brzmienie nadane przez Traktat z Lizbony koncentruje się na sprecyzowaniu zasady kompetencji powierzonych (zwanej „zasadą przyznania”). Już w art. 3 TU (określającym cele Unii) podkreśla się (w ust. 6), że „Unia dąży do osiągnięcia swych celów właściwymi środkami, odpowiednio do zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów”, następuje też swoiste „odwrócenie” kolejności – wprawdzie (w art. 4 ust. 1 TUE) stwierdza się, że „kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”, dopiero w art. 5 ust. 1 TUE wymieniona jest sama zasada („Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania...”), a następnie zostaje ona zdefiniowana (w art. 5 ust. 2 TUE) z dosłownym powtórzeniem (w zdaniu ostatnim) art. 4 ust. 1 TUE<sup>187</sup>.

W kontekście zawartych w art. 4 TUE gwarancji, co do zasadniczych kompetencji państw członkowskich, podkreślono (w ust. 2), że Unia szanuje:

- równość państw wobec traktatów,
- ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego),

---

<sup>183</sup> Zob. M. Kolesiak, *Aksjologia Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 5, s. 19.

<sup>184</sup> Art. 4 ust. 2 TUE.

<sup>185</sup> Art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>186</sup> Zob. M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wydawnictwo OTO-Wrocław, Wrocław 2014, s. 185.

<sup>187</sup> Zob. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 76.

- podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienia jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego),
- wyraźnie zastrzeżono kwestię bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich<sup>188</sup>.

Inne kompetencje sprecyzowane w postanowieniach TUE i TFUE. W art. 6 TUE, który odnosi się w ust. 1 do Karty Praw Podstawowych i w ust. 2 do przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz oraz w załączonych protokołach i deklaracjach objaśnione jest, iż nie rozszerza to kompetencji Unii; występuje też wiele zastrzeżeń, precyzujących zakres stosowania Karty Praw Podstawowych. Do art. 47 TUE dotyczącego osobowości prawnej Unii dodana jest deklaracja (nr 24) objaśniająca, że posiadanie przez Unię osobowości prawnej „w żaden sposób nie upoważnia Unii do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach”<sup>189</sup>.

W art. 2 ust. 2 TFUE, odnoszącym się do kompetencji dzielonych, zostaje wyjaśnione, iż państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”, natomiast po drugie w przypadku, gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują; w dołączonej deklaracji (nr 18) określona jest procedura działania w takim przypadku. Odrębny Protokół (nr 25)<sup>190</sup> w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych objaśnia w odniesieniu do tych kompetencji<sup>191</sup>, że „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku, z czym nie obejmuje całej dziedziny” (art. 1 Protokołu). W art. 2 ust. 5 TFUE dotyczącym działań Unii wspierających, koordynujących i uzupełniających zostaje objaśnione, że podejmująca takie działania Unia „nie zastępuje jednak kompetencji” państw członkowskich w tych dziedzinach<sup>192</sup>.

Sprecyzowano podział kompetencji (a zwłaszcza zachowanie przez państwa zasadniczych uprawnień) w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

---

<sup>188</sup> B. Nuzzo, *Państwa członkowskie Unii Europejskiej: nowy paradygmat suwerenności? Zarys problemu*, „Świat Idei i Polityki” 2016, nr 4, s. 172.

<sup>189</sup> Tamże, s. 173.

<sup>190</sup> Dz.U. UE.C.2016.202.306.

<sup>191</sup> Art. 2 ust. 2 TFUE.

<sup>192</sup> Zob. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, jw., s. 77.



W ust. 1 art. 24 TUE w akapicie pierwszym określa się kompetencje Unii w dziedzinie WPZiB, jako obejmujące „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”. W akapicie drugim wprowadzono jednak wyraźne zastrzeżenie, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”<sup>193</sup>. Te szczególne „zasady i procedury” wyrażają się w tym, że:

- Rada Europejska i Rada stanowią w ramach WPZiB jednomyślnie (chyba że Traktaty przewidują co innego) (art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE),
- Nie jest możliwe przyjmowanie w dziedzinie WPZiB „aktów ustawodawczych” (art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE),
- „Wysoki Przedstawiciel”, realizujący WPZiB, może działać jedynie „zgodnie z Traktatami”, a „szczególna rola” Parlamentu Europejskiego i Komisji jest „określona Traktatami” (art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE),
- Co do zasady Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma właściwości w odniesieniu do postanowień dotyczących WPZiB, z wyjątkiem przestrzegania postanowień odnoszących się do rozgraniczenia kompetencji (art. III-308 Traktatu konstytucyjnego art. 40 TUE) i właściwości do kontrolowania legalności aktów prawnych nakładających sankcje na jednostki (art. III-376 akapit drugi Traktatu konstytucyjnego – obecnie art. 275 akapit drugi TFUE)<sup>194</sup>.

Dodatkowe objaśnienia zawierają deklaracje nr 13 i 1479 (w pewnej części się powtarzające), są tam zawarte zwłaszcza trzy istotne wyjaśnienia Postanowienia dotyczące WPZiB, w tym odnoszące się do Wysokiego Przedstawiciela oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego Państwa Członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo Państwa Członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ” (deklaracja nr 14 akapit pierwszy). Deklaracja nr 13 dodaje do tego zastrzeżenie, że powyższe regulacje nie mają wpływu również na odnośne „obecne

---

<sup>193</sup> Zob. M. Boniecka, *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie lizbońskim*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015, nr 5, s. 43.

<sup>194</sup> Zob. E. Woźniak, *Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4, s. 25, Zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 449, T. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 69.

obowiązki” państw członkowskich)<sup>195</sup>. W deklaracji nr 14 akapicie drugim wskazuje się, że postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają nowych uprawnień Komisji Europejskiej do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego<sup>196</sup>. W deklaracji (nr 13) powtarzane są zastrzeżenia, że WPBiO „nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony Państw Członkowskich” (chodzi tu przede wszystkim o zagwarantowanie polityki państw wiczyście neutralnych względnie prowadzących politykę neutralności)<sup>197</sup>.

Trzeci obszar dotyczy sprecyzowania kompetencji w ramach „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”. W art. 4 TUE, odnoszącym się do stosunków między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, w ust. 2 określającym zasady tych relacji, podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich m.in. mające na celu „utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego” oraz zastrzeżono, że „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”<sup>198</sup>.

Zdaniem J. Kuźnickiego, w obszarach dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej wprowadzono szczególne „wentyle bezpieczeństwa”. Polegają one na tym, iż w obu przypadkach, jeśli przy rozpatrywaniu projektu dyrektywy państwo członkowskie uzna, że projekt naruszałby „podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego” (w przypadku współpracy sądowej w sprawach karnych), względnie nie byłoby jednomyślności w Radzie UE (w przypadku współpracy policyjnej), to projekt dyrektywy ma być przekazywany Radzie Europejskiej. Jeśli osiągnie ona konsensus w danej sprawie, procedura prawodawcza w Radzie UE jest kontynuowana. W przypadku natomiast braku jednomyślności w Radzie Europejskiej w obu przypadkach (jeśli co najmniej dziewięć państw, a więc co najmniej jedna trzecia państw członkowskich opowiada się za projektem) może być uruchomiona wzmocniona współpraca w danej dziedzinie<sup>199</sup>.

Sprecyzowano działanie klauzuli elastyczności (dawny art. 308 TWE, obecny art. 352 TFUE), już w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego stosowanie tej klauzuli budziło

---

<sup>195</sup> Zob. J. Adamiec, *Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Akademickie i Profesjonalne Wydawnictwa Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 8.

<sup>196</sup> Tamże, s. 9.

<sup>197</sup> Zob. F. Tereszkiwicz, *Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej traktatem lizbońskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, s. 22.

<sup>198</sup> P. Justyńska, *Między supremacją a pierwszeństwem prawa unijnego. Jedność w różnorodności*, [w:] Konferencja. *Unia Europejska: zjednoczeni w różnorodności*, Warszawa 14–15 grudnia 2010, red. C. Mik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 136.

<sup>199</sup> Zob. J. Kuźnicki, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2017, nr 1, s. 5.

kontrowersje. W Traktacie konstytucyjnym zachowano art. 308 TWE (art. I-18 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego), wprowadzono jednak dodatkowy mechanizm kontrolny, który miał polegać na tym, że „Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentom narodowym na propozycje oparte na niniejszym artykule (...) w ramach procedury kontroli zasady pomocniczości” (art. I-18 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego), mimo pewnej niejednoznaczności powyższych postanowień, przeważała interpretacja, iż przy stosowaniu klauzuli elastyczności parlamenty narodowe miałyby uprawnienia przyznane im w ramach procedury kontroli zasady pomocniczości, zastrzeżono również (art. I-18 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego), że jego postanowienia nie mogą prowadzić do harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich<sup>200</sup>.

Traktat z Lizbony następująco precyzuje stosowanie art. 352 TFUE:

- wyraźnie zostało zastrzeżone w jego ust. 4, że klauzula ta „nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów” związanych z WPZiB,
- odrębna deklaracja nr 4189 odnosząca się do tego artykułu precyzuje zakres celów Unii, które mogą być osiągnięte przy zastosowaniu art. 352 TFUE – PWBiS, ustanowienie rynku wewnętrznego i działania zewnętrzne (odpowiednio ust. 2, 3 i 5 art. 3 TUE) – w związku z tym w deklaracji wyraźnie zastrzeżono, że artykuł ten nie może „służyć wyłącznie realizacji celów w art. 3 ust. 1 TUE („Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”), a w związku z tym „nie ma możliwości” przyjmowania aktów ustawodawczych w dziedzinie WPZiB,
- odrębna deklaracja nr 4290 (nawiązująca do „utrwalonego orzecznictwa” Trybunału Sprawiedliwości) wyjaśnia, iż klauzula elastyczności „nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania Unii”; w deklaracji podkreśla się również, że art. 352 TFUE „nie może być wykorzystywany jako podstawa przyjęcia przepisów, które w istocie skutkowałyby zmianą Traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury”<sup>201</sup>.

Rozwiązania, które zawiera Traktat z Lizbony, mają charakter objaśniający. Nawiązują również do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Nowością są natomiast postanowienia, które zostały zawarte w art. 48 TUE, odnosząc się do „zwykłej

---

<sup>200</sup> Tamże, s. 6.

<sup>201</sup> Zob. A. Mamon, *Ograniczenie suwerenności z punktu widzenia sądownictwa polskiego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2017, nr 4, s. 6.

procedury zmiany”, stwierdzające w sposób jednoznaczny, że ewentualna rewizja postanowień traktatów stanowiących Unię może zostać nakierowana na „rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii” (wskazano więc wyraźnie, że na podstawie traktatu rewizyjnego możliwe jest również cofnięcie przez państwa członkowskie kompetencji uprzednio Unii powierzonych), a w ramach kompetencji dzielonych wspomniana już, możliwość „powrotu” do wykonywania stosownych kompetencji przez państwa członkowskie w przypadku, jeżeli ze względu na poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności Unia zrezygnowałaby z wykonywania danych kompetencji<sup>202</sup>.

Podsumowując należy pokreślić, że z formalnego punktu widzenia możliwości takie mieszczą się w ramach dopuszczanych powszechnym prawem międzynarodowym, tj., gdyby państwa członkowskie taką wolę polityczną wykazały, to mogłyby stosowną decyzję ograniczającą kompetencje Unii podjąć również w uprzednich warunkach, w toku rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii. Podobnie rzecz miałaby się w przypadku odstąpienia przez Unię z wykonywania uprawnień w ramach kompetencji dzielonych. Z punktu widzenia percepcji politycznej reformy ustrojowej Unii jest to natomiast istotny zabieg „wyjaśniający”.

### **1.3. Zasady podziału kompetencji i rodzaje kompetencji Unii Europejskiej**

Traktat z Lizbony (art. 5 TUE) podobnie jak uprzednio Traktat konstytucyjny (art. I-11 ust. 1), powtarza znane zasady podziału kompetencji między Unię Europejską a jej państwa członkowskie, tj. zasadę kompetencji powierzonych (zasadę przyznania), zasadę pomocniczości i zasadę proporcjonalności. Zostały one jednak, po pierwsze, wyraźnie wymienione<sup>203</sup>, przy czym zasada kompetencji powierzonych „otrzymała” oficjalną nazwę „zasady przyznania”<sup>204</sup>. Zasady te zostały w pewnym zakresie sprecyzowane oraz ustanowiony został mechanizm monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Zob. D. Zięba, *Suverenność państwa w procesie integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 1, s. 11.

<sup>203</sup> Art. 5 ust. 1 TUE.

<sup>204</sup> Zdanie pierwsze art. 5 ust. 1 TUE.

<sup>205</sup> Zob. D. Michalska, *Kompetencje przyznane Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 22.

Zasada przyznania ma znaczenie fundamentalne dla funkcjonowania Unii. Oznacza, że Unia jest utworzona na podstawie traktatów a jej kompetencje pochodzą od państw członkowskich. W konsekwencji nie przysługuje jej kompetencja do określania swoich kompetencji (tzw. kompetencja kompetencji)<sup>206</sup>. Zgodnie z tą zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji, które zostały jej przyznane przez Państwa Członkowskie w Traktatach aby móc osiągnąć określone cele<sup>207</sup>, Poza tym zasada ta, jest tożsama z brzmieniem uprzednio obowiązującym, niemniej w art. 5 ust. 1 TUE dokładnie wskazano, że wykonanie kompetencji, które zostały przyznane Unii podlegają zasadom pomocniczości i proporcjonalności, a w zdaniu drugim ustępu 2, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. Zasada ta została także sprecyzowana w innych postanowieniach TUE i TFUE. Zasada przyznania została wzmocniona w klauzurze zawartej w art. 4 ust. 1 TUE oraz w art. 5 ust. 2 in fine, które jednocześnie wskazują, że kompetencje, które zostały nieprzyznane UE należą do państw członkowskich<sup>208</sup>. Z jednej strony można uznać, że stwierdzenia te są oczywiste, ale z drugiej, traktuje się je, jako symboliczne ustępstwo względem rządów państw członkowskich najbardziej wrażliwych na punkcie suwerenności<sup>209</sup>.

Można, więc uznać, że konsekwencją zasady przyznania jest wymóg, by każde działanie Unii opierało się na podstawie prawnej (normie kompetencyjnej) zawartej w traktatach lub w akcie prawa pochodnego. Ponieważ w prawie pierwotnym brak jest jakiegoś ogólnego upoważnienia do działania, każdy akt prawny musi mieć oparcie w normie kompetencyjnej wywodzonej z postanowień szczególnych TUE i TFUE<sup>210</sup>. Innymi słowy, zasada przyznania m, że Unia ma tyle kompetencji, ile przekazały jej państwa członkowskie na mocy traktatów, natomiast konkretyzacja tej zasady następuje w poszczególnych normach kompetencyjnych „rozsianych” w traktatach<sup>211</sup>. To z kolei oznacza, że wnioskowanie o istnieniu bądź braku kompetencji UE, jak również o jej zakresie przedmiotowym, wymaga każdorazowo analizy postanowień traktatów, a także aktów prawa pochodnego wydanych już na podstawie danej normy kompetencyjnej i orzecznictwa

---

<sup>206</sup> Zob. J. Smit, C. Soar, *Division of Competences in the European Union*, *European*, „American Journal of International Law” 2013, nr 4, s. 10.

<sup>207</sup> Art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.

<sup>208</sup> Zob. S. Hix, *Systemy polityczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 43.

<sup>209</sup> H. Bribosia, *Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres* [w:] *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, red. G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte, Bruylant, Bruxelles 2007, s. 396.

<sup>210</sup> Zob. J. McCromik, *Zrozumieć Unię Europejską*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2010, s. 167.

<sup>211</sup> Zob. Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 13.

Trybunału Sprawiedliwości UE. Dopiero analiza tych wszystkich elementów pozwala ustalić zakres przedmiotowy kompetencji UE oraz charakter tej kompetencji (zwłaszcza, czy jest ona wyłączna czy niewyłączna, wyraźna czy dorozumiana, etc.)<sup>212</sup>.

Trzeba także podkreślić, że kompetencje przyznane Unii nie mogą być analizowane w oderwaniu od kompetencji państw członkowskich. Dlatego rozważając kompetencje UE w konkretnej dziedzinie trzeba mieć na uwadze wpływ wykonywania tych kompetencji na kompetencje państw członkowskich<sup>213</sup>. Zwraca się uwagę, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii nie oznacza, że państwa członkowskie przestają być „właścicielami” tych kompetencji. W obecnym stanie prawa unijnego państwa członkowskie rzeczywiście mogą być pozbawione na stałe wykonywania pewnych kompetencji, a co więcej nie mogą podejmować jednostronnych działań, które naruszałoby kompetencje Unii<sup>214</sup>. Z drugiej strony jednak państwa członkowskie działające wspólnie, jako umawiające się strony mogą zmienić traktaty i ponownie przekazać pewne kompetencje państwom członkowskim, dochowując procedur zmiany traktatów<sup>215</sup>.

Istotą zasady przyznania jest to, że ma ona chronić indywidualne kompetencje państw członkowskich w tych wszystkich dziedzinach, które nie zostały przekazane Unii. Dlatego jako płaszczyznę badań nad kompetencjami Unii przyjmuje się najczęściej płaszczyznę podziału kompetencji między UE i państwa. Takie podejście zostało przyjęte wówczas, gdy Rada Europejska w dniach 14-15 grudnia 2001 r. w Laeken przyjęła Deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Uzgodniono wtedy, że jedną z kwestii, która powinna być przedmiotem dyskusji, będzie lepszy podział i kategoryzacja kompetencji Unii Europejskiej<sup>216</sup>.

Zasada pomocniczości sprecyzowana w ust. 3 akapit pierwszy art. 5 TUE, nie różni się zasadniczo od uprzednich postanowień art. 5 akapit drugi TWE. Zasadę tę doprecyzowano jednak o tyle (podobnie jak w art. I-11 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego), że po stronie państw członkowskich zasada ta działa nie tylko w stosunku do samych państw, „na poziomie centralnym”, lecz również na poziomie „regionalnym i lokalnym”. Zdaniem P. Dąbka chodzi, tu tylko i wyłącznie o potwierdzenie kształtującej się praktyki, niemniej

---

<sup>212</sup> Tamże, s. 14.

<sup>213</sup> Zob. A. Kuś, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 57.

<sup>214</sup> Zob. M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 86.

<sup>215</sup> Tamże, s. 87.

<sup>216</sup> Zob. P. Dąbek, *Zasada przyznania kompetencji UE*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 5, s. 7, Zob. W. Kumor, *Kompetencje Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 2, s. 12.

jest to sprecyzowanie ważne, niezależnie od tego na mocy Traktatu z Lizbony, idąc śladem Traktatu konstytucyjnego, ustanowiono specjalną procedurę monitorowania przez parlamenty narodowe działania zasady pomocniczości, przy czym procedura ta uległa istotnemu wzmocnieniu w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym<sup>217</sup>

Zasada proporcjonalności jest wyrażona w postanowieniu ust. 4 art. 5 TUE (podobnie jak postanowienia art. I-11 ust. 4 Traktatu konstytucyjnego). Postanowienia te są tożsame z uprzednio obowiązującym akapitem trzecim art. 5 TWE, stwierdzając, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatowych. Zasadę tę stosują instytucje Unii zgodnie z Protokołem w odniesieniu do stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>218</sup>.

Poza sprecyzowaniem zasad wykonywania kompetencji powierzonych Unii Europejskiej oraz podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie Traktat z Lizbony (podobnie jak Traktat konstytucyjny) nie wprowadza zasadniczych zmian w tej dziedzinie. Niemniej jednak obszar ten został uporządkowany, a kompetencje Unii podzielone na trzy zasadnicze dziedziny (schemat 2).

Kompetencje wyłączne Unii dotyczą takich dziedzin, w których Traktaty przyznają Unii wyłączność stanowienia prawa a także przyjmowanie aktów prawnie wiążących, natomiast państwa członkowskie mogą podejmować takie działania tylko i wyłącznie z upoważnienia Unii lub po to, aby wykonać jej akty<sup>219</sup>. Kompetencje wyłączne Unii są regulowane artykułem 3 TFUE w następujących dziedzinach: unii celnej, ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, (państw z walutą euro), zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, Wspólnej Polityki Handlowej<sup>220</sup>.

---

<sup>217</sup> Tamże, s. 13.

<sup>218</sup> Zob. D. Michalska, *Kompetencje przyznane Unii Europejskiej...*, jw., s. 22.

<sup>219</sup> Zob. A. Kuś, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 64, Art. 2 ust. 1 TFUE.

<sup>220</sup> Tamże, s. 65.

Schemat 2. Podział kompetencji Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 15.

Unia ma także wyłączną kompetencje w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych. Jeśli zawarcie umowy zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii albo jest potrzebne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres<sup>221</sup>.

Wyłączność kompetencji Unii Europejskiej charakteryzuje się dwoma elementami: funkcjonalnym i materialnym. Element funkcjonalny obejmuje obowiązek Unii do działania w wyniku uznania jej za jedyny podmiot odpowiedzialny za realizację pewnych zadań. Tylko, zatem Unia Europejska, a ściślej jej instytucje (stosując specjalne procedury prawodawcze), mogą być aktywne we wskazanych dziedzinach. Element materialny obejmuje, co do zasady, utratę przez poszczególne państwa członkowskie możliwości samodzielnego działania w dziedzinie objętej kompetencją wyłączną<sup>222</sup>. Oznacza to przejście przez Unię Europejską wyłącznego prawa do decydowania w zakresie pięciu wskazanych dziedzin. Państwa członkowskie mają wpływ na poszczególne decyzje w tym zakresie, ale tylko poprzez aktywną działalność swoich przedstawicieli w poszczególnych instytucjach Unii Europejskiej (np. Radzie, Parlamencie). W rzeczywistości jednak owa „wyłączność” jest pewnego rodzaju specyficzną fikcją prawną i można ją raczej traktować,

<sup>221</sup> Zob. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 5, s. 23.

<sup>222</sup> Zob. I. Kawka, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3, s. 21.



jako wskazanie na ważne, z punktu widzenia Unii Europejskiej, dziedziny, które powinny podlegać monopolizacji instytucji unijnych<sup>223</sup>.

Kompetencje Unii dzielone z państwami członkowskimi dotyczą dziedzin, w których Unia i jej państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty wiążące prawnie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji<sup>224</sup>. W stosunku do propozycji, które zostały zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-12 ust. 2) dodano postanowienie, że państwa członkowskie „ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”, które, służyć ma objaśnieniu relacji między kompetencjami Unii i państw członkowskich. W odniesieniu do art. 4 ust. 2 TFUE, kompetencje dzielone dotyczą przede wszystkim: rynku wewnętrznego, polityki społecznej w odniesieniu do aspektów określonych w traktatach, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, które należą do kompetencji wyłącznej Unii), środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, transportu, sieci transeuropejskiej, energii, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w zakresie zdrowia publicznego. Z kolei biorąc pod uwagę badania rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej<sup>225</sup> oraz współpraca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej<sup>226</sup>, Unia posiada pewien zakres kompetencji. W pierwszym przypadku, do „prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów”, z kolei w drugim, do „prowadzenia działań i wspólnej polityki”. Jednak zastzega się, że „UE nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji w tym obszarze”<sup>227</sup>.

J. Barcz zwraca uwagę, że wykonywanie kompetencji dzielonych polega na tym, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w odniesieniu do określonej dziedziny. Jednakże działanie państwa członkowskiego może mieć charakter następczy w odniesieniu do aktywności Unii. Państwa członkowskie realizują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub w jakim postanowiła zaprzestania wykonywania swojej kompetencji<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> Tamże, s. 22.

<sup>224</sup> Art. 2 ust. 2 TFUE, Zob. N. Póltorak, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. D. Maślik, N. Póltorak, A. Wrobel, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa 2012, s. 43.

<sup>225</sup> Art. 4 ust. 3 TFUE.

<sup>226</sup> Art. 4 ust. 4 TFUE.

<sup>227</sup> Zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 122.

<sup>228</sup> Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, jw., s. 46.

Kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie jak również uzupełnienie działań państw członkowskich, kompetencja Unii nie zastępuje kompetencji państw członkowskich<sup>229</sup>. Należy zaznaczyć, że wspieranie kompetencji to przede wszystkim wspomaganie, popieranie, ale także pobudzanie przez Unię Europejską działań w poszczególnych państwach członkowskich w konkretnie określonych dziedzinach. Wspieranie takie może mieć różny wymiar np. legislacyjny, finansowy, doradczy itp.<sup>230</sup>. Uzupełnianie kompetencji to dodawanie lub modyfikowanie już wykonywanych kompetencji przez państwa członkowskie (lub Unię) po to, aby mogły być realizowane wspólne zadania w konkretnej dziedzinie. Może wówczas dojść do „dwutorowego”, ale zsynchronizowanego, tworzenia prawa w danym zakresie tematycznym. Harmonizacja mająca związek z traktatowymi kompetencjami może przejawiać się, jako dostosowanie, adaptacja, ale także dopasowanie regulacji prawnych unijnych z państwem członkowskim<sup>231</sup>. Zastrzeżono jednoznacznie, iż w zakresie tych kompetencji Unia nie może przyjmować aktów wiążących, które skutkują prowadzeniem do „harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”<sup>232</sup>. Stosownie do art. 6 TFUE do dziedzin, które są objęte tą kompetencją Unii należą: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności i współpraca administracyjna<sup>233</sup>.

Bez względu na wymienione trzy kategorie kompetencji UE można wskazać dziedziny, kiedy ma pewne kompetencje, a państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania działań na zasadach, które zostały wskazane w traktatach. Odnosi się to przede wszystkim do obowiązku koordynowania polityki gospodarczej i zatrudnienia<sup>234</sup>. Państwa członkowskie „koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii”, a Rada UE przyjmuje środki, określając w szczególności ogólne kierunki tych polityk<sup>235</sup>. Należy podkreślić, że polityka pieniężna państw członkowskich jest kompetencją wyłączną Unii<sup>236</sup>, a kwestia mająca związek z umocnieniem koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w roku działań, które są

---

<sup>229</sup> Art. 2 ust. 5 akapit pierwszy TFUE

<sup>230</sup> Zob. D. Zgrzebnicki, *Obszary działania Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2015, nr 2, s. 17.

<sup>231</sup> Tamże, s. 18.

<sup>232</sup> Art. 2 ust. 5 akapit drugi TFUE.

<sup>233</sup> Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, jw., s. 47.

<sup>234</sup> Art. 2 ust. 3 TFUE, Zob. N. Póltorak, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, jw., s. 46.

<sup>235</sup> Art. 5 ust. 1 TFUE, Zob. N. Póltorak, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, jw., s. 46.

<sup>236</sup> Art. 5 ust. 1 akapit drugi w powiązaniu z art. 3 TFUE.

podejmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, (jako środek przeciwdziałania następstwom kryzysu finansowego). W dziedzinie koordynacji polityk zatrudnienia jak również polityki społecznej państw członkowskich Unia może w pierwszym przypadku podejmować środki, wskazując na wytyczne polityki zatrudnienia<sup>237</sup>, a w przypadku polityk społecznych, Unia może podejmować inicjatywy, aby zapewnić ich koordynację<sup>238</sup>.

Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich<sup>239</sup> (tabela 1).

Tabela 1. Kategorie, charakterystyka i obszary oddziaływania kompetencji UE

<b>Kategoria (art. 2 TFUE)</b>	<b>Charakterystyka</b>	<b>Dziedziny</b>
Wyłączne kompetencje UE	Wyłączność UE w stanowieniu prawa oraz aktów prawnie wiążących	Art. 3 TFUE: 1) unia celna 2) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; 3) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; 4) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; 5) wspólna polityka handlowa; 6) zawieranie umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawnym Unii lub jest niezbędne do wykonywania przez UE jej wewnętrznych kompetencji.
Kompetencje dzielone z państwami członkowskimi	UE i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące	Art. 4 TFUE: 1) rynek wewnętrzny; 2) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE; 3) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; 4) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; 5) środowisko; 6) ochrona konsumentów; 7) transport; 8) sieci transeuropejskie 9) energia; 10) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; 11) wspólne problemy

<sup>237</sup> Art. 5 ust. 3 TFUE.

<sup>238</sup> Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, jw., s. 49.

<sup>239</sup> Tamże, s. 50.

			bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE; 12) badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna; 13) współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna
Kompetencje uzupełniające	Kompetencje koordynacji	UE zapewnia koordynację polityk realizowanych przez państwa członkowskie	Art. 5 TFUE: 1) ogólne kierunki polityk gospodarczych; 2) koordynacja polityk zatrudnienia Państw Członkowskich; 3) koordynacja polityk społecznych Państw Członkowskich
	Kompetencje wspierające działania krajów członkowskich	UE nie może przyjmować aktów prawnie wiążących prowadzących do harmonizacji przepisów państw członkowskich	Art. 6 TFUE: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; przemysł; kultura; turystyka; edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; ochrona ludności; współpraca administracyjna
Brak kompetencji		Wyłączne kompetencje państw członkowskich	1) zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego i ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego; 2) wynagrodzenia, prawo zrzeszania się, prawo do strajku i prawo do lokautu (art. 153 ust. 5 TFUE); 3) treść programów nauczania i kształtowanie systemów edukacyjnych, różnorodność kulturowa i językowa oraz przedsięwzięcia w dziedzinie sportu (art. 165 TFUE); 4) treść i organizacja kształcenia zawodowego (art. 166 TFUE); 5) polityka zdrowia oraz organizacja i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej (art. 168 TFUE); 6) zasady prawa własności (art. 345 TFUE).

Źródło: opracowanie na podstawie TUE i TFUE.

Jak wskazuje N. Półtorak, w obszarach, w których decyzje oraz tworzenie prawa pozostają przede wszystkim w gestii państw członkowskich, UE może jedynie podejmować działania, które mają na celu wsparcie państwa członkowskiego. Poza tym biorąc pod uwagę zasadą pomocniczości, UE podejmuje działania, i wkracza w kompetencje państwa członkowskiego w sytuacji, które mają prowadzić do lepszego funkcjonowania Wspólnoty, jako całości, ale tylko wtedy, gdy jak podkreśla N. Półtorak „cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno

na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”<sup>240</sup>.

#### **1.4. Propozycje kierunku zmian podziału kompetencji**

Unia Europejska to organizacja ponadnarodowa, na którą składają się państwa o bardzo zróżnicowanej strukturze, formie rządów, o zróżnicowaniu terytorialnym, gospodarczym i społecznym<sup>241</sup>. Państwa UE mają różną historią, tradycję, język, narodowość, różnią je relacje społeczne, różnią się również sposobem funkcjonowania i realizacji polityk, systemami politycznymi, ale także stosunkiem do i oczekiwaniami względem samej Unii. To zróżnicowanie wewnątrz UE powoduje wiele wyzwań przed państwami członkowskimi, zwłaszcza w momentach podejmowania ważnych decyzji strategicznych odnoszących się do funkcjonowania i rozwoju europejskiej integracji, ale także przed unijnymi instytucjami, w których decydenci unijni oraz przedstawiciele państw członkowskich, podejmując decyzje, muszą wypracowywać kompromisy oraz uwzględniać zróżnicowane interesy krajowe<sup>242</sup>.

Do najważniejszych wyzwań, jakie stoją obecnie przed Unią, jej instytucjami i państwami członkowskimi należy rozpoznanie, zaakceptowanie i realizowanie określonej wizji ku dalszemu rozwojowi. Główne kierunki debaty w tej dziedzinie zmierzają w dwóch zasadniczych kierunkach<sup>243</sup>. Jeden nakierowany jest na sprecyzowanie kompetencji wykonywanych przez UE w następstwie konsolidacji priorytetów w jej działalności merytorycznej. Na obecnym etapie dyskusje w tym obszarze koncentrują się wokół priorytetów nakreślonych przez Ursulę von der Leyen – Przewodniczącą Komisji Europejskiej (od 1.12.2019 r.). Mogą one doprowadzić do ukierunkowania i zawężenia

---

<sup>240</sup> Art. 5 ust. 3 TUE, Zob. N. Półtorak, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, jw., s. 49

<sup>241</sup> Zob. J. Dąbrówka, *Wyzwania przed jakimi stoi Unia Europejska*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 5, s. 12.

<sup>242</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Refleksje na temat rozwoju prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, red. Ł. Pisarczyk, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 41.

<sup>243</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe. European Commission. Brussels, 22.1.2020 COM(2020) 27 final (pkt 2.1.).

działalności Unii do wskazanych priorytetów w ramach kompetencji przyznanych Unii. Drugi kierunek debaty dotyczy zmian instytucjonalnych<sup>244</sup>.

Akceptowanym wyzwaniem jest ograniczenie kompetencji wykonywanych przez Unię do tego, co niezbędne do uregulowania na szczeblu wspólnym. Skrajne propozycje, wychodzące z kręgów eurosceptycznych i nacjonalistycznych, pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”. Pomijają one dynamikę, jaka była zawarta w programie wspólnego rynku, który stopniowo przekształcił się w unijny rynek wewnętrzny dopełniony kilkudziesięcioma politykami unijnymi (w uzupełnieniu pierwotnych trzech polityk wspólnych – Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Handlowej i Wspólnej Polityki Transportowej)<sup>245</sup>.

Większość propozycji oscyluje raczej wokół wprowadzenia mechanizmów racjonalnego korzystania przez UE z powierzonych jej na mocy Traktatów kompetencji („czynienia mniej”), przy bardziej zdecydowanym korzystaniu z zasady subsydiarności i pomocniczości. Zauważyć przy tym należy, że nie ma większych kontrowersji, co do tego, że dziedziny objęte obecnie wyłączną kompetencją UE (unia celna, wspólne reguły konkurencji UE, polityka pieniężna w odniesieniu do państw, których walutą jest euro, zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz Wspólna Polityka Handlowa) powinny w takim reżimie pozostać<sup>246</sup>. Inaczej zresztą być nie może, ponieważ stanowią one „twardy trzon” procesu integracji. Chodzi, więc raczej o korzystanie z kompetencji dzielonych między Unię i jej państwa członkowskie, gdzie jest znacznie większa elastyczność. Przypomnieć również, należy, że tylko w dziedzinach objętych kompetencjami dzielonymi działa zasada subsydiarności. Należy mieć na względzie możliwość rozszerzenia zakresu kompetencji wyłącznych Unii (w obszarze strefy euro) w toku reformy UGiW (problemy te analizowane są w drugiej części książki). Wymagałoby to jednak rewizji traktatów, a więc będzie poddane wnikliwej weryfikacji ze strony wszystkich państw członkowskich<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Zob. D. Gozdek, *Zmiany kompetencyjne i instytucjonalne w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2021, nr 2, s. 32, *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 156.

<sup>245</sup> Zob. A. Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej. Przegląd propozycji, Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, red. Ł. Pisarczyk, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 76.

<sup>246</sup> Zob. S. Domaradzki, *Rozszerzająca się Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amatii, Wydawnictwo KEPwP, Warszawa 2018, s. 69.

<sup>247</sup> Zob. J. Barcz, *Od strategii lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 136.

Z tego punktu widzenia należy wpierv spojrzeć na proponowane metody „racjonalizacji” korzystania przez Unię z powierzonych jej kompetencji. Zalicza się do nich również możliwość „zwrócenia” pewnych kompetencji państwom członkowskim. Nawiązuje się przy tym do procedury kładki określonej w art. 48 ust. 6 TUE wskazując, że na jej podstawie nie można, co prawda „zwiększać kompetencji przyznanych Unii w traktatach”, co a contrario miałyby oznaczać, że na tej podstawie możliwe jest „zmniejszenie” kompetencji Unii. Nie wydaje się jednak, aby argumentacja ta była przekonująca. W każdym razie chodziłoby o zmianę w zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie, a więc uzasadniałoby to sięgnięcie to traktatu rewizyjnego<sup>248</sup>. Zdaniem R. Grzeszczaka ocena taka jest tym bardziej uzasadniona, że art. 48 ust. 2 TUE, wprowadzający do procedury „zwykłej” zmiany traktatów wyraźnie stwierdza, że w tym trybie może nastąpić „rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”. Problem jest poza tym wtórny ze względu na to, że zakres kompetencji wyłącznych Unii nie jest kwestionowany (ingerencje w tym zakresie wymagałyby zawarcia traktatu rewizyjnego), natomiast racjonalizacja wykonywania kompetencji Unii w zakresie kompetencji dzielonych nie wymaga zasadniczej rewizji Traktatów i może być przeprowadzona w drodze ograniczenia wydawania przez Unię aktów prawa pochodnego, względnie weryfikacji już istniejących aktów prawa pochodnego, co do celowości ich dalszego obowiązywania. Służy temu na przykład działający już program REFIT (nakierowany na lepsze stanowienie prawa unijnego<sup>249</sup>).

Proponowane są zmiany, które koncentrują się na pełniejszym wykorzystaniu potencjału zasady subsydiarności i proporcjonalności dotyczą przede wszystkim wstrzymywania się przez, Unię od korzystania z kompetencji, które zostały jej powierzonych w ramach kompetencji dzielonych. Nie wymaga to żadnych szczegółowych procedur poza identyfikowaniem dziedzin, w których Unia mogłaby się „powstrzymać” od działania (a to nie jest rzeczą łatwą) i względnie ograniczyć swoje działania do minimum.

Kolejna zmiana może odnieść się do wypracowania wspólnego „języka i kultury” zasady subsydiarności opierające się na tzw. „wzorcu subsydiarności” (subsidiarity grid), który mogłaby opracować Komisja Europejska wraz z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, w nawiązaniu do art. 5 ust. 3 i 4 TUE jak również Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

---

<sup>248</sup> Zob. P. Craig, G. De Búrca, *The evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 245.

<sup>249</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Refleksje na temat rozwoju prawa Unii Europejskiej...*, jw., s. 46.

J. Gozdek, proponuje, aby wiele usprawnień, które uwzględniają zasadę subsydiarności zdecydowanie w większym zakresie mogłyby być wprowadzone do procedur, które już funkcjonują. Przede wszystkim do art. 11 ust. 1–3 TUE. Komisja Europejska, w chwili przygotowania projektu aktu prawnego, powinna przeprowadzić jak najszersze konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z parlamentami regionalnymi. Dlatego istotne mogłyby być opracowanie (przez Komisję Europejską) „specjalnej procedury”. Wyniki konsultacji powinny być opisane zarówno w dokumencie, który odnosi się do przestrzegania zasad subsydiarności, jak i w uzasadnieniu projektu danego aktu prawnego.

W nawiązaniu do art. 5 Protokołu nr 2, który zobowiązuje do wprowadzenia do projektu aktu ustawodawczego „szczegółowych stwierdzeń, które umożliwiają ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”. J. Baracz wskazuje, że należałoby opracować specjalny „formularz subsydiarności” (subsidiarity sheet), który po uwzględnieniu konsultacji, powinien być załącznikiem każdego projektu, które jest przedkładany przez Komisję<sup>250</sup>.

Istotne propozycje można wskazać w umocnieniu roli parlamentów narodowych w odniesieniu do przestrzegania zasady subsydiarności w UE (modyfikacja procedury „żółtej” i „pomarańczowej” kartki, dodanie także „kartki zielonej”),

Rozważane propozycje odnoszą się również do ustanowienia „strażnika subsydiarności” rodzaju „Komisji subsydiarności” (Subsidiarity Board), która monitorowałaby implementację zasady subsydiarności w toku procesu decyzyjnego. Komisja taka mogłaby mieć oparcie w istniejącej w Komisji – Regulatory Scrutiny Board, niemniej włączałyby również Parlament Europejski, Radę, oraz parlamenty narodowe<sup>251</sup>.

Również, jeśli chodzi o głębsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) propozycje zdaniem J. Barcza, zmierzają do bardziej elastycznego określania priorytetów związanych z działalnością legislacyjną Unii, z drugiej zaś do sprecyzowania „narzędzi legislacyjnych” (legislative tool box), które pozwoliłyby na mocniejsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (w ramach istniejących procedur legislacyjnych). Zdaniem J. Barcza, należy pamiętać, że zasada ta, po wejściu aktu prawa pochodnego w życie, podlegać może weryfikacji przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>252</sup>.

---

<sup>250</sup> Zob. J. Barcz, *Od strategii lizbońskiej do postlizbońskiej...*, jw., s. 137, Ch. Calliess, *Lessons to be drawn from the 2019 elections...*, jw., s. 12.

<sup>251</sup> Zob. M. Jasiński, *Kierunki zmian w obszarze funkcjonowania UE*, „Studia Europejskie” 2020, nr 7, s. 13.

<sup>252</sup> Zob. J. Barcz, *Od strategii lizbońskiej do postlizbońskiej...*, jw., s. 137.



Swój punkt widzenia w zakresie poszerzenia kompetencji UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich przedstawił również E. Morgan, wskazując, że UE mogłaby poszerzać swoje kompetencje w zakresie ochrony praw podstawowych w wymiarze sprawiedliwości państw członkowskich. Może to dotyczyć przede wszystkim przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie w kontekście wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem E. Morgana poszerzenie kompetencji UE w ramach wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich jest istotne z punktu zapewnienia spójności i skuteczności systemu prawnego w Unii Europejskiej. Jednak takie poszerzenie musi uwzględniać również zasady pomocniczości i przestrzegania niezależności sądownictwa w poszczególnych państwach członkowskich<sup>253</sup>.

## 1.5. Podsumowanie

Zmiana charakteru prawnego samej Unii Europejskiej, będąca rezultatem postanowień Traktatu z Lizbony, znajduje odzwierciedlenie w zakresie jej systemu instytucjonalnego. Należy podzielić pogląd T. Dubowskiego, który wspomina o równowadze instytucjonalnej, która jest formułą charakteryzującą system instytucjonalny jednolitej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, a nie zasadą właściwą jednemu z dotychczasowych filarów UE. RE uznaje się za centralnie umiejscowionego i kluczowego gracza nie tylko w pionowej, wielopoziomowej konstelacji, ale również w horyzontalnej, międzyinstytucjonalnej architekturze systemu Unii. Obok RE, instytucją, której można przypisać kluczową rolę w unijnej architekturze instytucjonalnej jest Rada. Jest to instytucja o charakterze hybrydowym z tego względu, że w swoim zakresie zadań broni interesów narodowych, przy jednoczesnym umożliwieniu podejmowania decyzji w ramach systemu unijnego. W wyniku przemian, zaistniałych po wprowadzeniu reform systemowych Rada straciła wiele uprawnień na rzecz RE i Parlamentu. Jednak jest obecnie główną instytucją prawotwórczą. Wraz ze zwiększaniem się roli Parlamentu pozycja Rady w ciągu lat zdecydowanie osłabła. Można zauważyć, że instytucją, która w wyniku reform straciła po zmianach najwięcej jest Komisja. Przyczyną tego może być kryzys przywództwa w Unii, malejące poparcie dla tradycyjnej wspólnotowej metody kształtowania polityk jak również wiele obaw związanych ze słabą legitymacją demokratyczną w UE. Komisja

---

<sup>253</sup> Zob. E. Morgan, *Division of competences between the european union and the member state*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 39.

Europejska to nadal istotny gracz na unijnej arenie. Mimo iż w tradycyjnych obszarach działalności Komisji, jej rola zmieniała się w czasie, to w obszarze zarządzania i wdrażania polityk nie mówi się o utracie jej znaczenia w odniesieniu do innych instytucji unijnych i w relacjach z państwami członkowskimi.

Unia Europejska od lat umacnia i propaguje pewne znaczące wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Jej funkcjonowanie znaczenie wpływa na poziom bezpieczeństwa, gdyż zapewnia ona pokój, dąży do trwałego rozwoju Ziemi, mobilizuje do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami. Unia dąży od lat do swobodnego i uczciwego handlu, walczy z ubóstwem a także wspiera wszelkie inicjatywy związane z ochroną praw człowieka, przede wszystkim praw dziecka i praw kobiet. Unia wyznacza drogę w zakresie przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.

Unia Europejska jest stabilna dzięki wartościom, które są uwzględniane w stosunkach zewnętrznych. W prawie pierwotnym wiele uwagi poświęca się wartościom, które są istotne dla Unii, jako organizacji. Państwa członkowskie i powołane przez nie instytucje wspólnotowe, które początkowo były nastawione na osiągnięcie celów ekonomicznych, preferowały wartości takie, jak podnoszenie poziomu życia czy postęp gospodarczy i społeczny. Pozostają one aktualne do dziś i stanowią budulec unii politycznej. Unia wraz z upływem czasu poszerzała swój zakres wartości, które zaczęły również odnosić się do poszanowania praw człowieka, demokracji, rządów prawa ale także niedyskryminacji. Zwrócenie uwagi na te wartości wiązało się z rozwojem funkcji, jakie UE zaczęła pełnić w stosunkach międzynarodowych. Można jednak zastanowić się w jakim zakresie ów katalog wartości pozostaje w sferze deklaratywnej, a w jakim jest realizowany przez instytucje Unii oraz państwa członkowskie każdego dnia.

Istotne znaczenie w całym systemie Unii Europejskiej ma zakres kompetencji wobec państw członkowskich. Coraz częściej w dyskursie publicznym wskazuje się na przyszłość tych uprawnień jakie UE ma wobec państw członkowskich. Jest to dość trudne do oszacowania i wskazanie zmian w tym aspekcie jest niemal nie możliwe. Wynika to z faktu, że składa się na to wiele czynników, takich jak np. zmiany polityczne i społeczne, zakres umów międzynarodowych a także ewolucja samej Unii Europejskiej. Bardzo istotnym obszarem, na którym skoncentrowały się uprawnienia Unii Europejskiej, jest tzw. harmonizacja prawodawstwa. Unia zmierza do tego, aby państwa członkowskie korzystały z jednolitego systemu regulacji w wielu dziedzinach, np. w obszarze handlu, ochrony środowiska, czy w zakresie praw konsumenta i wolnego przepływu osób. W przyszłości

zapewne można spodziewać się kontynuowania tego trendu, przede wszystkim wobec coraz większego znaczenia UE jako partnera handlowego na skalę światową. Zapewne Unia będzie mierzyła do tego, aby móc utrzymać jednolity rynek i eliminować bariery handlowe pomiędzy państwami członkowskimi. Ewolucja UE, która będzie zapewne postępować, może przyczynić się do pojawienia się również nowych obszarów, w których Unia będzie miała większe uprawnienia a niektóre obszary stracą na znaczeniu. Przykładem współczesnego rozwoju obszaru zwiększenia kompetencji UE może być bezpieczeństwo czy dziedzina polityki zagranicznej i zarządzania kryzysowego. W przyszłości to może skutkować zdecydowanie jeszcze większym wpływem, na decyzje państw członkowskich w tych obszarach. Należy również podkreślić, że przyszłe uprawnienia Unii Europejskiej nie są z góry ustalone i mogą być skutkiem negocjacji między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie mają duży wpływ na kształtowanie przyszłego systemu uprawnień UE poprzez swoje głosy i negocjacje. Wszelkie przyszłe zmiany uprawnień Unii Europejskiej będą musiały również uwzględniać zasady suwerenności państw członkowskich i zasadę pomocniczości, która mówi, że Unia powinna działać tylko wtedy, gdy ma większą skuteczność niż poszczególne państwa członkowskie. Podsumowując, przyszłość uprawnień Unii Europejskiej wobec państw członkowskich będzie zależała od wielu czynników i będzie podlegać negocjacom i zmianom w odpowiedzi na nowe wyzwania i potrzeby UE i jej państw członkowskich.

## Rozdział 2

# Wymiar sprawiedliwości jako obszar regulacyjny państwa członkowskiego

### 2.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości i zasada pierwszeństwa prawa UE w traktatach unijnych

Organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>254</sup>. Jedną z zasad traktatowych mówi o tym, że kompetencje, które nie są powierzone Unii Europejskiej, są kompetencjami krajów członkowskich. W związku z tym taki charakter kompetencji niepowierzonej, czyli przypisanej do państwa członkowskiego jest organizacja wymiaru sprawiedliwości<sup>255</sup>. Dość często podkreśla się, że Unia Europejska nie posiada w tym obszarze pełnej jurysdykcji, więc nie posiada również uprawnień związanych z ingerowaniem w system prawny państwa członkowskiego. Należy jednak podkreślić, że UE promuje i wspiera współpracę jak również wszelką wymianę istotnych informacji pomiędzy państwami członkowskimi po to, aby zapewnić skuteczne i sprawiedliwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Europie. Praworządność to dla Unii jedna z zasadniczych podstaw funkcjonowania państw członkowskich w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Jest ona podstawą państwa demokratycznego i demokracji konstytucyjnej<sup>256</sup>.

Jak wskazuje F. Gądek, wymiar sprawiedliwości musi być kojarzony z realizowaniem sprawiedliwości z zastosowaniem prawa. W modelowym wymiarze sprawiedliwości zakłada się sprawiedliwe stosowanie prawa, od czego zdarza się, że odbiega w rzeczywistości praktyka. Zdaniem Gądka dla istnienia wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od jego modelowego albo realnego wyrazu, niezbędne jest harmonijne zespolenie odpowiednich struktur, podmiotów i zasad<sup>257</sup>. Strukturami wymiaru

---

<sup>254</sup> Zob. D. Gacek, *Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku...*, jw., s. 37, P. Burgess, *The Rule of Law in the Rule of Law: Putting the Problem of the Rule of Law in Context*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, nr 12, s. 333.

<sup>255</sup> Zob. M. Kamińska, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, jw., s. 18, Q. Qerimi, *Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: the Virtue of Venice Commission’s Rule of Law Checklist*, „Law and Development Review” 2019, nr 19, s. 33.

<sup>256</sup> Zob. K. Harasimowicz, *Competence of the European union to decide on judicial appointments in Poland*, „Polish Review of International and European Law” 2022, nr 11(1), s. 99.

<sup>257</sup> Zob. F. Gądek, *Modelowy wymiar sprawiedliwości w krajach UE*, „Studia Europejskie” 2013, s. 12.

sprawiedliwości są przede wszystkim sądy, jego podmiotami głównie sędziowie, a zasadami zespoły norm określających cechy owych struktur, relacje między strukturami i sędziami oraz między samymi sędziami<sup>258</sup>.

W literaturze prawno-ustrojowej jak również politologicznej można spotkać wiele zróżnicowanych definicji wymiaru sprawiedliwości. Pojęcie „wymiar sprawiedliwości” wywodzi się z łacińskiego terminu *iurisdictio, ius dicere*, co tłumaczy się, jako orzekanie prawa<sup>259</sup>. Etymologicznie łączy się ze słowami *iustitia* (sprawiedliwość) i *ius* (prawo). Współzależność powyższych wyrażen wyznacza cel istnienia prawa (czyli wymierzanie sprawiedliwości) a z drugiej strony konieczność nasycenia sprawa sprawiedliwością, czyli pewnymi normami, które nacechowane są wartościami<sup>260</sup>. Zdaniem B. Banaszak w definiowaniu wymiaru sprawiedliwości, sprawę dość istotnie komplikuje odwołanie się przez Konstytucję do pojęcia wymiaru sprawiedliwości, w której nie zdefiniowano tego pojęcia. Można w tym miejscu odnieść się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który przychyliła się do rozumienia tego pojęcia „przedmiotowo”, czyli jako czynność, która polega na rozstrzygnięciu konfliktów prawnych<sup>261</sup>. Odmienne podejście prezentuje W. Skrzydło. Autor podkreśla, że Konstytucja w art. 175 stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sąd Najwyższy to organ wymiaru sprawiedliwości, choć wyłącznie w tych sprawach, które ustawowo należą do jego właściwości. Konstytucja bowiem przewiduje dla realizacji wymiaru sprawiedliwości generalną właściwość sądów powszechnych<sup>262</sup>.

Biorąc pod uwagę zasady odnoszące się do sądowego wymiaru sprawiedliwości to można wskazać wyrażoną w art. 178 Konstytucji zasadę niezawisłości sędziowskiej. Od jej prawidłowego funkcjonowania zależy bezstronność i obiektywizm orzecznictwa. Za jedyne ograniczenie niezawisłości sędziowskiej często uznaje się podległość sędziego Konstytucji jak również ustawom. Należy stwierdzić, że zarówno ustawa zasadnicza, jak też akty prawne

---

<sup>258</sup> Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wymiar sprawiedliwości...*, jw., s. 183, R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, wyd. VI, Lublin 2000, s. 211, K. Lenaerts, *The court of justice of the european union and the protection of fundamental rights*, „Common Market Law Review” 2011, nr 7, s. 44,

<sup>259</sup> Zob. D. Kelemen, *The Political Foundations of Judicial Independence in the European Union* 2011 nr 22, s. 14.

<sup>260</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 12, s. 12.

<sup>261</sup> Zob. B. Banaszek, *Prawo Konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 534.

<sup>262</sup> Zob. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo Retro, Warszawa 2005, s. 378.

niższego rzędu, które obowiązują (np.. ustawy) zawierają liczne gwarancje odnoszące się do zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>263</sup>.

Wymiar sprawiedliwości, zdaniem A. Śledzińskiej-Simon i wielu innych autorów, nie może być „państwem w państwie”. Zachowując podstawowe konstytucyjne gwarancje niezależności i niezawisłości, obywatele nie mogą być pozbawieni wpływu na funkcjonowanie tzw. „trzeciej władzy”, gdyż to jej celem jest służenie społeczeństwu a nie samej sobie. W związku z tym muszą funkcjonować w państwie odpowiednie mechanizmy kontroli, które przeciwdziałają odrywaniu się ogniw wymiaru sprawiedliwości od jego służebnej wobec społeczeństwa roli oraz korygowania błędów<sup>264</sup>. Jak wskazuje R. Kwiecień polityka karna musi zapewniać skuteczne ściganie i sprawiedliwe karanie przestępców. Musi być ona realizowana głównie poprzez działalność prokuratury w zakresie ścigania przestępstw, oskarżania przestępców przed sądami oraz wnoszenia środków zaskarżenia od kontrowersyjnych orzeczeń sądów. Dlatego prokuratura musi stać się na powrót ogniwem władzy wykonawczej z ministrem sprawiedliwości, prokuratorem generalnym na czele, instrumentem realizacji polityki, za którą rząd ponosić będzie odpowiedzialność przed Sejmem<sup>265</sup>.

Istotne jest, że zasada pierwszeństwa prawa europejskiego<sup>266</sup> przed prawem krajowym państw członkowskich nie została bezpośrednio wyrażona w traktatach założycielskich. W związku z tym jest tyle kontrowersji, zwłaszcza ze względu na fakt, iż ma wobec norm prawa krajowego nieograniczony zasięg. Stosunek aktów prawa unijnego do aktów prawa wewnętrznego w państwach członkowskich jest złożony i niejednoznaczny. Należy podkreślić, że przepisy traktatów nie określają relacji między

---

<sup>263</sup> Tamże, s. 379.

<sup>264</sup> Zob. A. Śledzińska-Simon, *The rise and fall of judicial Self - Government in Polon judicial reformr reversing democratic transition*, „German Law Journal”, 2018, nr 8, s. 3, Por. B. Grabowska-Moros, O. Śniadach, *The role of civil society in protecting judicial independence in times of rule of law backsliding in Poland*, „Utrecht Law Review” 2021, nr 17, s. 57, Por. M. Krotoszyński, *Transitional Justice and the Constitutional Crisis: The Case of Poland (2015–2019)* „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 22, s. 12, Por. K. Gajda-Roszczyńska, K. Markiewicz, *Disciplinary proceedings as an instrument for breaking the rule of law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, nr 12, s. 451.

<sup>265</sup> Zob. R. Kwiecień, *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, „German Law Journal” 2005, nr 6, s. 11.

<sup>266</sup> Zob. J. Ziller, *La primauté du droit de l'Union européenne*, Publication for the Committee on Legal Affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Luxembourg 2022, s. 14, R. Ortlep, M. Verhoven, *The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy*, „Current Legal Problems” 2019, nr 7, s. 12, T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford 2006, s. 613.

prawem wewnętrznym państw członkowskich a prawem unijnym, nie znajdzie się w nich także zasad i trybu rozstrzygnięcia kolizji między nimi<sup>267</sup>.

Można zauważyć, że zasada bezpośredniej skuteczności prawa UE w krajowych porządkach prawnych jest ograniczona do stwierdzenia, że „niektóre przepisy prawa unijnego wywołują skutek w obrębie prawa wewnętrznego każdego z państw członkowskich w postaci przyznania praw jednostce, a także, że jednostka może dochodzić tych praw przed sądami państwa członkowskiego”<sup>268</sup>. W zasadzie tej można dostrzec jednak wskazania skierowane do sądów państwa członkowskiego w zakresie rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy przepisami prawa wspólnotowego a przepisami prawa krajowego. Kolizji takich niestety nie da się uniknąć, jeśli rozpoznawana przed sądem sprawa obejmuje zagadnienia, które są regulowane zarówno przez prawo krajowe, jak i prawo unijne. Wówczas należy mieć na uwadze, że z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy prawa unijnego, które zostały zawarte zarówno w prawie pierwotnym, jak i w aktach wiążących prawa pochodnego<sup>269</sup>. Nie można tu jednoznacznie stwierdzić czy sprzeczność przepisów prawa krajowego z przepisami prawa unijnego powinna być rozstrzygnięta według reguł i zasad prawa wspólnotowego czy reguł i zasad prawa krajowego<sup>270</sup>.

Zdaniem P. Ruczkowskiego należy zadać sobie pytanie, czy system prawa unijnego stanowi system prawa usytuowany hierarchicznie wyżej niż prawo krajowe oraz czy relacja prawo krajowe - prawo unijne, może być objaśniane w kategorii hierarchii norm i jej konsekwencji. Również zastanowienia wymaga to, jak rozkładają się kompetencje organów krajowych i organów unijnych w odniesieniu do ceny spójności obu tych systemów prawnych i autorytatywnego, które są rozstrzygane o ich zgodności lub niezgodności<sup>271</sup>. Te problemy są poddawane również analizie przez wielu innych autorów, którzy podejmują tematykę hierarchiczności usytuowania prawa unijnego, które jest wynikiem specyficznej

---

<sup>267</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 133.

<sup>268</sup> Zob. J. Sapięzko, *Polska w Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska, t. I, Geneza. System. Prawo*, red. J. Sapięzko, S. Kardaś, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007, s. 121, A. Wentkowska, *Źródła prawa UE* [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Barcik, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 125.

<sup>269</sup> Zob. B. Davies, *Resistance to European Law and Constitutional Identity in Germany: Herbert Kraus and Solange in its Intellectual Context*, „European Law Journal. Review of European Law in Context” 2015, nr 21, s. 434.

<sup>270</sup> Tamże, s. 127.

<sup>271</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej...*, jw., s. 134.

struktury prawnej Unii Europejskiej, w której Unia posiada pewne kompetencje, a państwa członkowskie posiadają inne, ograniczone kompetencje<sup>272</sup>.

Ważne jest, aby dokonać analizy, dlaczego zasada pierwszeństwa prawa europejskiego została tak a nie inaczej zaprezentowana w Traktacie z Lizbony. W lutym w roku 2001 dołączono do Traktatu nicejskiego deklarację dotyczącą przyszłości Unii, co dało początek procesom wcielania w życie idei, która mówiła o stworzeniu dokumentu, który będzie określony mianem Konstytucji dla Unii Europejskiej. W tym samym roku w grudniu na Konferencji Międzyrządowej, została wydana tzw. deklaracja z Laeken<sup>273</sup>. Często dokument tej jest uznawany za bezpośrednie zapoczątkowanie procesu przygotowania traktatu konstytucyjnego, gdyż na jego mocy utworzono Konwent Europejski. Na samym początku, celem tego organu, było przygotowanie wyłącznie projektu reformy konstytucyjnej Unii. Jednak zakończył on swoje działania zaproponowaniem gotowego projektu traktatu konstytucyjnego. Konwent Europejski przyjął projekt Traktatu, który ustanawiał Konstytucję dla Europy w drodze konsensusu dnia 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku<sup>274</sup>.

Projekt traktatu został przyjęty przez głowy 25 państw UE podczas szczytu w czerwcu 2004 r. Z kolei dnia 29 października tego samego roku w Rzymie został podpisany Traktat. Na tym etapie do wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy brakowało tylko ratyfikowania dokumentu przez wszystkie państwa członkowskie. Jednak na przeszkodzie stanęły dwa państwa: Francja i Holandia, których społeczeństwo w referendum stanowczo odpowiedziało „nie”<sup>275</sup>. Traktat, który ustanawiał Konstytucję dla Europy zawierał w sobie przepisy dotyczące zasady pierwszeństwa prawa europejskiego nad prawem krajowym państw członkowskich. W dokumencie tym proponowano wprowadzenie istotnych, nieznanym wcześniejszym traktatom reformującym, zmian. Po raz pierwszy zasada pierwszeństwa prawa unijnego została wyrażona bezpośrednio w tekście Traktatu. Przepis art. I-6 brzmiał, bowiem: „Prawo Unii.

---

<sup>272</sup> Por. A. Knook, *The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union*, „Common Market Law Review” 2015, nr 42, s. 373, F.G. Jacobs, *Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice*, „European Law Review” 2017, nr 8, s. 32, S. Scott, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, „Human Rights Law Review” 2015, nr 2, s. 59.

<sup>273</sup> Zob. D. Moss, *Deklaracja z Laeken o przyszłości Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 64, s. 18, M. Tomaszuk, *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 56, s. 16.

<sup>274</sup> Zob. P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy* [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 190.

<sup>275</sup> Zob. R. Arnold, *Tożsamość ponadnarodowa i narodowa w Traktacie z Lizbony* [w:] *Quo vadis Europa III?*, red. E. Piontek, K. Karasiewicz, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa 2009, s. 55.



Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”<sup>276</sup>.

W Traktacie Konstytucyjnym podniesiono znaczenie zasady pierwszeństwa. Do tej pory zasada pierwszeństwa stanowiła tylko jedną z zasad w katalogu ogólnych zasad prawa. Jej istnienie sformułowane było jedynie w orzecznictwie ETS. Poprzez zapisanie jej w tekście traktatu konstytucyjnego nadano jej w ten sposób status normy mającej najsilniejszą moc. Było to wyraźne wskazanie i podkreślenie, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed każdą normą prawa krajowego państw członkowskich, w tym także przed konstytucjami narodowymi<sup>277</sup>. Bezpośrednie wyrażenie zasady pierwszeństwa w traktacie konstytucyjnym miało pewien cel, a mianowicie ostateczne zakończenie dyskusji na temat prymatu prawa unijnego wobec prawa krajowego państw członkowskich. W tym obszarze, zawsze pojawiało się wiele kontrowersji i mieszały się różne stanowiska wielu trybunałów konstytucyjnych miały zróżnicowany pogląd. Należy podkreślić, że skutki tego przepisu były odwrotne do zamierzonych i wywołały dość spore kontrowersje. Powodem były przede wszystkim konstytucje narodowe, które w każdym państwie zarówno w świetle swoich własnych przepisów, jak i tradycji oraz zakorzenionej na Starym Kontynencie doktryny konstytucjonalizmu, są aktami najwyżej usytuowanymi w hierarchii prawa<sup>278</sup>. Zdaniem S. Biernata wymowa przepisu jest nieco złagodzona, sformułowaniem, które odnosi się do działania tylko w granicach powierzonych kompetencji. Wyraźne podkreślenie tej granicy w przepisie, który dotyczy zasady pierwszeństwa przez wielu uważane jest za nawiązanie do wyroku Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Maastricht<sup>279</sup>.

Jeszcze przed wejściem w życie traktatu konstytucyjnego niektóre państwa członkowskie, niejako z obawy i ostrożności, próbowały rozstrzygnąć problemy związane z nadrzędnością, poprzez przyjmowanie reguł czy uzgadnianie relacji pomiędzy własną konstytucją a prawem pierwotnym UE zaliczanym, jako umowy międzynarodowe<sup>280</sup>. Takie podejście do problemu nie rozwiązywało o wiele istotniejszej kwestii, czyli nadrzędności prawa wtórnego UE. Podejmowano próby, aby rozwiązać tę sporną kwestię poprzez jej

---

<sup>276</sup> K. Kowalik- Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 32.

<sup>277</sup> Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 229.

<sup>278</sup> Tamże, s. 230.

<sup>279</sup> Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11, s. 19.

<sup>280</sup> Tamże, s. 20.

ignorowanie, zaznaczając istnienie odrębności porządków prawnych UE i państw członkowskich<sup>281</sup>. Uznawano również, że miejsce prawa unijnego w hierarchii jest konsekwencją ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Takie ujęcie zagadnienia zasady pierwszeństwa wydaje się być najwłaściwsze, jeżeli weźmie się pod uwagę wspomniane wyżej fakt ograniczenia przepisu art. I-6 granicą kompetencji powierzonych.

Ratyfikowanie przez państwo członkowskie, w myśl jego wewnętrznych przepisów aktu, który te kompetencje sceduje na UE, musi oznaczać zgodę na respektowanie szerokiego spektrum konsekwencji, które mają z tym związek. Konstytucja narodowa w tym ujęciu nie przestaje być aktem o najwyższej randze, ale państwo członkowskie nie może powoływać się na sprzeczność ze swoimi wewnętrznymi normami prawnymi dla uzasadnienia niezastosowania prawa unijnego<sup>282</sup>. Zakres tego prawa został uchwalony w ramach kompetencji UE. Obawy jak również niechęć ze strony wielu przedstawicieli państw członkowskich, co do podniesienia w traktacie konstytucyjnym rangi zasady pierwszeństwa do statusu prawa zapisanego bezpośrednio pojawiały się już w trakcie uchwalania projektu traktatu konstytucyjnego<sup>283</sup>. Znalazły one swój wyraz w dołączonej do traktatu Deklaracji nr 1. Deklaracja ta zawierała wyjaśnienia dotyczące postanowienia art. I-6. Można więc wnioskować, że zapisana zasada pierwszeństwa miała na celu ugrunтовanie przede wszystkim jej w systemie prawnym Unii Europejskiej. Deklaracja nr 1 miała stanowić argument do przekonania eurosceptyków aby zaakceptowali pakiet rozwiązań Traktatu Konstytucyjnego<sup>284</sup>.

W toku negocjacji przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony postanowiono nie wprowadzać przepisu, który mówiłby o zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego bezpośrednio w treść Traktatu. Unia chciała zdecydowanie potwierdzić, jak bardzo istotne znaczenie ma prawo przez nią tworzonego w porządku prawnym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa znalazła, bowiem swoje odzwierciedlenie w dokumencie, który wzbudzał najwięcej kontrowersji i był przedmiotem dyskursu publicznego, już na wstępie swojego istnienia, czyli w Deklaracji nr 17, którą dołączono do Traktatu z Lizbony<sup>285</sup>.

---

<sup>281</sup> Zob. P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Wydawnictwo UJ, Kraków 2005, s. 190.

<sup>282</sup> Zob. F. Gołaś, *Pierwszeństwo prawa unijnego nad krajowym* „*Studia Europejskie*” 2017, nr 3, s. 17, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015, s. 74.

<sup>283</sup> Tamże, s. 18.

<sup>284</sup> Zob. K. Lis, *Fundamentalne zasady i wartości Unii Europejskiej...*, jw., s. 4.

<sup>285</sup> Tamże, s. 5.

Radykalni wyznawcy poglądów w sprawie Deklaracji nr 17 byli zdania, że powstała ona po upadku traktatu konstytucyjnego, jako próba wprowadzenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich na zasadzie „tylnych drzwi”. Pogląd ten był dość często wyrażany przez grupę posłów, którzy podjęli decyzję w zakresie złożenia wniosku do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP Traktatu z Lizbony<sup>286</sup>. Zawarte zarzuty odnosiły się do niezgodności Deklaracji nr 17 z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji. Bardzo często podkreślano publicznie, że zasada pierwszeństwa jest próbą wykroczenia przez ETS poza kompetencje, które zostały udzielone mu przez państwa członkowskie, w obydwu przypadkach to z tego, że nie posiada ona podstaw w postanowieniach traktatów ani solidnego uzasadnienia teoretycznego<sup>287</sup>. Zarzuty wprowadzenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego „tylnymi drzwiami”, wywołane były przekonaniem, że podjęcia jakiegokolwiek próby bezpośredniego zapisania jej w traktacie mogłoby zakończyć się niepowodzeniem. W ostateczności więc, wnioskodawcy stwierdzili, że w znaczeniu nadanym zasadzie przez ETS w swoim orzecznictwie nie można doszukać się zgodności z przepisami Konstytucji RP<sup>288</sup>.

To w jaki sposób została zaprezentowana zasada pierwszeństwa w Traktacie z Lizbony spowodowało, że podlega ona ciągłemu rozbieżnemu interpretowaniu. Spór interpretacyjny toczy się nieustannie przede wszystkim na linii ETS a sądy konstytucyjne państw członkowskich<sup>289</sup>. W dalszym ciągu jest ona bez przeszkód kwestionowana ze względu na brak pełnego umocowania w przepisach zawartych w traktatach, a przecież to właśnie te przepisy ratyfikowane są zgodnie z procedurami zawartymi w krajowych konstytucjach. Dość często wyrażany jest pogląd, że ten sposób zapisania zasady pierwszeństwa jest słuszny. Jest to dość drażliwa materia i zachowanie w niej elastyczności przyczynia się do tego, że zasada staje się lepiej akceptowana dla tych państw członkowskich, dla których jej bezpośrednie zapisanie byłoby po prostu nie do zaakceptowania<sup>290</sup>. A. Kastelik-Smaza zwraca uwagę, że spór wokół Deklaracji nr 17 stanowi jedynie część szerszej dyskusji związanej z zasadą pierwszeństwa, a ta z kolei bezpośrednio nawiązuje do ogólnego pojęcia, jakim jest nadrzędność prawa europejskiego<sup>291</sup>. Problem ten dość szeroko

---

<sup>286</sup> Zob. D. Wiącek, *Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1, s. 26.

<sup>287</sup> Tamże, s. 27.

<sup>288</sup> Zob. M. Dębicka, *Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 2, s. 14.

<sup>289</sup> Zob. A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 70.

<sup>290</sup> Zob. F. Gołaś, *Pierwszeństwo prawa unijnego nad krajowym... jw.*, s. 17.

<sup>291</sup> Zob. A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego... jw.*, s. 71.

opisuje K. Rusinek, podkreślając, że spór wokół Deklaracji nr 17 jest wynikiem wielu interpretacji, które odnoszą się do zakresu i mocy zasady pierwszeństwa<sup>292</sup>. Niektórych zdaniem prawo europejskie zdecydowanie powinno mieć pierwszeństwo nad prawem krajowym w każdym przypadku. Nawet wówczas, gdy może to być niekorzystne dla państw członkowskich<sup>293</sup>. Z kolei inni argumentują, że przekładanie prawa europejskiego nad prawo krajowe stanowi naruszenie suwerenności państw członkowskich i może skutkować utratą kontroli nad własnym systemem prawa<sup>294</sup>.

Dokonując syntezy poruszanego problemu należy podkreślić, że zasada pierwszeństwa prawa jest jednym z podstawowych elementów integracji europejskiej i została ujęta w Traktacie z Lizbony w sposób precyzyjny. W art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zasada ta jest sformułowana w następujący sposób: „Postanowienia umów dotyczących określonych celów mających charakter konstytucyjny dla Unii Europejskiej i wszystkie postanowienia umów przyjętych w celu realizacji tych celów, mają pierwszeństwo przed postanowieniami prawodawczymi państw członkowskich”. Dlatego w praktyce oznacza to, że wszystkie przepisy prawa Unii Europejskiej, a także umów międzynarodowych zawartych przez Unię, mają wyższą rangę od przepisów krajowych państw członkowskich. Jeśli pojawia się jakakolwiek sprzeczność między prawem europejskim a prawem krajowym, to wówczas prawo europejskie ma pierwszeństwo i powinno być zastosowane. Traktat z Lizbony wprowadził również kilka innych ważnych zapisów dotyczących zasady pierwszeństwa prawa. W art. 19 TFUE przewiduje się, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skuteczności prawa europejskiego na swoim terytorium. Ponadto, art. 288 TFUE wskazuje, że sądy krajowe mają obowiązek zastosowania prawa europejskiego i wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi w celu wyjaśnienia wątpliwości, co do interpretacji lub ważności prawa Unii. Wraz z wyżej wymienionymi

---

<sup>292</sup> Por. MK. Rusinek, *Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 141.

<sup>293</sup> Por. P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Wydawnictwo UJ, Kraków 2005, s. 190, M. Loos, *The Relationship between European Union Law and National Legal Systems*, „Beijing Law Review” 2013, nr 4, s. 55, K. Ziegler, *The Relationship between EU Law and International Law*, „University of Leicester School of Law Research Paper” 2015, nr 15, s. 3, M. Cartabia, *Constitutional Courts between Constitutional Law and European Law*, „European Law Review” 2016, nr 7, s. 32.

<sup>294</sup> Por. R. Arigho, *The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?*, „Journal of Postgraduate Research” 2014, nr 6, s. 4, M. Bobek, *The effects of EU law in the national legal systems*, Oxford University Press, Oxford 2014.

zapisami, sposób ujęcia zasady pierwszeństwa prawa w Traktacie z Lizbony ma na celu zapewnienie jednolitego i spójnego stosowania prawa europejskiego na terenie całej Unii Europejskiej oraz zapewnienie, że państwa członkowskie nie naruszają zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

## 2.2. Suwerenność i tożsamość konstytucyjna Polski

W procesie integracji wypracowano zasadę, że państwa członkowskie nie utracą automatycznie swojej suwerenności, a będą w razie potrzeb, co należy podkreślić, z własnej woli, rezygnować z jej części na rzecz nadrzędnej wspólnoty. Rozwiązanie takie powoduje, że państwa członkowskie znajdują się w sytuacji ciągłych układów i porozumień, ponieważ tylko one uprawnione są do podejmowania decyzji o dalszej integracji<sup>295</sup>. Została sformułowana również zasada subsydiarności, która mówi, że Unia Europejska może zająć się sprawą państwa bądź regionu w sytuacji, gdy ta sprawa może być rozwiązana lepiej przez UE aniżeli przez państwo członkowskie. Każde inne zadania są realizowane przez władzę, która jest „blisko obywatela” i dlatego mają się nimi zajmować instytucje administracji rządowej lub samorządowej w poszczególnych krajach<sup>296</sup>.

Koncepcję suwerenności państwowej w UE, nazywa się często wspólnie wykonywaną suwerennością, co podkreśla fakt, że jest ona dobrowolnym związkiem państw europejskich, które zgodziły się na wspólny rozwój w sposób szybszy i skuteczniejszy, szybciej niż miałyby to miejsce oddzielnie, które chcą ściślej współpracować w imię bezpieczeństwa a także dobrobytu, lecz żadne z nich jednak nie rezygnuje z własnej niepodległości, ani odrębności narodowej<sup>297</sup>. Suwerenność w tym przypadku dla państwa członkowskiego oznacza taki stan, gdzie jest ono zdolne do nieskrępowanego niczym i przez

---

<sup>295</sup> J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państwa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2000, s. 45.

<sup>296</sup> Zob. J. Helios, W. Jedlicka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2004, s. 9, E. Berg, E. Kuusk, *What Makes Sovereignty a Relative Concept? Empirical Approaches to International Society*, „Political Geography” 2010, nr 1, s. 48.

<sup>297</sup> Zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 69, J. Núñez, *About the Impossibility of Absolute State Sovereignty*, „International Journal for the Semiotics of Law” 2014, nr 4, s. 663.

nikogo samodzielnego decydowania o wszystkich sprawach, które dotyczą sfery, politycznej, militarnej, ekonomicznej i społecznej<sup>298</sup>.

Koncepcja odnosząca się do suwerenności państwa w stosunkach międzynarodowych obejmuje: funkcję, która gwarantuje równość formalną, równość wobec prawa międzynarodowego, funkcję, która odgrywa dobrowolność w procesie podejmowania decyzji przez państwo, dobrowolność w odniesieniu do podejmowania zobowiązań, funkcję, która umożliwia państwom udział w obrocie międzynarodowym, funkcję ochronną, która jest umocniona przez zakaz użycia siły i groźby jej użycia, funkcję organizowania samoobrony, kontrolę przestrzeni publicznej i zasobów naturalnych. Jak wskazuje J. Jaskiernia państwa są suwerennymi międzynarodowymi prawodawcami<sup>299</sup>.

Państwa, które uczestniczą w procesach integracyjnych, z jednej strony, godzą się na wspólne wykonywanie kompetencji (władzy) czy też na przekazanie, a nawet na „zrzeczenie się” części suwerennych praw, z drugiej natomiast, podejmują wysiłki, aby prawo unijne nie wkraczało w obszar zastrzeżony dla nich, innymi słowy, by zachowane zostały ustrojowe podstawy państwa<sup>300</sup>. Zdaniem K. Wójtowicza można mówić o tzw. materialnych kotwicach sądowej ochrony ustrojowych podstaw państwa, do których zalicza się suwerenność, prawa podstawowe a także tożsamość konstytucyjną. Z kolei polski Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 2010 roku odwołał się do tzw. kotwic normatywnych, które mają służyć ochronie suwerenności. Kotwicami tymi są: postanowienia art. 8 ust. 1 Konstytucji RP (Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej), art. 90 Konstytucji RP (procedura odnosząca się do związania się Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową) oraz art. 91 Konstytucji RP (miejsce ratyfikowanej umowy międzynarodowej w polskim porządku prawnym)<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> Zob. M. Granat, *Pojmowanie zasady suwerenności narodu a członkostwo państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 6, s. 92.

<sup>299</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Suwerenność państwa i suwerenność narodu a konsekwencje członkostwa państwa w organizacjach międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej* [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stwarz, T. Wallas, K. Wojtaszczyk, Wydawnictwo Aspra-JR, Warszawa 2017, s. 73, R. Kwiecień, *Państwa jako suwerenni „międzynarodowi prawodawcy” a systemowe cechy prawa międzynarodowego*, [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, R. Kwiecień (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015, s. 49.

<sup>300</sup> Zob. T. Łoś-Nowak Teresa, *Suwerenność współczesnego państwa: recepcja czy rewizja idei?* [w:] *Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe*, red. B. Mrozek, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2005, s. 104.

<sup>301</sup> Zob. Z. Czachór, *This is Europe's moment of truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podniewski, M. Rysiewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 75, J. Helios, W. Jedlicka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych...*, jw., s. 16.

Podstawą ustrojowych fundamentów państwa jest suwerenność, do której TK odwołał się m.in. w wyroku, który dotyczył konstytucyjności traktatu lizbońskiego. TK wskazał, że rozumienie suwerenności, jako władzy najwyższej i nieograniczonej, w stosunkach wewnętrznych, ale także zewnętrznych państwa, podlega zmianom, które odpowiadają zmianom dokonującym się w świecie. To powoduje, że suwerenności nie można postrzegać tylko i wyłącznie, jako nieograniczonej możliwości wpływania na inne państwa czy też, jako wyraz potęgi, na którą nie mają wpływu działania zewnętrzne a wręcz przeciwnie. Swoboda działań państwa jest ograniczona przez prawo międzynarodowe<sup>302</sup>. Zdaniem D. Kudelskiej, dopóki państwa utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, tj. kompetencje do określania własnych kompetencji, pozostają w świetle prawa międzynarodowego suwerennymi podmiotami<sup>303</sup>. Zaciąganie zobowiązań międzynarodowych jak również ich wykonywanie nie prowadzi, więc do utraty lub ograniczenia suwerenności, lecz stanowi jej potwierdzenie, a przynależność do struktur europejskich nie stanowi ograniczenia suwerenności, lecz jest jej wyrazem. Państwa członkowskie zachowują, więc suwerenność, bowiem ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności, zachowują swoje znaczenie<sup>304</sup>.

Zdaniem Trybunału, suwerenność RP jest wyrażana w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Przystąpienie do UE i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza, więc wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii, bowiem granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa, jako wartość narodowa. Z kolei zdaniem K. Wójtowicza sądy konstytucyjne, w tym TK, stoją bronią stanowiska, że utrzymanie suwerenności wymaga zachowania przez państwo członkowskie pewnego zakresu kompetencji, który można określić, jako nienaruszalne jądro suwerenności<sup>305</sup>.

Za inną materialną kotwicę ustrojowych podstaw państwa uznaje się prawa podstawowe. Prawa podstawowe nie są ujęte w traktatach założycielskich, dlatego zadanie wprowadzenia praw podstawowych do wspólnotowego porządku prawnego wzięł na siebie

---

<sup>302</sup> Zob. D. Kudelska, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4-5, s. 12, I. Mardanow, *Issues of EU Member Nations Shared Sovereignty, Institutions, and Economic Development*, „Economies” 2023, nr 11, s. 128, M. Loughin, *The erosion of sovereignty*, „Netherlands Journal of Legal Philosophy” 2016, nr 45, s. 58.

<sup>303</sup> Zob. D. Kudelska, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państw...* jw., s. 13.

<sup>304</sup> Zob. A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 300.

<sup>305</sup> Zob. A. Kaczmarek, *Nowoczesna autentyczność. Charles Taylor wobec dylematów współczesności*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2011, s. 43.

TS. Do kwestii ochrony praw podstawowych nawiązał TK w orzeczeniu, które odnosiło się do konstytucyjności traktatu akcesyjnego. Trybunał zauważył, że zarówno Konstytucja jak również prawo wspólnotowe oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości, które definiują naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych<sup>306</sup>. Zdaniem J. Jedleckiej, za skutek wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych uznaje się prawa zagwarantowane w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego, co z kolei ułatwia współstosowanie i obopólnie przyjazną wykładnię prawa krajowego i wspólnotowego<sup>307</sup>.

Zdaniem Trybunału prawo wspólnotowe (obecne unijne) nie powstaje, więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej, nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie, lecz stanowi efekt wspólnych działań. Normy konstytucyjne odnoszące się do praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani też nie może być kwestionowany w wyniku wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja jest gwarantem z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej określonych w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania<sup>308</sup>. Natomiast przyjazna dla prawa europejskiego wykładania ma swoje granice, z tego względu, że nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych, które są niemożliwe do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez konstytucję<sup>309</sup>. Podobnie też w wyroku z 2011 roku zainicjowanym skargą konstytucyjną TK zauważył, że normy konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, którego nie można obniżyć ani też zakwestionować na skutek wprowadzenia regulacji unijnych. Z kolei zakres kompetencji organizacji międzynarodowej musi być określony w taki sposób, aby można było zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z konstytucją<sup>310</sup>.

Istotne znaczenie w ma również tożsamość narodowa, która swym zakresem obejmuje tożsamość konstytucyjną państw członkowskich. Zostało to potwierdzone w art.

---

<sup>306</sup> Zob. S. Konopacki, *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 11.

<sup>307</sup> Zob. W. Jedlecka, *O konieczności redefinicji pojęcia suwerenności w kontekście integracji europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 95, s. 32.

<sup>308</sup> Zob. T. Łoś-Nowak Teresa, *Suwerenność współczesnego państwa...*, jw., s. 105.

<sup>309</sup> Tamże, s. 106.

<sup>310</sup> Zob. A. Marszałek, *Suwerenność a integracja...*, jw., s. 301.



I-5 konstytucji dla Europy oraz w art. 4 ust. 2 traktatu ustanawiającego UE (w wersji z Lizbony). Wskazano, że „Unia szanuje tożsamość narodową, która jest nierozzerwalnie związana z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich”<sup>311</sup>. Natomiast zachowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich jest obowiązkiem, który spoczywa na Unii, który wynika z istoty projektu europejskiego, który został zapoczątkowany w latach pięćdziesiątych. Polegał na pogłębianiu integracji zachowując przy tym polityczne egzystowanie państw., Jeżeli zachowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich może stanowić słuszny interes mogący, co do zasady, uzasadniać ograniczenie obowiązków nałożonych prawem wspólnotowym (obecnie unijnym), państwo członkowskie może tym bardziej powoływać się na niego, aby uzasadnić swoją ocenę środków konstytucyjnych, które powinny uzupełniać prawodawstwo wspólnotowe w celu zagwarantowania poszanowania na jego terytorium zasad i reguł w nim zawartych lub leżących u jego podstaw, przy czym zachowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich nie może być rozumiane, jako bezwzględne poszanowanie wszystkich zasad konstytucyjnych<sup>312</sup>.

Tożsamość narodowa, o której stanowi art. 4 ust. 2 TUE, analizowana była między innymi w kontekście strategii argumentacyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości (np. czy ochrona tożsamości konstytucyjnej jest stopniowalna i może stanowić argument w teście proporcjonalności ograniczeń?), dialogu z sądami konstytucyjnymi państw członkowskich (np. czy TSUE może przyjąć inne rozumienie tożsamości konstytucyjnej państwa niż to, które wypracowano w krajowym orzecznictwie konstytucyjnym?), Kolidacji z zasadą pierwszeństwa prawa UE (czy ochrona tożsamości jest wyjątkiem od zasady pierwszeństwa?), wykonywania kompetencji przez instytucje UE (czy organy te mają za każdym razem traktatowy obowiązek oceny stopnia ingerencji przyjmowanego aktu w tożsamość konstytucyjną?) oraz zarzutu działania *ultra vires* (czy ingerencja w tożsamość konstytucyjną państwa stanowi działanie poza prawem, które jest z definicji nieskuteczne?)<sup>313</sup>. Część z tych zagadnień powróciła w związku ze stanowczą reakcją niektórych sądów najwyższych instancji na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wreszcie kulminacją i nowym otwarciem dla ochrony

---

<sup>311</sup> D. Domagała, *Tożsamość narodowa w UE*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 6, s. 22.

<sup>312</sup> Tamże, s. 23.

<sup>313</sup> Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Tożsamość narodowa jako czynnik kształtujący relację pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis” 2016, nr 5, s. 27.

tożsamości konstytucyjnej stała się saga Taricco<sup>314</sup>. Najpierw włoski Sąd Konstytucyjny zajął stanowisko, że wykonanie wyroku TSUE nie może prowadzić do naruszenia tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego, choć odmiennego zdania był Rzecznik Generalny TSUE. Następnie TSUE wydał wyrok, który spotkał się ze stanowczym sprzeciwem włoskiej nauki prawa i włoskiego orzecznictwa, co doprowadziło do wniesienia kolejnej sprawy przed TSUE. Tym razem organ ten wycofał się z wcześniejszego stanowiska, a włoski Sąd Konstytucyjny w wydanym później orzeczeniu podkreślił konieczność dialogu konstytucyjnego między sądami oraz ochrony włoskiej tożsamości konstytucyjnej<sup>315</sup>.

Należy ponadto odnotować, że konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego i jego związki z prawem konstytucyjnym państw członkowskich skłaniają niektórych autorów do poszukiwania tożsamości konstytucyjnej organizacji międzynarodowych albo tożsamości ponadnarodowo rozumianej wspólnoty, wyrażającej się we wspólnym, tj. konstytucyjnym, materialnym standardzie ochrony praw człowieka<sup>316</sup>. Tak rozumie refleksje między innymi A. Paprocka o „tożsamości europejskiej”, osiąganey przy zastosowaniu doktryny marginesu oceny („skierowanej na uwzględnienie społecznych, kulturowych oraz prawnych różnic między państwami”) i doktryny żyjącego instrumentu („służącej stopniowemu ujednolicaniu standardu ochrony praw jednostki w sferach, w których istnieją rozbieżności między państwami”) przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Organ ten, jak zauważa A. Paprocka, „mimo iż nie posługuje się bezpośrednio pojęciem tożsamości europejskiej, stopniowo rozwijając swoje orzecznictwo odwołuje się do koncepcji wspólnych standardów ochrony praw jednostki, która może być uznana za element wspólnej tożsamości państw-stron Konwencji”<sup>317</sup>.

Współcześnie w nauce prawa wyróżnia się, zatem pięć zasadniczych kontekstów, w których pojęcie „tożsamości konstytucyjnej” odgrywa istotną albo zasadniczą rolę. Zdaniem D. Kabat-Rudnickiej pierwszy z nich to dyskusja związana z interpretacją art. 4 ust. 2 TUE. Drugi kontekst odnosi się do dopuszczalności powołania się przez państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego na konieczność ochrony własnej tożsamości konstytucyjnej po to, aby uzyskać zastrzeżenia do umowy międzynarodowej albo uchylecia

---

<sup>314</sup> Zob. M. Timmerman, *Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: Taricco*, „Common Market Law Review” 2016, nr 3, s. 779.

<sup>315</sup> Zob. W. Brzozowski, *Granice neutralności światopoglądowej państwa*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 23.

<sup>316</sup> Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Tożsamość narodowa...*, jw., s. 28.

<sup>317</sup> A. Paprocka, *Budowanie tożsamości europejskiej w orzecznictwie ETPC – między marginesem oceny państwa a dynamiczną wykładnią Konwencji*, „Państwo i Prawo” 2014/12, s. 20.

się od stosowania zawartej już umowy międzynarodowej<sup>318</sup>. Trzeci kontekst dotyczy kontynuacji refleksji teoretyków konstytucjonalizmu okresu Republiki Weimarskiej, w tym przede wszystkim ustaleń C. Schmitta dotyczącej tożsamości wspólnoty politycznej oraz funkcji konstytucji rozumianej, jako zbiór wartości owej wspólnoty politycznej albo konstytucji rozumianej, jako akt normatywny. Teoretycznie tożsamość zasadniczego aktu normatywnego powinna odzwierciedlać tożsamość wspólnoty politycznej. Konsekwencją takiego podejścia stanowi próba wyznaczenia przy pomocy tożsamości konstytucyjnej granic zmiany konstytucji lub jej struktury podstawowej. Odnosząc się do czwartego kontekstu, tożsamość konstytucyjną traktuje się, jako cechę wspólnoty politycznej (np. narodu), która została wyrażona w konstytucji, ale i przez nią została ukształtowana w toku ewolucji historycznej. Tożsamość konstytucyjna jest z jednej strony zdeterminowana momentem fundacyjnym, z drugiej zaś strony nieustannie kreowana w procesie stosowania konstytucji<sup>319</sup>. Biorąc pod uwagę aspekt formalny (m.in. na Węgrzech)<sup>320</sup> i nieformalny transformacje o znaczeniu konstytucyjnym (m.in. w Polsce) pojawiły się nowe refleksje o odnoszące się do „tożsamości konstytucyjnej”. W nauce prawa można zaobserwować „abuzywne”, (używając pojęcia D. Landaua), użycie „tożsamości konstytucyjnej” jako retoryki, argumentu konstytucyjnego lub pojęcia konstytucyjnego, który uzasadnia populistyczną reinterpretację przepisów konstytucyjnych lub działania władzy wykonawczej<sup>321</sup>.

Pojęcia tożsamości konstytucyjnej i tożsamości narodowej są używane dość często, jako argument i uzasadnienie etnokulturowej interpretacji konstytucji, która opiera się na wykluczającej różnicy kulturowe dychotomii pomiędzy (wyobrażonym) rozumieniem (monolitycznego) narodu a „obcym” (np. jednostką, która kieruje się wartościami liberalnego konstytucjonalizmu, organizacją międzynarodową lub UE). Jak wskazuje K. Kovács, etnokulturowe postrzeganie tożsamości jest oparte na fundamentach uproszczeń historycznych (np. dotyczących znaczenia i skutków I oraz II wojny światowej dla Węgier), kulturowych (przykładem może być przemilczenie wielokulturowości w granicach jednej

---

<sup>318</sup> Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Tożsamość narodowa...* jw., s. 28.

<sup>319</sup> Tamże, s. 29.

<sup>320</sup> Zob. B. Bugaric, T. Ginsburg, The Assault on Postcommunist Courts, „Journal of Democracy” 2016/27/3, s. 69, G. Halmai, *An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe*, „European Yearbook of Human Rights” 2014, s. 497, A.L. Pap, A. Śledzińska-Simon, *The rise of illiberal democracy and the remedies of multi-level constitutionalism*, „The Jean Monnet working papers” 2017, nr 12, s. 1, K.L. Scheppele, *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)*, „Transnational Law & Contemporary Problems” 2014, nr 23, s. 51.

<sup>321</sup> Zob. W. Brzozowski, *Granice neutralności...*, jw., s. 23.

jurysdykcji konstytucyjnej) oraz prawnych (np. dotyczących momentu uchwalania konstytucji i dyskusji nad nią). Służy zaś, jako argument „nieoliberalny” sądom konstytucyjnym do orzekania o konstytucyjności ograniczeń praw i wolności oraz budowania „jurysprudencji konstytucyjnego partykularyzmu”. Tym pojęciem K. Kovács określa orzecznictwo sądowe, które tożsamość konstytucyjną postrzega statycznie, jako zbiór cech odróżniających konkretne państwo (np. Węgry po wejściu w życie nowej konstytucji) na tle innych państw, cech, które wymagają niekiedy absolutnej ochrony<sup>322</sup>. Ochrony, która przeważa w wypadku kolizji nad zobowiązaniami międzynarodowymi państwa lub ochroną praw człowieka.

Dostrzegając ten problem, w szczególności wykorzystanie tożsamości konstytucyjnej, jako argumentu uzasadniającego uchylenie się państwa członkowskiego UE od jego zobowiązań (a niekiedy nawet i od podstawowych zasad prawa UE, np. zasady wzajemnego zaufania i pierwszeństwa stosowania prawa UE), w nauce zaproponowano, aby „porzucić” koncepcję tożsamości konstytucyjnej jako niejasną, a przez to podatną na populistyczne nadużycie<sup>323</sup>. Podobnie przeciwko pojęciu tożsamości narodowej wysunięto zarzut, że służyć może ono odejściu od politycznego pojmowania narodu, (jako wspólnoty obywateli) na rzecz etnicznego, religijnego, lub dokonywanego na podstawie innych kryteriów (np. preferencji politycznych), zawężającego postrzeganie narodu w konstytucjach<sup>324</sup>.

Odwoływanie się do tożsamości konstytucyjnej<sup>325</sup> i wykorzystywanie jej, jako argumentu, który uzasadnia uchylenie się państwa członkowskiego UE od jego zobowiązań (a niekiedy nawet i od podstawowych zasad prawa UE, np. zasady wzajemnego zaufania i pierwszeństwa stosowania prawa UE) jest nie zasadne. W proponuje się, aby odejść od koncepcji tożsamości konstytucyjnej, jako niejasnej, a przez to także podatnej na populistyczne nadużycie. Przeciwko pojęciu tożsamości narodowej został wysunięty zarzut, że służy ono odejściu od politycznego pojmowania narodu będącego wspólnotą obywateli, na rzecz etnicznego, religijnego, lub dokonywanego na podstawie innych kryteriów (np. preferencji politycznych), zawężającego postrzeganie narodu w konstytucjach. Proponuje się, więc, aby przynajmniej część zagadnień rozważanych w ramach koncepcji tożsamości

---

<sup>322</sup> K. Kovács, *The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts*, „German Law Journal” 2017/18/7, s. 1703.

<sup>323</sup> Zob. W. Józwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2019, s. 143.

<sup>324</sup> Tamże, s. 144.

<sup>325</sup> Zob. P. Czarny, *Der Streit um den Verfassungsgerichtshof in Polen 2015-2016*, „Osteuroparecht” 2018, nr 64, s. 6.

narodowej i konstytucyjnej podejmować dyskusję w ramach pojęcia „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”<sup>326</sup>. Pojęcie to zakłada, zdaniem A. Śledzińskiej-Simon pluralizm oraz poszukiwanie podobieństw pomiędzy różnymi porządkami konstytucyjnymi, w przeciwieństwie do tożsamości konstytucyjnej, która podkreśla wyjątkowość konkretnego porządku konstytucyjnego<sup>327</sup>.

W polskim konstytucjonalizmie głównym impulsem do refleksji nad „tożsamością konstytucyjną” stało się orzecznictwo konstytucyjne. Orzekając o zgodności z Konstytucją Traktatu z Lizbony<sup>328</sup> jak również prawa pochodnego Unii Europejskiej<sup>329</sup>, a następnie oceniając konstytucyjność braku notyfikacji krajowych przepisów organom Unii Europejskiej<sup>330</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał na granice dla procesu integracji europejskiej jak również wytyczne postępowania dla organów władzy publicznej zaangażowanych w unijny proces prawodawczy<sup>331</sup>. Odwołując się do wyroków niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego i orzecznictwa francuskiej Rady Konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wyeksponował wyrażenia „tożsamość konstytucyjna” oraz „tożsamość narodowa”, podejmując zarazem próbę zarysowania nowych ram dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości UE<sup>332</sup>.

L. Besselink odnosi się do tożsamości narodowej, która nie zawsze jest zbieżna z tożsamością państwa. Podkreśla, że sformułowanie, jakie ostatecznie znalazło się w TL, kładzie nacisk na aspekt polityczny oraz konstytucyjny. Zatem w takim stopniu, w jakim TL odwołuje się do struktur państwa, mamy do czynienia z przesunięciem akcentu od tożsamości narodowej do tożsamości konstytucyjnej. L. Besselink zwraca ponadto uwagę, że postanowienie art. 4 ust. 2 TUE kwalifikuje zasadę pierwszeństwa prawa unijnego oraz modyfikuje orzecznictwo *Costa v. ENEL*. Ten wyjątek od zasady pierwszeństwa (a dokładniej od zasady nadrzędności) prawa unijnego jest ograniczony do kwestii tożsamości konstytucyjnej, co z kolei sugeruje, że kwestie, które nie są podstawowe, i tym samym nie przyczyniają się do tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, nie znajdują się w tej uprzywilejowanej pozycji wobec prawa UE<sup>333</sup>.

---

<sup>326</sup> A. Śledzińska-Simon, *Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej dla sądów krajowych* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo UW, Wrocław 20015, s. 48.

<sup>327</sup> Tamże, s. 49.

<sup>328</sup> Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108.

<sup>329</sup> Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2012/1, poz. 8.

<sup>330</sup> Wyrok TK z 11.03.2015 r., P 4/14, OTK-A 2015/3, poz. 30.

<sup>331</sup> Zob. A. Śledzińska-Simon, *Lojalność konstytucyjna...*, jw., s. 49.

<sup>332</sup> Tamże, s. 50.

<sup>333</sup> Zob. W. Brzozowski, *Granice neutralności...*, jw., s. 23.

### 2.3. Konstytucja RP z 1997 roku w odniesieniu do członkostwa Polski w UE

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, zobowiązała się przejąć jej cały dotychczasowy dorobek prawny (*acquis communautaire*), a tym samym związała się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego. Jednak treść art. 8 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej, zgodnie, z którym „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, wydaje się być w sprzeczności z zasadą supremacji prawa Unii Europejskiej. Stąd też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz liczni przedstawiciele polskiej doktryny starają się znaleźć odpowiedź na pytanie: Czy pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej rozciąga się również na Konstytucję<sup>334</sup>.

Pojęcie *acquis communautaire* można zdefiniować, jako cały dorobek prawny UE, wliczając spuściznę prawną Wspólnot Europejskich. Wynika z tego, iż *acquis communautaire* jest dynamicznie i wciąż rozwijającym się systemem prawnym, w którym obowiązuje zasada hierarchiczności. Terminem tym początkowo posługiwał się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że do *acquis communautaire* należy całe dotychczasowe prawo Unii Europejskiej, nie zapominając równocześnie o sposobie rozumienia oraz stosowania prawa wykształconym przez orzecznictwo TSUE, a także polityki, zwyczaje i zasady prawa Unii Europejskiej wywiedzione przez doktrynę prawa europejskiego<sup>335</sup>.

W polskiej doktrynie prawa europejskiego oraz prawa konstytucyjnego zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE jest określana, jako zasada nadrzędności lub także prymatu. Nie jest to ujęcie dość precyzyjne i często prowadzi do błędnego rozumowania tej zasady. Poprzez niedookreślenie występują różne możliwości interpretacyjne. To rodzi wiele komplikacji. Właściwym, bowiem określeniem będzie „pierwszeństwo stosowania, na co zwraca uwagę D. Sobieraj<sup>336</sup>. Zdaniem autora jest to wynikiem faktu, że prawo unijne ma pierwszeństwo w stosowaniu prawa w sytuacji kolizji z prawem krajowym. Używając

---

<sup>334</sup> Tamże, s. 24.

<sup>335</sup> Zob. K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 4., M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, OTO-Wrocław, Wrocław 2014, s. 180

<sup>336</sup>Zob. D. Sobieraj, *Prawo wspólnotowe a konstytucja państwa członkowskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 6, s. 12.

określenia pierwszeństwo unika się nieporozumień interpretacyjnych, które wynikają podczas używania określenia „prymat” czy „nadrzędność”. Te określenia mogą sugerować, że prawo Unii stoi wyżej w hierarchii źródeł prawa niż akty prawa krajowego. Biorąc pod uwagę Konstytucję RP jest to stwierdzenie, które jest tylko częściowo błędne. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, nie została dokładnie wskazana w Traktatach z wyjątkiem art. 288 TFUE. Jest w nim, bowiem mowa o bezpośredniej stosowalności rozporządzeń. Pośrednio zasadę tę można wskazać na podstawie art. 4 ust. 3 TUE. W artykule tym sformułowano zasadę lojalności. To stanowi właśnie podstawę TSUE wprowadzenia w swoim orzecznictwie regułę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, którą w kolejnych orzeczeniach dookreślono, jako zasada pierwszeństwa stosowania<sup>337</sup>.

W związku z tym, że przywoływana reguła pierwszeństwa odnosi się do stosowania prawa (nie stanowienia), zagadnienie to może być rozpatrywane zarówno biorąc pod uwagę prawo krajowe jak i unijne. Należy wskazać, że zasada ta dotyczy każdego ze źródeł prawa UE. Skutkiem przyjęcia tej zasady jest obowiązek każdego z organów państwa a przede wszystkim sądów, aby nie stosować prawa krajowego, które byłoby sprzeczne z prawem unijnym<sup>338</sup>. Obowiązkiem organów i sądów krajowych jest pominięcie normy, która będzie sprzeczna z unijną. Wynika z tego, że organ krajowy nie może czekać do momentu, kiedy norma krajowa sprzeczna z mającą pierwszeństwo zastosowania normą unijną będzie uchylona albo zostanie zmieniona. W dalszej konsekwencji takie podejście może sprawić, iż sprzeczna z prawem UE norma krajowa nie będzie uznana za nieważną<sup>339</sup>.

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego może być postrzegana, jako szczególna reguła rozstrzygania kolizji pomiędzy systemem prawa unijnego a systemem prawa krajowego. Jak wskazuje J. Sułkowski funkcjonowanie tej zasady jest konsekwencją zasady bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego skutku prawa UE w krajowym systemie prawnym<sup>340</sup>.

Podkreślenie wymaga fakt, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa została sformułowana w orzecznictwie TSUE. Można tu wskazać wyroki: Van Gend & Loos oraz Costa vs. E.N.E.L. Oprócz tego rozwinięcie zasady pierwszeństwa stosowania można odnaleźć w wyrokach Internationale Handelsgesellschaft GmbH oraz Simmenthal SpA. Z

---

<sup>337</sup>Zob. A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 134.

<sup>338</sup>Zob. D. Sobieraj, *Prawo wspólnotowe...*, jw., s. 12.

<sup>339</sup>Zob. M. Kłós, M. Wrazlik, *Konstytucyjne określenie obowiązywania prawa Unii Europejskiej i jego miejsca w porządkach prawnych wybranych państw członkowskich*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2016, nr 7, s. 33.

<sup>340</sup>Zob. J. Sułkowski, *Suverenność konstytucyjna państw członkowskich*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 3, s. 80–81.

powyższego orzecznictwa wynika, że prawo unijne posiada atrybut pierwszeństwa stosowania przede wszystkim źródłami prawa krajowego, a więc także przed Konstytucją RP<sup>341</sup>. TSUE szczegółowo uzasadnił ten pogląd, wskazując na konieczność zapewnienia skuteczności, efektywności i jednolitego stosowania prawa unijnego w każdym z państw członkowskich. K. Kubuj i J. Wawrzyniak zwracają uwagę, że podejście takie spotyka się często ze sprzeciwem sądów konstytucyjnych państw członkowskich<sup>342</sup>. Wynika to z tego, że sądy te stoją na stanowisku, że prawo Unii Europejskiej nie posiada cechy pierwszeństwa w stosunku do przepisów Konstytucji. Takie stanowisko przedstawił także polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/0433, który odnosił się do traktatu akcesyjnego.

Stanowisko w aspekcie pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do przepisów Konstytucji RP wypracował polski Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 można przeczytać, że „[...] w przypadku kolizji norm prawa unijnego z Konstytucją RP, nie można przyjąć, że norma unijna uzyska walor pierwszeństwa stosowania”. Jeżeli wystąpiłaby taka sprzeczność koniecznym byłoby zastosowanie jakiegoś rozwiązania. Jednym z takich rozwiązań mogłoby być to, że Polski ustawodawca doprowadziłby do zmiany Konstytucji, lub zmiana musiałaby nastąpić w normie prawa unijnego, lub trzecie rozwiązanie dość skrajne: należałoby podjąć decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej<sup>343</sup>. Należy także wskazać, że w przytoczonym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny dał pierwszeństwo unormowaniu zawartemu w art. 8 ust. 1 („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”) w stosunku do art. 9 („Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) Konstytucji RP.

Z analizy tych zapisów, jak również systematyki polskiej Konstytucji oraz w powiązaniu z normami art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, można wnioskować, że Trybunał nie mógł orzec o możliwości pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w odniesieniu do Konstytucji RP. Wyłączenie zasady pierwszeństwa pierwotnego prawa unijnego w stosunku do polskich norm konstytucyjnych jest na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, przesądzone. Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje pozwalające mu na kontrolę zgodności tego prawa z przepisami Konstytucji. Można wskazać jedynie pewne wątpliwości, które dotyczą

---

<sup>341</sup> Zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 282.

<sup>342</sup> Zob. K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s.11.

<sup>343</sup> Zob. M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Wydawnictwo Difin Warszawa 2003, s. 13.



możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prawa pochodnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP. Część przedstawicieli doktryny prawa wskazuje, że z treści art. 188 pkt 5 w związku z przepisem art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika jednoznacznie, aby prawo pochodne mogło być kontrolowane pod kątem zgodności z Konstytucją<sup>344</sup>. Przeciwnicy tego stanowiska są innego zdania i dopuszczają taką możliwość, gdzie kontrola mogłaby być oparta na poglądzie, że zawarte w przepisie art. 79 ust. 1, czy art. 193 Konstytucji RP sformułowanie „akt normatywny” zawiera w sobie normy prawa pochodnego Unii Europejskiej. Wynika z tego, że w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania sądu skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego możliwe byłoby przeprowadzenie takiej kontroli<sup>345</sup>.

O konstytucyjnej regulacji przystąpienia Polski do UE rozprawia dość szczegółowo M. Kruk. Zwraca uwagę, że wejście w życie Traktatu z Lizbony na nowo otworzyło w Polsce dyskusje na temat celowości zmiany Konstytucji RP<sup>346</sup>. Konieczność nowelizowania polskiej Konstytucji w odniesieniu do określenia ram polskiego członkostwa w Unii, jest coraz częściej obecna w dyskursie publicznym. Podkreśla się, że skutecznych działań w tym zakresie jest konieczne, z tego względu, że Ustawa zasadnicza, z oczywistych przyczyn czasowych, nie mogła regulować kwestii członkostwa w UE<sup>347</sup>. Należy przy tym docenić dalekowzroczność twórców konstytucji, którzy już w roku 1997, przez wprowadzenie do Konstytucji RP art. 90, zawarli w niej normę, która umożliwia integrację Polski z Unią Europejską. Warto także podkreślić, że artykuł ten od początku prac nad konstytucją z 1997 r. był planowany, jako „klauzula integracyjna” Polski z UE, a w swej treści reguluje zarówno niezbędne elementy materialno-prawne, jak i proceduralne<sup>348</sup>.

Zdaniem J. Galstera lakoniczność art. 90 Konstytucji z 1997 r. została poddana dość szerokiej krytyce, szczególnie negatywnie wskazano na brak zdefiniowania materialnych granic kompetencji, które nie podlegają przekazaniu<sup>349</sup>. Z powołanego postanowienia

---

<sup>344</sup> Zob. M. Wyderski, Konstytucyjny wymiar członkostwa w UE, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 2, s. 12

<sup>345</sup> Zob. A. Walicki, *Wymiary równości a wymiar sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 111.

<sup>346</sup> Por. W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.

<sup>347</sup> M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Wydawca Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2006, s. 139.

<sup>348</sup> A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 225

<sup>349</sup> Zob. J. Galster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji RP. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Wydawnictwo: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 1998, s. 72.

konstytucji wynika, bowiem, że „przekazaniu” nie mogą podlegać całościowe kompetencje określonych organów (np. ustawodawczych, wykonawczych lub sędowniczych), lecz wyłącznie kompetencje tych organów w niektórych sprawach<sup>350</sup>.

W literaturze można spotkać się z poglądem, że granice przekazania kompetencji określają wartości aksjologiczne, na których opiera się Konstytucja RP. Sąd wskazano, że materialne granice związane z możliwością przekazania kompetencji należy szukać w normach zawartych w rozdziale I i II Konstytucji RP. Wskazano także, że nie można naruszać postanowień zawartych w art. 1 (dobro wspólne), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 3 (zasada państwa unitarnego), art. 5 (zasada niepodległości państwa i jego zadań), art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej) oraz art. 30–86 (wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela)<sup>351</sup>.

Jak podkreśla A. Jamróż: „pomimo, że art. 90 ust. 1 konstytucji nie zawiera *expressis verbis* ograniczeń materialnych, które odnoszą się do przekazania kompetencji Unii Europejskiej, to można wysnuć z konstytucji inne wykładnie, które zabroniłyby materialnego przekazania kompetencji. Zakazy te można przede wszystkim zestawić z ograniczeniem podstawowych zasad konstytucyjnych oraz praw i wolności indywidualnych a wynika to z faktu, że tworzą one system wartości, który leży u podstaw konstytucji (tzw. tożsamości konstytucji)”<sup>352</sup>.

Dość istotną opinią jest wyrok TK w sprawie zgodności z Konstytucją RP traktatu z Lizbony. Trybunał stwierdził wówczas: „Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna jest, zatem pojęciem wyznaczającym zakres wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących do [...] twardego jądra, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa [...], których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelną Konstytucji oraz

---

<sup>350</sup> Tamże, s. 73.

<sup>351</sup> S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, „Archiv des Volkerrechts” 1998, vol. 36, no. 4, s. 406, C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 812, L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 148.

<sup>352</sup> A. Jamróż, *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 29.

postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji [...]”<sup>353</sup>.

Wyrażany jest również pogląd, że jest to regulacja, która nie bierze pod uwagę wszystkich aspektów mających związek z członkostwem w UE, dlatego istotna jest nowelizacja konstytucji<sup>354</sup>. Uwzględniając powyższe uwagi, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez K. Witkowską-Chrzczonevicz, że brak takich regulacji, które będą dotyczyły członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest już zjawiskiem nietypowym. Jednak mimo akceptacji zasadności dokonania nowelizacji konstytucji, za kwestię sporną można uznać zakres zmian, które są niezbędne jak również sposób nowelizacji<sup>355</sup>.

Zdaniem Z. Ziobro (ówczesnego ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego), Konstytucja RP zawsze była i będzie ponad prawem traktów UE. Z. Ziobro podkreślał w 2018 roku, że „Polska nigdy nie wyrazi zgody, na to, aby traktaty europejskie stały ponad polską Konstytucją”. Poza tym zdaniem ministra sprawiedliwości, Komisja Europejska nie ma żadnego umocowania prawnego, aby ingerować w wewnętrzne sprawy wymiaru sprawiedliwości w Polsce ani w żadnym innym kraju UE. Z. Ziobro przywołał przykład Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który w roku 2009 i 2019 orzekł, że podstawa prawna, na którą powołuje się Komisja Europejska nie daje organom europejskim prawa ingerowania w sprawy organizacyjne wymiaru sprawiedliwości. Jak podkreśla zdecydowana większość polityków partii rządzącej Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Polsce i ma pierwszeństwo nad innymi aktami prawnymi, w tym także nad traktatami UE. Jednakże, Polska, jako członek Unii Europejskiej ma obowiązek przestrzegania prawa UE, włączając w to traktaty oraz decyzje wydawane przez instytucje unijne. W przypadku sporów prawnych między Konstytucją RP a prawem unijnym, polskie sądy mają możliwość zasięgnięcia opinii Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w

---

<sup>353</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09. (Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506).

<sup>354</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 25, J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, 2011, z. 1.

<sup>355</sup> Zob. K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 117.

celu ustalenia zgodności danego przepisu z prawem unijnym. Ostateczna interpretacja i zastosowanie prawa należy do tych sądów.

## **2.4. Niezależność niezawisłość i apolityczność sądownictwa, jako przesłanka reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce**

Istnienie odrębnego segmentu władzy sądowniczej jest uważane za jedno ze źródeł niezależności sądownictwa. Nie ma jednej panującej zgody odnośnie zakresu tej niezależności. Podkreśla się jak istotne jest doprecyzowanie, od kogo sądy mają być niezależne. Przy czym zastrzega się, że niezależność nie jest tożsama z bezstronnością, którą przypisać należałoby każdemu sędziemu.

Władza sądownicza według zasady trójpodziału władzy, posiada pozycję odrębną niezależną od legislatury i egzekutywy. W obecnym czasie rola sądownictwa nie może ograniczać się tylko i wyłącznie do realizowania wymiaru sprawiedliwości. Obecnie sądownictwo jest również istotnym elementem porządku publicznego, równowagi systemowej jak również jest gwarantem ochrony praw każdej jednostki. Jednak, aby władza sądownicza była w stanie wypełniać powierzone jej obowiązki, koniecznym jest zagwarantowanie jej pewnych zasad prawnych, które będą w sposób właściwy i skuteczny mogły zapewnić odpowiednią pozycję sędziów i sądów, co pozwoli na skuteczne i odpowiednie realizowanie zadań<sup>356</sup>.

Konstrukcja ustrojowa współczesnych państw demokratycznych jest oparta na idei podziału władzy. Jest to, więc organizacyjny, funkcjonalny i personalny rozdział składników jednej władzy<sup>357</sup>. Zastanawiając się nad celem podziału władzy, można odnieść się do K. Monteskiusza, który napisał: „[...] wolność polityczna obywatela [...] ów spokój ducha wynikający z przeświadczenia o własnym bezpieczeństwie”. Monteskiusz tłumaczy, że „aby istniała ta wolność, trzeba rządu, przy którym by żaden obywatel nie potrzebował się lękać drugiego obywatela. [...] Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało możnych albo szlachty, albo ludu, sprawowało owe trzy władze”<sup>358</sup>.

---

<sup>356</sup> M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr. 12, s. 5.

<sup>357</sup> Zob. M.M. Wiszowaty, *Podział władzy*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016, s. 238.

<sup>358</sup> Zob. K. Monteskiusz, *O duchu praw*, przekład T. Boy-Żeleński, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002, s. 171.

Współcześnie wyjątkowo dopuszcza się, aby między władzą ustawodawczą i wykonawczą dochodziło do większego zbliżenia (np. poprzez łączenie w jednym ręku stanowiska ministra i mandatu deputowanego), czy częściowej wzajemnej zależności, o tyle relacja władzy sądowniczej z pozostałymi władzami jest oparta na odrębności i niezależności tej pierwszej. Niezależność sądownictwa uważa się powszechnie za jedną z trzech fundamentalnych zasad konstytucjonalizmu, obok zasady podziału władzy i rządów prawa (państwa prawnego)<sup>359</sup>.

D. Smilov stworzył listę 11 cech charakteryzujących niezależne sądownictwo. Spełnienie wszystkich cech wymienionych przez autora prowadzi do realizacji zasady niezależności sądów w możliwie najszerszym zakresie. Autor zastrzegł jednocześnie, że nie istnieje powszechny konsensus dotyczący zakresu i skali ich implementacji w konkretnych systemach ustrojowych. Systemy te różnią się również pod względem formy i stopnia niezależności władzy sądowniczej<sup>360</sup>.

Zgodnie z wykazem Smilova, po pierwsze, sędziowie są podporządkowani wyłącznie prawu. Po drugie, sędziowie są powoływani dożywotnio lub na inny okres gwarantujący ich niezależność, przy czym nowe przepisy regulujące zasady przejścia sędziego w stan spoczynku nie mogą być retroaktywne. Po trzecie, powołanie sędziego powinno następować w postępowaniu konkursowym, w oparciu o merytoryczne, przejrzyste i obiektywne kryteria odwołujące się do profesjonalnych kwalifikacji kandydatów. Po czwarte, władze ustawodawcza i wykonawcza nie mogą mieć wpływu na proces powoływania sędziów. Po piąte, powinno się ustanowić Najwyższą Radę Sądownictwa, która zajmowałaby się powoływaniem, przydzielaniem, przenoszeniem, awansowaniem oraz odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. Powinna składać się w całości lub w większości z sędziów. Po szóste, żaden sędzia nie może być pozbawiony urzędu, ani przenoszony, chyba, że umożliwiał to ustawa i następuje to wyłącznie w efekcie przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Po siódme, postępowanie dyscyplinarne powinno być prowadzone przez odpowiednie ciało złożone z sędziów, istniejące w momencie popełnienia zarzucanego sędziemu czynu i na podstawie obowiązującej procedury. Po ósme, sędziowie powinni mieć dostęp do szkoleń umożliwiających podnoszenie ich kwalifikacji. Część szkoleń powinna być obowiązkowa, a ich odbycie powinno być jedną z przesłanek awansu zawodowego.

---

<sup>359</sup> Zob. B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 10, s. 21.

<sup>360</sup> Zob. D. Smilov, *The Judiciary: the Least Dangerous Branch?*, [w:] Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012, s. 859.

Szkolenia powinna prowadzić niezależna instytucja. Po dziewiąte, sędziom powinno się zapewnić odpowiednie warunki pracy. Po dziesiąte, wynagrodzenia sędziów powinny być ustalane w drodze ustawy, a nie indywidualnej decyzji władzy wykonawczej, być powiązane z zarobkami parlamentarzystów i ministrów i nie móc ulegać redukcji z jakiegokolwiek powodu. Po jedenaste – sędziom powinno się zapewnić pełną wolność stowarzyszeń, na poziomie krajowym i międzynarodowym. Aktywność w tych organizacjach powinna być wliczana do czasu pracy sędziiego<sup>361</sup>. Przedstawiony zestaw ma charakter wzorcowy i optymalny w ustroju tak zwanej demokracji liberalnej. Jego wdrażanie nierzadko napotyka na opór ze strony pozostałych władz, szczególnie w innych odmianach demokracji. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim punkty czwarty i piąty.

Ważnym aspektem problemu niezależności władzy sądowniczej jest jej cel. W tej kwestii dominują dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym, celem sędziiego niezależnego dzięki istnieniu systemu gwarancji konstytucyjnych, jest osiągnięcie określonego, pozytywnego rezultatu w postaci utrzymania i wzmocnienia takich wartości jak wolny rynek, stabilność systemu politycznego, czy ustrój liberalno-demokratyczny<sup>362</sup>. Drugi pogląd stanowi, że sędzia orzekając nie ma z góry założonego celu, w tym celu politycznego, ale stoi na straży abstrakcyjnych wartości, które są nadrzędnymi wzorcami przy ocenie konkretnych faktów i wydawaniu werdyktu. Gwarancje niezależności od władzy politycznej umożliwiają mu podejmowanie decyzji niezgodnych z interesem określonej większości, ale zgodnych z przyjętym (na ogół określonym w konstytucji) systemem wartości<sup>363</sup>.

Niezależność sądów stanowi kanon współczesnego konstytucjonalizmu i współcześnie przyjmowanych czy rekomendowanych systemów prawnych (system prawny Rady Europy czy Unii Europejskiej). Jak pisał Monteskiusz „O duchu praw”, dzieło, które pomimo upływu ponad 250 lat od jego powstania, wciąż jest uznawane za swego rodzaju puentę teoretycznych rozważań nad ustrojem zrównoważonym, „nie ma również wolności, jeśli

---

<sup>361</sup> Tamże, s. 860.

<sup>362</sup> Zob. D. Grimm, *Types of Constitutions*, [w:] *Oxford Hand-book of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012, s. 122–123, A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 33, B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr LXXXV, s. 136, D. Pimental, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity*, „Cleveland State Law Review” 2009, vol. 57, s. 20, 23, Zob. L.B. Solum, *Virtue Jurisprudence: A Virtue-Centered Theory of Judging*, „Metaphilosophy” 2003, nr. 34, s. 2.

<sup>363</sup> Zob. A. Rakowska-Trela, *Niezależność, niezawisłość, swoboda a dowolność. Granice wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 42.

władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej<sup>364</sup>. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolna, sędzia, bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela”<sup>365</sup>. O ile potrzeba niezależności sądów jest powszechnie akceptowana, o tyle nie jest jednakowo rozumiana. Znakowi „niezależność sądów” nadaje się rozmaity desygnat<sup>366</sup>.

Zgodnie z art. 175 Konstytucji RP sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest powierzone sądom. Oznacza to, że wykonywania tej władzy nie można powierzyć innym podmiotom, w tym, nie można im powierzyć władzy korygowania/zmieniania rozstrzygnięć podjętych przez sądy. Natomiast nie ma przeciwwskazań konstytucyjnych, aby sądy podejmowały decyzje także w innych sprawach niż z zakresu wymierzania sprawiedliwości, tj. w tzw. sprawach niespornych, co też w praktyce, w szerokim zakresie ma miejsce. Na niezależność sądów w stosunku do innych uczestników stosunków prawnych składają się niezależność organizacyjna, funkcjonalna, budżetowa i personalna sądów. Sądy są niezależne organizacyjnie w stosunku do innych uczestników stosunków prawnych, co oznacza, że są wobec nich organizacyjnie wyodrębnione<sup>367</sup>.

Niezależność władzy sądowniczej jest postrzegana przez wzgląd na cel, który ma ona realizować. Jest nim realizacja prawa do sądu<sup>368</sup> poprzez sprawiedliwe rozstrzygnięcie konfliktów prawnych, co ma prowadzić do realizacji wolności i praw jednostki, jak również zachowania równowagi w systemie podzielonej władzy<sup>369</sup>. Niezależność wobec innych władz ma umożliwić sądom podejmowanie decyzji niepopieranych przez inne władze, ale

---

<sup>364</sup> Tamże, s. 43.

<sup>365</sup> W. Hermeliński, *O ochronie władzy sądowniczej przed ekspansją władzy wykonawczej i ustawodawczej*, [w:] *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, red. M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Wydawnictwo Termedia, Białystok 2018, s. 671, R.A. Macdonald, *Exercising Judgement*, [w:] *Which Judge for Which Society? Proceedings of the 2008 Judges Conference*, Quebec 2009, s. 61.

<sup>366</sup> Zob. T. Peretti, *Does Judicial Independence Exist? The Lessons of Social Science Research*, [w:] *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, red. S.B. Burbank, B. Friedman, Sage Publications 2002, s. 103, Zob. T. Moustafa, T. Ginsburg, *Introduction: The Function of Courts in Authoritarian Politics*, [w] *Eidem, Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press 2008, s. 6.

<sup>367</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Podział władz — idea polityczna czy zasada prawa? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy*, [w:] *Państwo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1995, 23, L.B. Solum, *Virtue Jurisprudence: A Virtue-Centered Theory of Judging*, „Metaphilosophy” 2003, vol. 34, s. 1–2.

<sup>368</sup> Zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 33.

<sup>369</sup> Zob. B. Wojciechowski, *Niezawisłość sędziowska*, [w:] *Leksykon etyki prawniczej. 100 podstawowych pojęć*, red. P. Skuczyński, S. Sykuna, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2013, s. 241.

mających umocowanie w obowiązujących przepisach prawa i sprawiedliwych<sup>370</sup>. Mają stabilizować zachodzące stosunki prawne i ich interpretację, a w rezultacie, działać na rzecz stabilizacji i przewidywalności ustroju państwa. Z tego też powodu sądy powinny mieć zdolność przeciwstawienia się woli tych uczestników stosunków politycznych, którzy metodami niekonstytucyjnymi chcieliby dokonywać zmian prawnych. Niezależność sądów względem innych władz uznawana jest za formalną gwarancję obiektywizmu działania sądów, którego efektem ma być sprawiedliwe rozstrzygnięcie zawisłych spraw<sup>371</sup>.

A. Machnikowska, analizując zasadę niezależności sądów w powiązaniu z niezawisłością sędziowską zwróciła uwagę na ważne, a rzadziej wskazywane w polskiej literaturze kwestie (przywoływane w doktrynie zagranicznej), które w istotny sposób dotyczą omawianego zagadnienia, a nierzadko wykraczają poza relacje władzy sądowniczej z innymi władzami. Wśród tych zagadnień znalazły się m.in. o zasady powoływania i awansowania sędziów, w tym status uczestniczących w tym instytucji, zasady nieusuwalności i stabilności stanowisk sędziowskich oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, instytucja immunitetu, zasady gospodarki finansowej sądów, wreszcie, zasady dotyczące samorządu sędziowskiego. Na zakres niezależności sądownictwa wpływ wywiera także, zdaniem autorki, ogólny standard legislacji dotyczącej sądów, niezależność organizacyjna sądów oraz zasady zarządzania sądami w ujęciu funkcjonalnym, ich wewnętrzna niezależność, zasady związania sądu stanowiskiem sądu wyższej instancji, standard ochrony sądów poprzez prawo karne, poziom zaufania obywateli do sądów<sup>372</sup>.

Od niezależności sądów odróżnia się, także w polskiej Konstytucji, niezawisłość sędziów. Niezawisłość sprowadza się do założenia, że sędzia ma orzekać wyłącznie w oparciu o prawo zgodnie ze swoim sumieniem, wewnętrznym przekonaniem, w warunkach wolnych od jakichkolwiek nacisków<sup>373</sup>. Niezawisłość tworzy niezbędną przestrzeń pomiędzy sędzią, a potencjalnym źródłem nieformalnego wpływu na jego orzekanie i zapewnia sędziemu status niezależnego podmiotu<sup>374</sup>. Przyjmuje się, że niezawisłość sędziowska to zasada wymiaru sprawiedliwości, zgodnie, z którą sędzia rozstrzygając

---

<sup>370</sup> Zob. D. Dulęba, *Niezawisłość sądów w Polsce*, „Palestra” 2014, nr 3-4, s. 21.

<sup>371</sup> Tamże, s. 22.

<sup>372</sup> Zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa 2018, s. 55–56.

<sup>373</sup> F. Mitrofan, *The Independence of Judge A Guarantee of the Rule-of-Law State*, „Journal of Law and Administrative Sciences” 2015, no. 93, s. 95, L. Neudorf, *Judicial Independence, The Judge as a Third Party to the Dispute*, „Revista Forumul Judecatorilor” 2012, nr 2, s. 31, G. Holzinger, *Niezawisłość sędziów i niezależność sądów w ujęciu konstytucyjnym*, [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, red. G. Borkowski, Wydawnictwo Krajowa Rada Sądownictwa, Warszawa–Toruń 2016, s. 57.

<sup>374</sup> Zob. D. Zawistowski, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 7.



sprawę podlega wyłącznie Konstytucji i ustawom. Kluczowym zagadnieniem pozostaje tutaj wymiar sfery judykacyjnej, w której sędziów ograniczają wyłącznie ustawy<sup>375</sup>. Niezawisłość to bezstronność od przedmiotu sprawy, uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec organów sądowych, a także niezależność od czynników społecznych poprzez wewnętrzną wolność<sup>376</sup>.

W Polsce treść i istota niezawisłości sędziów zostały ukształtowane przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r. (K 11/93)<sup>377</sup>. Obecnie wielu przedstawicieli nauki definiując pojęcie niezawisłości dość często czyni odwołania do wniosków TK. W świetle rozstrzygnięcia K11/93 TK zaznacza, że na niezawisłość sędziowską składa się kilka elementów jak np. bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów państwowych, instytucji pozasądowych, niezależność od czynników politycznych (partii politycznych)<sup>378</sup>. Zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej, jak również jej związek z zasadami podziału i równoważenia się władzy wywołują skutki w postaci faktu, że niezawisli sędziowie i niezależne sądy stanowią bezwzględny warunek istnienia państwa.

Charakter władzy sądenia przesądza o wadze ustrojowej niezawisłości. Osoba, która rozstrzyga spory prawne i robi to w sposób stanowczy przesądza o wolności i prawach innych ludzi. Dlatego tak ważne jest, aby jej atrybutem stał się bezstronność i profesjonalność w swojej działalności. Jest to istotny, z kilku powodów: np. chociażby by każdy uczestnik stosunków prawnych nie miał uzasadnionych wątpliwości, co do motywów działania sędziego oraz sprawiedliwości i słuszności podjętej przez niego decyzji<sup>379</sup>. Bez niezawisłości sędziowskiej nie będzie zaufania społecznego do instytucji sądu, jako organu władzy, której celem jest zapewnienie realizowania wolności i prawa jednostki, a przeciwnie w tego typu stanie faktycznym, władza sądenia może być odbierana, jako przejaw represyjności władzy państwowej, która dobrowolnie, w oderwaniu od

---

<sup>375</sup> Zob. Ł. Piebiak, *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?* [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, red. G. Borkowski, Wydawnictwo Krajowa Rada Sądownictwa, Warszawa–Toruń 2016, s. 47.

<sup>376</sup> S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1, s. 15

<sup>377</sup> Zob. W. Żurek, *Czy sama Konstytucja wystarczy by obronić niezawisłość sędziów i niezależność sądów?*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 117.

<sup>378</sup> Zob. A. Lipowicz, *Formalne i materialne gwarancje niezawisłości sędziowskiej jako element praworządności demokratycznej*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1, s. 165.

<sup>379</sup> Zob. E. Maniewska, *Apolityczność jako wyznacznik granicy wolności wypowiedzi sędziego dotyczących ustawowych reform sądownictwa (ich krytyki)*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 7, s. 25, 26.

obowiązującego stanu prawnego i aksjologii państwa prawnego, będzie rozstrzygała o wolnościach i prawach jednostki<sup>380</sup>.

Zarówno w odniesieniu do sędziów polskich sądów powszechnych i administracyjnych, jak i do sędziów Trybunału Konstytucyjnego nakaz apolityczności jest sformułowany *expressis verbis* (por. art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3)<sup>381</sup>. W zakresie trybu powoływania mają gwarantować go określone kwalifikacje, jakie musi spełnić kandydat na sędziego, jak i zaangażowanie szeregu podmiotów, które w różnym stopniu i na różnym etapie uczestniczą w mechanizmie kreowania składu osobowego trzeciej władzy<sup>382</sup>. Podstawowym warunkiem apolityczności pozostaje jednak zawsze i w każdym przypadku niezależność sędziego od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza od partii politycznych<sup>383</sup>. Z tego punktu widzenia sposób powoływania sędziów sądów powszechnych i administracyjnych nie wzbudza poważniejszych uwag, choć należy przypomnieć, że i w tym obszarze formułowane były rozmaite wnioski *de lege ferenda*<sup>384</sup>.

Reformy sądownictwa, z jakimi mamy do czynienia w Polsce po roku 2015, mogą przynajmniej w niektórych przypadkach – poddawać w wątpliwość postulat apolityczności sposobu powoływania sędziów<sup>385</sup>, w punkcie, w jakim zreformowano ustrój Krajowej Rady Sądownictwa. Organ ten, jak prawie wszędzie, odgrywa kluczową rolę w mechanizmie awansowania sędziów<sup>386</sup>. Jego skład, głównie w celu poręczenia niezależności i apolityczności właśnie, określono na poziomie samej konstytucji (por. art. 187 ust. 1). Zarazem jednak ta sama konstytucja scedowała na ustawodawcę zwykłego określenie sposobu wyboru członków KRS (por. art. 187 ust. 3)<sup>387</sup>.

Do 2017 r. sposób wyboru członków KRS nie wzbudzał poważniejszych kontrowersji. W roku 2017 ustawodawca przyjął jednak zupełnie inny model, w odniesieniu do zasadniczej części składu KRS, tj. grupy 15 sędziów Sądu Najwyższego, sądów

---

<sup>380</sup> Zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 115.

<sup>381</sup> Zob. M. Gawrolik, *Apolityczność sędziów* „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, nr 2, s. 21.

<sup>382</sup> Zob. D. Dudek, [w:] G. Borkowski (red.), *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, Międzynarodowa Konferencja, Krajowa Rada Sądownictwa, Warszawa 18-19 stycznia 2016 r., Warszawa–Toruń 2016, s. 124.

<sup>383</sup> Zob. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] A. Machnikowska (red.), *Legitymizacja władzy sądowniczej*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2016, s. 18.

<sup>384</sup> Zob. W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2008, s. 120–122.

<sup>385</sup> Zob. A. Bień-Kacała, *Illiberal Judicialisation of Politics in Poland*, „Comparative Law Review” 2019, t. 25, K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018, no. 1, s. 19.

<sup>386</sup> W. Kołda, *Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 7, s. 12.

<sup>387</sup> Tamże, s. 12.

powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (art. 187, ust. 2 pkt 2)<sup>388</sup>. O ile, bowiem do tej pory sędziów tych wybierały wskazane w konstytucji sądy (zgromadzenia ogólne), o tyle na podstawie nowych przepisów sędziowski skład KRS (inny niż członkowie KRS z urzędu – vide Pierwszy Prezes SN) wybierany jest przez Sejm, co do zasady większością trzech piątych głosów. Jednocześnie czyniąc zadość postulatowi, aby sędziowski skład odzwierciedlał, przynajmniej w jakimś stopniu, quasi-samorządowy charakter KRS, ustawodawca przyjął, że kandydatów na sędziów, członków KRS przedstawiają sędziowie. W konsekwencji kandydatów na sędziów, członków KRS, wybiera Sejm, ale jest w tym skrzepowany kandydatami przedstawionymi przez środowisko sędziowskie<sup>389</sup>.

W konsekwencji, zmiana sędziowskiej części składu KRS wygląda w ten sposób, że do tej pory 15 sędziów wybierali sędziowie poszczególnych sądów, podczas gdy na podstawie nowych przepisów kandydatów na członków KRS przedstawiają sędziowie w liczbie, co najmniej 25 (albo obywatele w liczbie, co najmniej 2 tysięcy), przy założeniu, że kandydatami tymi mogą być tylko sędziowie. Sam wybór członków uczyniono jednak domeną Sejmu. Rozwiązanie to ustawodawca uznał za dopuszczalne w ramach przyznanej mu przez konstytucję delegacji ustawowej do określenia trybu wyboru członków KRS, a zarazem uznał za potrzebne w imię budowania odpowiedniej (demokratycznej) legitymacji trzeciej władzy<sup>390</sup>. W ten sposób doszło do zmiany sposobu wybierania sędziowskiej części KRS, ale zarazem zostały zachowane warunki konstytucji w odniesieniu do składu osobowego KRS. Te ostatnie wskazują, że: wybranych sędziów członków KRS jest 15, członkami tymi mogą być wyłącznie sędziowie, sędziowie ci muszą reprezentować określone sądy czy rodzaje sądów<sup>391</sup>.

Przyjęte rozwiązanie argumentowane było tym, że: KRS nie jest organem samorządu sędziowskiego, więc nie ma podstaw dla uznania, że sędziów muszą wybierać wyłącznie sędziowie, zachowano w pełni wymagania konstytucji, aby sędziowskimi członkami KRS byli sędziowie ze wskazanych sądów, (co wprost nakazuje konstytucja), ustanowiony mechanizm wyłaniania sędziów (tj. spośród kandydatów przedstawionych przez samych sędziów), lepiej odpowiada ustrojowemu założeniu KRS, w myśl, którego KRS ma wyrażać

---

<sup>388</sup> Zob. D. Gacek, *Reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku...*, jw., s. 38.

<sup>389</sup> Zob. K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa...*, jw., s. 20.

<sup>390</sup> Zob. P. Mikuli, *Krajowa Rada Sądownictwa – zakres regulacji konstytucyjnej i ustawowej a potencjał kompetencyjny organu* [w:] *Minikommentarz – zakres regulacji konstytucyjnej i ustawowej a potencjał kompetencyjny organu* [w:] *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 67.

<sup>391</sup> Zob. K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2017, nr 4, s. 26.

ideę współdziałania różnych władz po to, aby lepiej i skuteczniej zapewnić podstawową swoją rolę, tj. stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. art. 186 ust. 1), przyznanie obywatelom prawo zgłaszania kandydatów, (którymi mogą być wyłącznie sędziowie) Istotnie demokratyzuje KRS i całą władzę sądowniczą, (której organem jest KRS)<sup>392</sup>.

O ile wprowadzone rozwiązanie per se nie narusza normy z art. 187 ust. 1 pkt 2, o tyle może budzić wątpliwości z punktu widzenia postulatu apolityczności, o ile potraktujemy go szerzej, jako generalną zasadę odseparowania trzeciej władzy od wpływu partii politycznych. Kwestią dyskusyjną jest to, czy przyjęty mechanizm tworzenia substratu osobowego KRS nie jest przypadkiem ukształtowany w taki sposób, że zbyt dużą rolę odgrywa w nim układ sił politycznych w izbach parlamentarnych.

Wynika z tego, że przyjęty w roku 2017 sposób kreowania składu osobowego KRS może, co najmniej pośrednio, godzić w zasadę apolityczności. Prawdopodobieństwo to wynika jednak nie z tego, że konstytucja uniemożliwia Sejmowi wybór sędziów, członków KRS, ale z tego, że w całym mechanizmie wyłaniania składu KRS dominująca jest pozycja Sejmu, który ostatecznie wybiera 19 z wszystkich 25 członków. To oznacza, że istnieje wpływ polityczny (wpływ parlamentarnych partii politycznych) na KRS, a w dalszej kolejności, pośrednio na sędziów, w systemie powoływania, których KRS odgrywa podstawową rolę. W konsekwencji należy stwierdzić, że stworzony w ustawie z 2017 r., system wyboru sędziowskich członków KRS „samoistnie” czy też „technicznie” nie narusza konstytucji. Jeśli jednak patrzy się na niego w kontekście zasad ustrojowych określających pozycję trzeciej władzy (w tym apolityczności) to musi powstać wątpliwość odnośnie tego, czy mechanizm wyboru zakładający w praktyce dominujący udział Sejmu nie powoduje przypadkiem, że postulowana apolityczność sądów i sędziów jest podważona, gdyż Sejm ex definitione jest organem politycznym<sup>393</sup>.

Nakaz apolityczności sędziów należy rozpatrywać, w co najmniej kilku znaczeniach. Po pierwsze, w kategorii nakazu stricte prawnego. Po drugie, w kategoriach dyrektywy etycznego postępowania. Po trzecie, w kategoriach faktycznych relacji sędziego z partią polityczną bądź inną siłą polityczną. Po czwarte, w kategoriach szerszych faktycznych relacji odnoszących się do organów centralnych (np. władzy wykonawczej albo ustawodawczej). Po piąte wreszcie, do wszystkich innych relacji zewnętrznych (np. organy

---

<sup>392</sup> Tamże, s. 27.

<sup>393</sup> Zob. D. Dobrowolny, *Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 1, s. 12.

państwa, grupy nacisku, związki zawodowe, media), które mogłyby wpłynąć na wykonywanie funkcji sędziego lub jego wizerunek. Apolityczność oznacza w efekcie unikanie jawnych, bądź bardziej zniuansowanych związków oraz tych wszystkich aktywności sędziego, które podważałyby jego bezstronność, a tym samym zaufanie<sup>394</sup>.

Na podstawie przepisu art. 178 ust. 3 Konstytucji RP sędzia nie ma możliwości należenia do jakiegokolwiek partii politycznej, reprezentowania związku zawodowego ani prowadzenia działalności publicznej, której nie da się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Wskazano tu na kilka zakazów jednocześnie. Pierwszy zakaz sformułowany *expressis verbis* odnosi się do przynależności do partii politycznej<sup>395</sup>. Drugim, który jest również wprost przewidziany to zakaz przynależności sędziego do związku zawodowego. Trzecim, najbardziej „pojemny”, mówi o zakazie prowadzenia działalności publicznej<sup>396</sup>.

Można wskazać, że pierwsze dwa zakazy nie budzą powszechnej wątpliwości w ich interpretacji to trzeci rodzaj zakazu jest najbardziej ogólny, a wręcz bardzo ogólnikowy. Dlatego przedmiotem dyskusji bardzo często jest sformułowanie „prowadzenie działalności” publicznej”, która może być interpretowana restrykcyjnie (zawężająco) albo w sposób liberalny. W myśl wykładni restrykcyjnej „zakaz prowadzenia działalności publicznej” zostaje naruszony z chwilą, kiedy sędzia zajmie czynną postawę w bieżących sporach politycznych, i w wyraźny sposób będzie formułował własne poglądy i opinie a przy tym będzie opowiadał się za lub przeciw konkretnym rozwiązaniom proponowanym przez jedną z partii politycznych. Sędzia będzie prowadził również działalność publiczną, jeśli publicznie np. w środkach masowego przekazu opowie się za lub przeciw kandydatowi na określone stanowisko państwowe. Kolejną przesłanką wskazującą na działalność publiczną sędziego będzie uznanie przez niego jakiejś osoby za nienadającego się do pełnienia danej funkcji publicznej a także, kiedy publicznie wypowie się o konieczność dymisji<sup>397</sup>.

Jak wskazuje B. Banaszak, zakaz zostanie naruszony również w przypadku, gdy sędzia wypowie się za lub przeciw konkretnym sposobom realizacji kompetencji przez jakiś organ władzy publicznej itp., lub kiedy wypowie się publicznie w sprawach religijnych, np. deklarując publicznie przynależność do określonej religii lub też prezentując swój ateizm

---

<sup>394</sup> Zob. W. Mojski, *Kilka uwag na temat konstytucyjnej regulacji apolityczności sędziów w Polsce*, „Prawo i Polityka” 2019, nr 9, s. 23.

<sup>395</sup> Zob. D. Skrzypiński, *Odpowiedzialność sędziów w świetle zjawiska judykalizacji polityki*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17, s. 53.

<sup>396</sup> Tamże, s. 54.

<sup>397</sup> Zob. B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 85, s. 137.

bądź popierając stanowisko zajęte przez wyznawców określonej religii w sprawach publicznych, etycznych itp.<sup>398</sup>.

Można, więc wnioskować, że sędzia prezentując publicznie swoje poglądy polityczne (również w odniesieniu do bieżących spraw), religijne czy etyczne wysyła wyraźny sygnał do ewentualnych stron postępowania, a co za tym idzie informuje strony o możliwości wzięcia pod uwagę tych wszystkich poglądów w treści przyszłego rozstrzygnięcia. Urąga to nakazowi bezstronności i dyrektywie postępowania sędziego w taki sposób, aby szanować wszystkich, nie faworyzować nikogo i mieć dystans do sprawy oraz całego jej „otoczenia”, czy też kontekstu.

Zaprezentowane podejście bywa przez niektórych<sup>399</sup> uznawane za skrajne, nadmiernie restrykcyjne. Dlatego przeciwieństwem jest stanowisko liberalne, które nie tylko dopuszcza, ale nawet usprawiedliwia publiczne wypowiedzi sędziów, mające wyraźną konotację polityczną, jeśli, mówiąc w skrócie, podyktowane są dobrą wiarą i nie przekraczają pewnych (zazwyczaj nieokreślonych) granic. W myśl tych poglądów istnienie kategoria publicznych wypowiedzi sędziów, które należy zakwalifikować i potraktować zdecydowanie w inny sposób, przyznając sędziom znaczny margines swobody wypowiedzi, warunkowany potrzebą ochrony interesu „publicznego i społecznego”<sup>400</sup>.

## 2.5. Zmiany w wymiarze sprawiedliwości po 2015 roku

Po wyborach do Sejmu i Senatu, które odbyły się 25.10.2015 r. większość w Sejmie i Senacie uzyskali kandydaci Komitetu Wyborczego „Prawo i Sprawiedliwość”. Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu zostało zwołane przez Prezydenta RP na 12.11.2015 r. i jeszcze tego samego dnia wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o TK (druk

---

<sup>398</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 892.

<sup>399</sup> Por. E. Maniewska, *Apolityczność jako wyznacznik granic wolności wypowiedzi sędziego dotyczących ustawowych reform sądownictwa (ich krytyki)*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 7, s. 25, M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego - zarys problematyki*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 1, s. 31–32, R. Mikosz, *Granice wolności wypowiedzi sędziego*, [w:] *Granice wolności wypowiedzi przedstawicieli zawodów prawniczych*, red. A. Biłgorajski, Wydawnictwo Warszawa 2015, s. 76, M. Masternak-Kubiak, *Art. 178*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczowska, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2014, s. 447, I.C Kamiński, *Swoboda wypowiedzi a zachowanie powagi i bezstronności wymiaru sprawiedliwości. Uwagi na kanwie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 1, s. 5.

<sup>400</sup> Zob. S. Dąbrowski, *Władza sądownicza - definicja, funkcja, atrybuty*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21.

nr 6). Projekt wycofano, ale nazajutrz zastąpiono go nowym (druk nr 12), który po 6 dniach uchwalono, jako ustawę z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>401</sup>.

Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziła wiele istotnych zmian odnośnie do funkcjonowania tego organu. Dokonano zmian trybu wyboru w skład KRS 15 sędziów, (o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP) poprzez powierzenie ich wyboru Sejmowi spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę, co najmniej 2000 obywateli lub grupę, co najmniej 25 sędziów, z wyjątkiem sędziów w stanie spoczynku (art. 9a i 11a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). W uzasadnieniu projektu wskazano, że projektodawca nie wykluczał poparcia przez obywatela lub sędziego więcej niż jednego zgłoszenia, a projektowana regulacja nie przewidywała możliwości „anulowania” złożonego podpisu. Ustawodawca przesądził o wspólnym charakterze kadencji członków KRS, wybieranych spośród sędziów przez Sejm (art. 9a ust. 1 oraz ust. 3 ustawy o KRS)<sup>402</sup>.

Kolejną zmianą było uregulowanie procedury wyboru sędziów-członków KRS w ten sposób, że są oni wybierani przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przy czym głosuje się na listę ustaloną przez właściwą komisję sejmową (art. 11d ust. 4 i 5 ustawy o KRS). W przypadku niedokonania wyboru w tym trybie, Sejm wybiera sędziów-członków KRS bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na wspomnianą listę kandydatów (art. 11d ust. 6 ustawy o KRS)<sup>403</sup>. W ustawie wprowadzono wygaszenie przez ustawodawcę w nowelizacji po upływie najpóźniej 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy, (przy czym *vacatio legis* ustawy wynosi 14 dni) kadencji 15 członków KRS wybranych spośród sędziów na podstawie dotychczasowych przepisów z uprzednim przeprowadzeniem w to miejsce wyboru nowych członków według nowych zasad (art. 6 i 10 ustawy nowelizującej)<sup>404</sup>.

Zasadniczym elementem, który uległ zmianie według nowelizacji, jest odebranie prawa wyboru sędziów-członków KRS sędziom i przyznanie tego prawa Sejmowi. W tym aspekcie podkreślić należy, że konstrukcja składu KRS i sposób wyboru jej członków mają niezwykle istotne znaczenie dla określenia ustrojowego charakteru i pozycji tego organu.

---

<sup>401</sup> Dz. U. 2015 poz. 2217, Zob. A. Pacholska, *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie z perspektywy bezpieczeństwa prawnego*, „Studia de Securitate” 2020, nr 10(1), s. 134.

<sup>402</sup> Zob. A. Szmyt, *Spór o tryb wyboru i kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2, s. 18.

<sup>403</sup> Zob. D. Smith, *Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości po 2015*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 15.

<sup>404</sup> Zob. K. Kozłowski, *Sędziowie KRS po 2015*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 22.

Krajowa Rada Sądownictwa to niewątpliwie „konstytucyjny, kolegialny organ państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji”. Jednocześnie KRS to organ o mieszanym charakterze, umiejscowiony „między władzami”. Tym samym w skład KRS powinni wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz. W KRS zasiadają, więc z jednej strony przedstawiciele Sejmu, Senatu, z drugiej osoba wskazana przez Prezydenta oraz Minister Sprawiedliwości (członek Rady Ministrów) i po trzecie wreszcie sądów. Dla określenia, kogo dany członek KRS reprezentuje, zasadnicze znaczenie ma natomiast to, kto tego członka do Rady wybiera lub powołuje. Tak skonstruowana Rada powinna być płaszczyzną współpracy między władzami, nakierowaną na ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, „zaangażowanie wszystkich władz na rzecz zapewnienia odpowiednich gwarancji władzy sądowniczej wskazuje na szczególne znaczenie tej ostatniej”. Tym samym regulacje dotyczące wyboru sędziów do KRS mają szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja w KRS decyduje o koniecznej niezależności tego organu i efektywności jego prac<sup>405</sup>.

Pod koniec 2016 r., w związku ze zbliżającym się upływem kadencji sędziego TK (a zarazem Prezesa TK) A. Rzeplińskiego, parlament ponownie dokonał zmian w ustawodawstwie regulującym organizację i tryb postępowania przed polskim sądem konstytucyjnym<sup>406</sup>. Tym razem w miejsce jednej ustawy o TK uchwalono aż trzy: a) ustawę z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>407</sup>, b) ustawę z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>408</sup>, c) ustawę z 13.12.2016 r. - przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>409</sup>.

Mimo przedstawienia 30.11.2016 r. trzech kandydatów sędziów TK: M. Zubika, S. Rymara i P. Tulei, przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK Prezydent RP A. Duda nie powołał nowego Prezesa TK. W tej sytuacji po przejściu sędziego A. Rzeplińskiego w stan spoczynku Trybunałem kierowałby Wiceprezes TK S. Biernat. Jednak ustawodawca, stworzył nieznaną Konstytucji konstrukcję „sędziego Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału” (sędziego

---

<sup>405</sup> Zob. A. Pacholska, *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie...*, jw., s. 135.

<sup>406</sup> Tamże, s. 136.

<sup>407</sup> Dz. U. 2018 poz. 1422.

<sup>408</sup> Dz. U. 2019 poz. 2393.

<sup>409</sup> Dz. U. 2016 poz. 2074.



pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału)<sup>410</sup>. Prezydent A. Duda 20.12.2016 r. powierzył obowiązki Prezesa TK sędzi J. Przyłębskiej, a jedną z pierwszych jej decyzji było dopuszczenie do obowiązków sędziowskich H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego. Jeszcze tego samego dnia J. Przyłębska, działając jako sędzia pełniąca obowiązki Prezesa Trybunału, zwołała, na podstawie art. 21 ust. 1 przepisów wprowadzających, posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na Prezesa Trybunału, wyznaczając jego termin również na ten sam dzień<sup>411</sup>.

W ostatnich latach wprowadzone zostały liczne nowelizacje przepisów dotyczących funkcjonowania sądów powszechnych. Ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych została zmieniona: w 2016 roku, osiem razy, (przy czym raz opublikowano tekst jednolity), w 2017 roku, dziewięć razy, w 2018 roku – jedenaście razy (raz opublikowano tekst jednolity), w 2019 roku – tylko cztery razy (raz opublikowano tekst jednolity), w 2020 roku już dwa razy. Niewątpliwie jest to statystyka godna wzięcia pod uwagę, choć zaznaczyć należy, że część wprowadzanych zmian skorelowana była z równoległe przeprowadzanymi zmianami procedury karnej i cywilnej<sup>412</sup>.

Jako pierwszą wymienić należy nowelizację ustawy o ustroju sądów powszechnych z 30 listopada 2016 roku<sup>413</sup>. Wprowadzała ona obowiązek publikowania na stronach internetowych sądów oświadczeń majątkowych sędziów oraz ważną z perspektywy postępowania dyscyplinarnego sędziów zmianę dotyczącą wydłużenia okresu przedawnienia deliktów dyscyplinarnych z trzech do pięciu lat, a w wypadku wszczęcia postępowania w powyższym okresie z pięciu do ośmiu lat od momentu popełnienia czynu<sup>414</sup>.

Ustawa wprowadziła zamiany w wielu różnych aktach prawnych, co znalazło przełożenie na obszerność jej uzasadnienia. Jednak problematyce jawności oświadczeń majątkowych sędziów poświęcono wyłącznie jeden akapit, a argumentacja za wprowadzeniem takiego rozwiązania została ograniczona do podkreślenia, że oświadczenia majątkowe prokuratorów także są jawne. Wskazano także w uzasadnieniu na to, że „Wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów, jako instytucji oraz do samych sędziów”. Przy czym projektodawcy nie

---

<sup>410</sup> Zob. D. Smith, *Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości...*, jw., s. 16.

<sup>411</sup> Zob. M. Konieczna, *Spór o praworządność – zmiany 2015-2019*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2019, nr 5, s. 9.

<sup>412</sup> Zob. J. Maziarz, *O niektórych praktycznych problemach związanych z przywróceniem instytucji asesora sądowego*, „Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury” 2018, z. 1, s. 137.

<sup>413</sup> Dz. U. 2016 poz. 2103.

<sup>414</sup> Tamże, s. 139.

wyjaśnili, jakie znaczenia dla kreślonego przez nich celu, czyli wzmocnienia zaufania do sądów i sędziów, ma mieć możliwość uzyskania informacji akurat o ich majątku. Odnośnie do wydłużenia okresów przedawnienia wskazano na potrzebę „zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów i prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia”. Wprowadzona regulacja niewątpliwie przyznaje organom powołanym do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych więcej czasu na ich realizację<sup>415</sup>.

Kolejna istotna nowelizacja ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęta została 23 marca 2017 roku<sup>416</sup> i skutkowałą podporządkowaniem dyrektorów sądów Ministrowi Sprawiedliwości. Ustawodawca odszedł od wcześniej obowiązującej zasady, że obsadzanie stanowisk dyrektorów sądów odbywa się na wniosek prezesa danego sądu, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego, a odwołanie możliwe jest w enumeratywnie wymienionych w ustawie przypadkach. Po drugie, w nowelizacji przyjęto, że Minister Sprawiedliwości, a nie jak uprzednio prezes sądu, jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu<sup>417</sup>. Na mocy ustawy nowelizującej ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz Prawo o ustroju sądów powszechnych z 11 maja 2017 roku<sup>418</sup> dokonano znacznych zmian dotyczących urzędu asesora sądowego. Należy przy tym odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 roku (sygnatura akt SK 7/06) stwierdził, że instytucja asesora sądowego zależnego od Ministra Sprawiedliwości narusza konstytucyjne prawo obywateli do sądu, co skutkowało usunięciem tej instytucji z polskiego porządku prawnego. W świetle nowych przepisów Minister Sprawiedliwości mianuje asesora, wyznacza jego miejsce służbowe, (czyli sąd, w którym asesor pracuje) oraz odbiera od niego ślubowanie<sup>419</sup>.

Nowelizacja ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 12 lipca 2017 roku<sup>420</sup> doprowadziła do poszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Artykuł 17 ust. 1 tej ustawy, mający charakter przepisu przejściowego, przewidywał, że w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie nowelizacji prezesi i wiceprezesi sądów powołani na podstawie przepisów wcześniej

---

<sup>415</sup> Zob. A. Pacholska, *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie...*, jw., s. 136.

<sup>416</sup> Dz. U. 2017 poz. 803.

<sup>417</sup> Zob. B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 182.

<sup>418</sup> Dz. U. 2017 poz. 1139.

<sup>419</sup> Tamże, s. 183-184.

<sup>420</sup> Dz. U. 2017 poz. 1452.

obowiązujących mogą zostać odwołani przez Ministra bez konieczności przestrzegania przepisów regulujących odwołania. Wyjaśnić trzeba, że przed wejściem w życie ustawy prezesi sądów byli powoływani przez Ministra Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego szczebla, a w przypadku sądów okręgowych także prezesa sądu apelacyjnego. Jeżeli opinia samorządu sędziowskiego o kandydacie była negatywna, to jego powołanie było możliwe wyłącznie po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa była dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca i wykluczała powołanie danej osoby na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu. Natomiast prezesów sądów rejonowych powoływał prezes sądu apelacyjnego po konsultacji z przedstawicielami samorządu sędziowskiego. Podobne były zasady powoływania wiceprezesów sądów powszechnych<sup>421</sup>.

Artykuł 17 ust. 2 omawianej ustawy nałożył na prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych obowiązek dokonania przeglądu funkcji przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji, a także sędziów wizytatorów w podległych im sądach; w tym okresie mogli odwołać z pełnienia tych funkcji bez konieczności stosowania przepisów regulujących odwołanie sędziów z pełnionych funkcji. Czas na dokonanie przeglądu wynosił sześć miesięcy od daty wejścia w życie nowelizacji, a dla prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie znowelizowanych przepisów był on liczony od daty powołania<sup>422</sup>.

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony przez Stowarzyszenie Iustitia, Minister Sprawiedliwości poinformował, że na podstawie wskazanych wyżej przepisów odwołanych zostało łącznie 130 przewodniczących i wiceprzewodniczących Sądów Rejonowych i Okręgowych. Przypomnieć trzeba, że na temat kompetencji powoływania i odwoływania prezesów sądów wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 roku (sygnatura akt K 12/03), stwierdzając, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu tylko wówczas, gdy opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> Zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 19.

<sup>422</sup> Tamże, s. 21.

<sup>423</sup> Zob. J. Maziarz, *O niektórych praktycznych problemach...*, jw., s. 139.

Nie sposób pominąć także zmian, które objęły Sąd Najwyższy. Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przyjęta została 8 grudnia 2017 roku, weszła zaś w życie 3 kwietnia 2018 roku i do chwili obecnej znowelizowana została: w 2018 roku – pięć razy, w 2019 roku – trzy razy, (przy czym raz ogłoszono tekst jednolity), w 2020 roku – jeden raz. Do najważniejszych zmian wprowadzonych ustawą z 2017 roku należą: zmiana struktury Sądu Najwyższego, wprowadzenie skargi nadzwyczajnej, jako nowego środka zaskarżenia, obniżenie wieku emerytalnego sędziów. Zmiany strukturalne w Sądzie Najwyższym wiążą się z utworzeniem dwóch nowych izb: Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należą tak istotne z perspektywy ustrojowej sprawy, jak stwierdzenie ważności wyborów i referendum oraz inne sprawy z zakresu prawa publicznego, rozpoznawanie protestów wyborczych, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi<sup>424</sup>. Izba ta rozpatruje również skargi nadzwyczajne, co czyni ją właściwą do orzekania w sprawach, które były przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy na skutek skargi kasacyjnej lub kasacji. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą postępowania dyscyplinarne, m.in. sędziów (w tym sędziów Sądu Najwyższego), prokuratorów, radców prawnych i adwokatów. Nowe Izby, a w szczególności Izba Dyscyplinarna, charakteryzują się dużą autonomią opartą na odrębnym strukturalnym i personalnym ich ukształtowaniu. W wypadku Izby Dyscyplinarnej jej odrębność w ramach struktury Sądu Najwyższego jest szczególnie widoczna przez częściowe wyłączenie zwierzchnictwa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w aspektach organizacyjnych i finansowych. Ponadto ustawa o Sądzie Najwyższym w przepisach przejściowych wprowadziła zakaz przenoszenia sędziów z innych izb do Izby Dyscyplinarnej do czasu obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w tej Izbie. Również skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostanie wyłoniony na nowych zasadach określonych w ustawie o Sądzie Najwyższym<sup>425</sup>.

Ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła nowy środek służący podważeniu prawomocnego orzeczenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Może ona zostać wniesiona od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej, a orzeczenie narusza zasady lub wolności oraz prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub gdy orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie

---

<sup>424</sup> Zob. M. Konieczna, *Spór o praworządność...*, jw., s. 19.

<sup>425</sup> Tamże, s. 20.

albo, gdy zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Termin na wniesienie skargi wynosi pięć lat od daty wydania orzeczenia, ale na podstawie przepisów przejściowych można ponownie rozpatrzeć sprawy zakończone w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Przywołane terminy budzą wątpliwości w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności obrotu i prowadzą do naruszenia konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilność orzeczeń<sup>426</sup>.

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje zwiększenie wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Prezydentowi przyznano kompetencje do określenia w drodze rozporządzenia regulaminu Sądu Najwyższego, obejmującego tak ważne kwestie, jak liczba stanowisk sędziowskich, w tym liczba sędziów w poszczególnych izbach, wewnętrzna organizacja Sądu Najwyższego czy zasady wewnętrznego postępowania. Prezydent może również wyznaczyć z grona sędziów Sądu Najwyższego sędziów sądów powszechnych lub sędziów sądów wojskowych Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych Prezydent może wyznaczyć Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego także spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej wskazanych przez Prokuratora Krajowego. Ustawa stanowi, że wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Powołanie go będzie przy tym wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>427</sup>.

Zdaniem Z. Ziobro „żadne poważne państwo nie może zaakceptować sytuacji, w której jeden sędzia będzie mógł kwestionować status innego sędziego. Taka sytuacja prowadzi do anarchizacji systemu prawnego, niepewności prawnej i rozkładu aparatu sprawiedliwości państwa”<sup>428</sup>. Takie stanowisko znalazło potwierdzenie w ostatnich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał, że Sąd Najwyższy nie ma prawa wkraczać swoimi uchwałami w obszar zarezerwowany dla parlamentu i prezydenta. Konstytucyjną prerogatywą prezydenta jest nominowanie sędziów. Podobnie stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał, że prerogatywy prezydenta w zakresie powoływania sędziów są niepodważalne i niekwestionowalne. Zdaniem Z. Ziobro

---

<sup>426</sup> Zob. G. Górski, *Zmiany w Sądzie Najwyższym – nowa ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5, s. 39.

<sup>427</sup> Tamże, s. 40.

<sup>428</sup> Tamże, s. 41.

„niektórzy rozpolitykowani sędziowie w Polsce” zapędzili się tak bardzo, że wykroczyli znacznie poza zakres orzeczeń TSUE i niektórych też określanych w pismach Komisji Europejskiej. W konsekwencji chcieli doprowadzić do anarchizacji systemu, dlatego obecna władza nie mogła na to pozwolić. W związku z tym jak podkreśla Z. Ziobro, zdecydowano o przyjęciu ustaw porządkujących.

## **2.6. Podsumowanie**

Podsumowując można zauważyć, że suwerenność odnosi się do władzy i niezależności państwa. Oznacza to, że Polska, jako suwerenne państwo ma prawo do zarządzania swoimi własnymi sprawami, niezależnie od jakichkolwiek zewnętrznych wpływów. Suwerenność jest podstawowym atrybutem każdego państwa i jest zagwarantowana przez Konstytucję. Z kolei tożsamość konstytucyjna Polski odnosi się do wartości, zasad i norm, które określają charakter narodowy i społeczny Polski. Jest to wyrażone w Konstytucji, która stanowi fundament ustrojowy kraju. Tożsamość konstytucyjna Polski opiera się na wartościach demokratycznych, praworządności, wolności jednostki oraz poszanowaniu praw człowieka. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym aktem prawnym w kraju i gwarantuje prawa i wolności obywatelskie. Wprowadza podział władzy na trzy odrębne organy - władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Konstytucja definiuje podstawowe zasady i struktury polityczne, ustala prawa i obowiązki obywateli oraz gwarantuje ochronę ich praw.

Suwerenność Polski to jeden z głównych argumentów partii rządzącej w swojej narracji politycznej. Partia podkreśla znaczenie niezależności Polski, jako państwa i narodu w przyjmowaniu decyzji, które dotyczą zarówno spraw wewnętrznych, jak i zagranicznych. Argumentuje, że w dążeniu do suwerenności Polska powinna być niezależna od wpływów zewnętrznych i musi mieć możliwość realizacji własnej polityki bez ingerencji innych państw czy organizacji międzynarodowych. Partia rządząca podkreśla, że polskie władze powinny mieć pełną autonomię w podejmowaniu decyzji i kształtowaniu polityki gospodarczej, społecznej czy migracyjnej, a także kształtowania wymiaru sprawiedliwości, bez narzucania rozwiązań przez instytucje globalne czy dążenie do jednolitej polityki unijnej. Obecny rząd koncentruje się na umacnianiu suwerenności w ramach instytucji i prawa polskiego. Wprowadzono reformy w celu zwiększenia niezależności Sądu Najwyższego oraz dokonano zmiany sposobu obsadzania stanowisk sędziowskich,

argumentując, że te zmiany mają na celu wzmocnienie suwerenności państwa i ochronę polskich instytucji przed nadmiernymi wpływami zewnętrznymi. Dla partii rządzącej suwerenność to także kwestia ochrony tożsamości narodowej i tradycji, podkreśla się znaczenie wartości katolickich i polskiego dziedzictwa kulturowego, jako fundamentu suwerenności Polski, oraz sprzeciwia się ideologii i praktykom, które są postrzegane, jako zagrożenie dla polskiej tożsamości. Podsumowując, należy podkreślić, że suwerenność Polski jest jednym z głównych argumentów PiS, które pokazują, że partia dąży do wzmocnienia niezależności Polski, jako państwa i narodu. Kładzie nacisk na niezależność od wpływów zewnętrznych, umacnianie suwerenności w ramach instytucji polskiego państwa oraz ochronę polskiej tożsamości narodowej i tradycji.

Sądy powinny być niezależne przede wszystkim od państwa. Sędziowie nie mogą obawiać się kary, ani liczyć na nagrodę za wydanie rozstrzygnięcia korzystnego lub niekorzystnego dla rządu. Niezależność może odnosić się także do innych podmiotów pragnących wyrzucić nacisk na władzę sądowniczą poprzez łapówkę, szantaż, groźbę, czy obietnicę korzyści. Szczególny rodzaj zależności dotyczący sądownictwa krajowego może wynikać z pozycji niektórych sądów międzynarodowych, których orzecznictwo wpływa na prawo stosowane przez sądy krajowe i na jego wykładnię. Zagadnienie to ulega dodatkowej komplikacji w sytuacji, w której orzeczenie sądu międzynarodowego jest niekorzystne dla rządu. Sądy krajowe mogą wówczas znaleźć się pod presją obu ośrodków władzy, jednocześnie na gruncie krajowego i międzynarodowego lub ponadnarodowego porządku prawnego. Niezależność sądownictwa wymaga istnienia zabezpieczających ją gwarancji konstytucyjnych, w tym przyznania sądom określonych uprawnień i narzędzi, a sędziom odpowiedniego statusu prawnego. Skuteczność gwarancji niezależności sądownictwa zależy od ich rangi prawnej. Konstytucyjna ranga tych gwarancji zmniejsza możliwości ingerencji w funkcjonowanie sądów podejmowanej w majestacie prawa przez inne władze. Jeżeli szczegółową organizację sądownictwa, typy sądów i ich wzajemną hierarchię, a także rozkład terytorialny musi określać akt o mocy ustawy, redukuje to możliwość wywierania wpływu na działalność sądów przez egzekutywę. Z kolei konstytucyjna regulacja podstawowych kwestii dotyczących organizacji sądownictwa skutecznie redukuje ryzyko wykorzystania przez rządzącą większość zbyt szerokiej swobody ustawodawcy w tym zakresie.

Oceniając zakres niezależności sądów nie można abstrahować od praktyki politycznej i ustrojowej. Jest to kontekst, który wywiera istotny wpływ na zakres faktycznej niezależności sądownictwa. Do czynników o największym znaczeniu zalicza się czynniki negatywne (fakt

występowania reżimu autorytarnego, istnienie innych niż sądy, „tradycyjnych” ciał i metod rozwiązywania sporów), czynniki pozytywne (wysoki poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i społeczne poparcie dla idei niezależności sądownictwa) oraz czynniki o zróżnicowanym wpływie charakterystyczne dla systemu prawa stanowionego albo dla idei niezależności sądownictwa) oraz czynniki o zróżnicowanym wpływie charakterystyczne dla systemu prawa stanowionego albo *common law*.

Niezawisłość sędziowska ze względu na swoją doniosłość i wagę ustrojową została podniesiona do norm rangi konstytucyjnej. Z zasady wszystkie ustawy zasadnicze państw demokratycznych wprost odwołują się do tej instytucji. Niezawisłość w tym ujęciu postrzegana jest, jako element składowy zasady demokratycznego równoważenia się władz oraz niezależności sądownictwa. Niezawisłość sędziowska w obrocie prawnym traktowana jest również, jako prawo jednostki i jako zabezpieczenie poszanowania praw i wolności. Ustawy zasadnicze wielu państw oraz umowy międzynarodowe stanowią, że każdy ma prawo do niezawisłego sądu. W odniesieniu do apolityczności należy podkreślić, że jest ona postulatem bezdyskusyjnym. Trzecia władza od zawsze jest traktowana, jako pasywna, w znaczeniu niepolityczna, czyli niezaangażowana w aktywną politykę, będącą udziałem legislatury i egzekutywy. To właśnie z tego powodu Monteskiusz określał sądy mianem władzy niewidocznej. Dlatego wobec tej władzy formułuje się bardzo konkretne kryteria, które podmioty trzeciej władzy muszą spełniać, aby utrzymała ona swój status władzy odrębnej, niezależnej, autonomicznej i niezaangażowanej. Pośród nich kluczowe znaczenie ma z pewnością apolityczność, określana mianem niezależności politycznej albo niezależności od partii politycznych.

Niezawisłość sędziowska ze względu na swoją doniosłość i wagę ustrojową została podniesiona do norm rangi konstytucyjnej. Z zasady wszystkie ustawy zasadnicze państw demokratycznych wprost odwołują się do tej instytucji. Niezawisłość w tym ujęciu postrzegana jest, jako element składowy zasady demokratycznego równoważenia się władz oraz niezależności sądownictwa. Niezawisłość sędziowska w obrocie prawnym traktowana jest również, jako prawo jednostki i jako zabezpieczenie poszanowania praw i wolności. Ustawy zasadnicze wielu państw oraz umowy międzynarodowe stanowią, że każdy ma prawo do niezawisłego sądu.

W odniesieniu do apolityczności należy podkreślić, że jest ona postulatem bezdyskusyjnym. Trzecia władza od zawsze jest traktowana, jako pasywna, w znaczeniu niepolityczna, czyli niezaangażowana w aktywną politykę, będącą udziałem legislatury i egzekutywy. To właśnie z tego powodu Monteskiusz określał sądy mianem władzy



niewidocznej. Dlatego wobec tej władzy formułuje się bardzo konkretne kryteria, które podmioty trzeciej władzy muszą spełniać, aby utrzymała ona swój status władzy odrębnej, niezależnej, autonomicznej i niezaangażowanej. Pośród nich kluczowe znaczenie ma z pewnością apolityczność, określana mianem niezależności politycznej albo niezależności od partii politycznych.

## Rozdział 3

### Przesłanki oddziaływania Unii Europejskiej na system wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego

#### 3.1. Ochrona praworządności, jako wartość w UE i przesłanka ingerencji w wymiar sprawiedliwości państwa członkowskiego

Praworządność stanowi część dziedzictwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Uniwersalność jej funkcji dotyczy ograniczenia władzy przez prawo, ochrony jednostek przed arbitralną władzą, a także zapewnieniu pierwszeństwa i godności jednostce<sup>429</sup>. Obecnie zasadę legalizmu uważa się za jedną z podstawowych zasad i gwarancji ustroju politycznego każdego państwa demokratycznego<sup>430</sup>. Do bardzo istotnych obowiązków każdego państwa członkowskiego należy przestrzeganie wartości i zasad, na których została oparta Unia Europejska<sup>431</sup>.

W doktrynie funkcjonuje wiele wyznaczników praworządności i jest ona na wiele sposobów analizowana. W ujęciu szerokim praworządność to przede wszystkim przestrzeganie prawa przez wszelkie podmioty, takie jak organy, instytucje i obywatele, do których normy prawne są adresowane. Z kolei praworządność w węższym znaczeniu może być pojmowana, jako praworządność normatywna i moralna<sup>432</sup>. Pojęcie praworządności analizuje się również w trzech innych aspektach: w znaczeniu formalnym, instrumentalnym oraz materialnym<sup>433</sup>.

Rozumienie praworządności w znaczeniu formalnym można odnieść do systemu procedur, w oparciu, o które jest tworzone i stosowane prawo. Praworządność w znaczeniu instrumentalnym określa, jakie wymogi formalne powinno zawierać w sobie prawo. Z kolei

---

<sup>429</sup> Zob. L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, nr 4, s. 55, I. Loader, *Policing Securitization and Democratization in Europe*, [w:] *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, red. A. Newburn, R. Sparks, Cullompton, Willan 2004, s. 60.

<sup>430</sup> Zob. A. Mazurek, *Naruszenie praworządności jako podstawa wniesienia skargi w postępowaniu administracyjnym* [w:] s. 137, P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2005, s. 117–118, J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Wydawnictwo Almamater, Warszawa 2008, s. 62, S. Biernat, *Unia Europejska jako wspólnota konstytucyjna*, [w:] *Państwo konstytucyjne. Der Verfassungsstaat*, red. M. Wyrzykowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 111.

<sup>431</sup> Zob. J. Jaskierania, *Praworządność jako wartość chroniona w systemie aksjologicznym i mechanizmach funkcjonowania Unii Europejskiej*,

<sup>432</sup> Zob. D. Kordek, *Praworządność jako wartość państw demokratycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 7, s. 12, A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 75.

<sup>433</sup> Zob. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 1993, s. 42.

praworządność w znaczeniu materialnym można odnieść do treści, jaką prawo powinno zawierać, a także do pewnych wartości<sup>434</sup>. Można przykładowo wskazać sprawiedliwość, wolność czy równość wobec prawa. Należy zwrócić uwagę, że istnieje ryzyko zachwiania równowagi pomiędzy tymi wartościami, ponieważ poszczególne grupy społeczne nawet w jednym państwie mogą kłaść nacisk na zupełnie odmienne wartości i dążyć do osiągnięcia innych celów<sup>435</sup>.

Dokonując analizy praworządności, jako wartości<sup>436</sup> należy przytoczyć kilka jej definicji. Należy również zastanowić się, jakie przesłanki muszą być spełnione, aby można było mówić o istnieniu praworządności i jakie skutki dla obywateli wynikają z jej funkcjonowania. Praworządność to organizowanie i wykonywanie działalności państwowej na zasadzie przepisów prawa. Praworządność zatem to problem mechanizmu państwowego, w którym obywatele, dzięki katalogowi praw, które wynikają z prawa przedmiotowego<sup>437</sup> oraz systemowi (proceduralnemu, instytucjonalnemu) gwarancji, są stroną chronioną. Z. Muras definiuje praworządność, „jako taki stan faktyczny, w którym podstawowe dziedziny stosunków społecznych są uregulowane przepisami prawa i przepisy te są przez organy państwowe ściśle przestrzegane”<sup>438</sup>. Za podstawowy warunek praworządności normatywnej uznaje się, to, że organy i instytucje muszą postępować zgodnie z literą prawa i zgodnie z tą koncepcją. Jest to jedyny warunek, aby działania władzy uznawane były za legalne<sup>439</sup>. Zdaniem K. Opalki praworządność oznacza przestrzeganie prawa przez organy państwa<sup>440</sup>. W rozumieniu materialnym praworządność oznacza przestrzeganie prawa o określonej treści i właściwościach. Zakłada, zatem ocenę treści obowiązującego prawa według zewnętrznych wobec niego kryteriów, zwykle aksjologicznych<sup>441</sup>.

Pojęcia praworządności i państwa prawnego (zasady państwa prawnego) są na poziomie prawa UE terminami języka prawnego. Pojęcia te zawierają preambuły i teksty zasadniczych

---

<sup>434</sup> Zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 56, A. Douglas-Scott, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, „Human Rights Law Review” 2015, nr 7, s. 645.

<sup>435</sup> Zob. W.J. Stankiewicz, *Demokracja w teorii i praktyce*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010, s. 144.

<sup>436</sup> Zob. E. Dynia, *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, [w:] *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 218. Por. A. Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, s. 23.

<sup>437</sup> E. Dynia, *Unia Europejska jako wspólnota wartości...*, jw., s. 219.

<sup>438</sup> Z. Muras, *Podstawy prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 12.

<sup>439</sup> B. Podsiadło, *Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa* [w:] *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*, red. S. Wróbel. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997, s. 44.

<sup>440</sup> Zob. K. Opalek, *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 14 (10), s. 519.

<sup>441</sup> Zob. J. Nowacki, *Dwa studia o rozumieniach praworządności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1980, s. 50.

aktów prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. Analizując te unormowania należy stwierdzić, że oba pojęcia często są przywoływane zamiennie (często niekonsekwentnie) i traktowane często jak terminy bliskoznaczne. Poza tym należy wskazać, że brakuje racji normatywnych, które pozwalają na przypisywanie im odrębnych znaczeń i funkcji. Istotnym jest to, że w Traktacie o Unii Europejskiej nie została ujęta definicja legalna praworządności<sup>442</sup>. W swojej analizie A. Kotowska „rządy prawa” i „praworządność”, traktuje, jako odpowiednik zasady państwa prawnego i mają one charakter zasadniczych kryteriów członkostwa<sup>443</sup>.

Preambuła TUE została sformułowana podobnie jak preambuła Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W nich praworządność została przywołana, jako jedna z zasad, na których oparta jest cała Unia. Każda z tych norm podkreśla szczególną rolę praworządności, ale jej nie definiuje<sup>444</sup>. Definicje zawarto natomiast w aktach prawa pochodnego i mają charakter wyliczeń. Odnoszą się do elementów formalnych jak również utożsamiane są z pojęciem praworządności rozumianej, jako legalizm, który nawiązuje do koncepcji państwa prawnego, przede wszystkim zasady demokracji i poszanowania praw człowieka traktowanych, jako część dziedzictwa kulturowego. Za przykład takiej definicji można podać art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości, który służy ochronie budżetu Unii<sup>445</sup>. W art. 2 termin „państwo prawne” zostało zestawione z wartościami Unii wymienionymi w art. 2 TUE. Wymieniono m.in. na zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa. Kolejne wymienione to zasady: pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym przede wszystkim dostęp do wymiaru sprawiedliwości, który gwarantują niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych, zasadę podziału władzy jak również

---

<sup>442</sup>Zob. J. Holocher, B. Naleziński, *Pojęcie praworządności we współczesnej debacie politycznoprawnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 327.

<sup>443</sup> Zob. A. Kotowska, *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia - instytucje – efektywność*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 57.

<sup>444</sup> Zob. M. Demarczyk, *Praworządność w państwach Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2020, nr 5, s. 23.

<sup>445</sup> Dz. Urz. UE L 4331, s. 1.

niedyskryminację i równość wobec prawa. Za państwo prawne uznawane jest to, które respektuje również inne wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE<sup>446</sup>.

Sformułowania, które można odnieść do praworządności, zawarte zostały również w Komunikatach Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM/2014/0158 final<sup>447</sup>. W komunikacie tym praworządność obejmuje: legalność, (oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa), pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, (również kontrolę poszanowania praw podstawowych) oraz równość wobec prawa. Podkreślenia wymaga fakt, że zarówno jak Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są to przede wszystkim narzędzia, które służą zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność traktowana jest jako zasada konstytucyjna o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych<sup>448</sup>.

Analizując znaczenie praworządności należy również zaprezentować zbiór zasad, który składa się na praworządność. Zasady zostały zaproponowane przez Komisję Wenecką<sup>449</sup>. Instytucja ta opracowała listę pytań na podstawie, której można określić czy dane państwo przestrzega zasady praworządności. Standardy, które odnoszą się do przestrzegania zasady praworządności zostały pogrupowane przez Komisję w pięciu blokach tematycznych odnoszących się do: legalności, pewności prawa, zabezpieczenia przed nadużywaniem uprawnień, równości wobec prawa jak również dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>450</sup>. Ważne jest również to, że oprócz szeregu czynników, które mają charakter prawny, Komisja, jako ważne dla oceny stopnia przestrzegania zasady praworządności w danym państwie wskazała kulturę prawną ale także polityczną<sup>451</sup>. Można się tutaj odnieść do kryteriów kopenhaskich z 1993 r., do których zalicza się: istnienie instytucji, które będą gwarantowały

---

<sup>446</sup>Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2019, s. 103.

<sup>447</sup> Zob. B. Dąbek, *Ochrona praworządności w UE*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 7, s. 13.

<sup>448</sup> Zob. K. Żachowski, *Zapewnienie i poszanowanie zasad demokracji w państwie prawa* „Państwo i Prawo: 2019, nr 10, s. 23.

<sup>449</sup> *Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session* (Venice, 11–12 March 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007) (dostęp: 01.02.2023)

<sup>450</sup> Zob. M. Rulka, *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 5, s. 4.

<sup>451</sup> Tamże, s. 5.

stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i poszanowanie praw mniejszości<sup>452</sup>.

Przywołanie znaczeń i miejsca pojęcia praworządności w aktach prawa UE, pozwala na potwierdzenie słuszność poglądu głoszonego w doktrynie, zgodnie, z którym częste różnice terminologiczne nie mają żadnego znaczenia dla ustalenia normatywnych obowiązków państw członkowskich na gruncie art. 2 TUE. Niezależnie od tego, czy nazwiemy chronioną wartość państwem prawa czy praworządnością, jej treść oraz dyrektywy z niej wynikające w zakresie stanowienia, stosowania i wykładni prawa są tożsame.

W związku z tym, że art. 2 TUE nie zawiera legalnej definicji praworządności, TS wielokrotnie, jako uprawniony do interpretacji Traktatu, nadawał jej swoistego znaczenia. W orzecznictwie TS, jak również w doktrynie prawa europejskiego, określona została ona meta zasadą, klauzuli lub zasadą parasolową (ang. umbrella principle), służącej zapewnieniu skutecznego stosowania i kontroli stosowania prawa UE, w tym przestrzegania pozostałych wartości z art. 2 TUE<sup>453</sup>.

Odnosząc się do praworządności, jako wartości UE nie można pominąć najsłynniejszej koncepcji praworządności, którą zaproponował amerykański teoretyk prawa Lona Luvoisa Fullera, czyli „wewnętrzna moralność prawa”<sup>454</sup>. Jednak nie Fuller zapoczątkował rozważania o państwie prawa czy praworządności, gdyż już w Starożytnej Grecji omawiano to zagadnienia<sup>455</sup>. Według Sokratesa: „tym, co praworządne, oraz prawem nazwane są porządki i ład duszy, a z tego powstaje to, co przestrzega prawa i ładu, są zaś tym sprawiedliwość i roztropność”<sup>456</sup>. Według Platona zaś „prawo spisane lub nie jest sankcjonowane przez boski porządek, gdyż ani prawo, ani żaden przepis nie jest potężniejszy od wiedzy ani nie jest w zgodzie z prawem boskim, ażeby umysł był podległy czemuś i niewolnikiem czegoś, lecz rządzi on wszystkim, o ile w istocie i wedle natury jest prawdziwie wolny. Tych filozofów greckich krytykowali sofisci, uznając, że prawo uznawane jest za przeciwieństwo natury. Jeśli jednak dochodziło do syntezy tych dwóch, powstawała równość i sprawiedliwość”<sup>457</sup>. W. Jaeger pisał też w tym kontekście o Heraklicie

---

<sup>452</sup> *Kryteria przystąpienia (kryteria kopenhaskie)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhagen](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen) (dostęp: 12.01.2023)

<sup>453</sup> Zob. B.Z. Tamanaha, *The history and elements of the rule of law*, „Singapore Journal of Legal Studies” 2016, nr 5, s. 19.

<sup>454</sup> L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2004, s. 38.

<sup>455</sup> P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 70.

<sup>456</sup> A. Pacewicz, *Hedone: Koncepcja przyjemności według Platona*, Wydawnictwo Oficyny Naukowej PFF, Wrocław 2016, s. 50–75.

<sup>457</sup> Zob. M. Zmierczak, *O pojmowaniu państwa prawa - perspektywa historyczna*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 26.

z Efezu: prawo boskie Heraklita jest czymś autentycznie normatywnym. Jest ono najwyższą normą procesu kosmicznego i tym, co temu procesowi nadaje znaczenie i wartość”<sup>458</sup>.

Wspominany L.L. Fuller wskazywał osiem warunków, jakie łącznie powinno spełniać prawo, aby można było mówić, że jest ono dobrym prawem. Jego zdaniem prawo powinno:

- “być ogólne, to znaczy, że jego normy powinny być tworzone w sposób uniwersalny, należy unikać tworzenia norm w sposób kazuistyczny, odnoszący się do konkretnej osoby czy konkretnej sytuacji,
- być ogłoszone, to znaczy podane do wiadomości w takiej formie, aby każdy zainteresowany mógł zapoznać się z jego treścią,
- być jasne, to znaczy sformułowane w sposób przejrzysty i zrozumiały zarówno dla adresatów prawa, jak i podmiotów stosujących to prawo,
- być pozbawione sprzeczności, to znaczy sformułowane tak, aby nie wymuszać na adresatach zachowań sprzecznych.
- być stabilne, czyli nie ulegać zmianom zbyt często, z uwagi na zagwarantowanie jego adresatom pewności odnośnie do przysługujących im praw i nałożonych na nich obowiązków”<sup>459</sup>.

Warunki, od których Fuller uzależnia tworzenie dobrego, moralnego prawa, wydają się zasadne. Przykład chaosu prawnego spowodowany nieuwzględnieniem powyższych warunków w procesie legislacji i negatywnych następstw tego procesu zauważalne były w okresie poprzedniego rządu<sup>460</sup>. Normy prawne były tworzone w sposób chaotyczny, zawierały luki prawne, niejasności, wymagały interpretacji. Zdarzało się również, że ich celem była realizacja interesów określonych grup społecznych przy jednoczesnym pogwałceniu interesów pozostałych<sup>461</sup>. Normy prawne wchodziły w życie praktycznie z dnia na dzień. Skutkowało to tym, że obywatele często nie mieli możliwości zapoznać się z tymi normami oraz powziąć działań w celu ich realizowania lub co gorsza zabezpieczyć swoich interesów przed konsekwencjami obowiązków nałożonych na nich przez prawo. Takie działanie władzy może powodować uzasadnioną frustrację, której przyczyną jest brak stabilizacji i bezpieczeństwa<sup>462</sup>.

Traktat z Maastricht z dnia 1 listopada 1993 r. podkreślił fundamentalność kwestii praworządności dla państw członkowskich. Została ona przedstawiona w art. 2 TUE oraz

---

<sup>458</sup> W. Jaeger, *Teologia wczesnych filozofów greckich*, Kraków 2007, s. 183.

<sup>459</sup> Zob. L.L. Fuller, *Moralność prawa...*, jw., s. 38.

<sup>460</sup> Tamże, s. 40.

<sup>461</sup> Zob. M. Zmierczak, *O pojmowaniu państwa prawa...*, jw., s. 27.

<sup>462</sup> Tamże, s. 29.

w preambule Karty Praw Podstawowych. Praworzędność to wraz z demokracją i prawami człowieka stanowią podstawowe filary Unii Europejskiej. Praworzędność została zapisana również w preambule do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC). Do pojęcia praworzędności wielokrotnie odwoływał się również Trybunał Sprawiedliwości, który określił Unię jako zbudowaną na rządach prawa, państwa członkowskie podlegają w niej kontroli, co do wydanych przez siebie aktów w zakresie ich zgodności z traktatami założycielskimi. Co istotne, po raz pierwszy Trybunał uczynił to już w 1986 r., a więc zanim art. 2 TUE został uchwalony<sup>463</sup>.

W wyroku w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi Europejskiemu Trybunał wskazał, że „Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, więc zarówno państwa członkowskie, ale również instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat”<sup>464</sup>. Oprócz tego w wyroku *Rosneft Oil Company* przeciwko Her Majesty’s Treasury Trybunał uznał, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej, która służy zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa<sup>465</sup>. Najbardziej doniosły dla niniejszych rozważań był wyrok w sprawie *Openbaar Ministerie* przeciwko *Ruslanasowi Kovalkovasowi*. Trybunał orzekł, iż władzę sądową należy odróżnić od władzy wykonawczej, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawa<sup>466</sup>.

Według Komisji, praworzędność stanowi jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych Unii. Przestrzeganie tej zasady jest warunkiem ochrony innych wartości, które zostały wymienione w art. 2 TUE jak również wszystkich praw i obowiązków, które wynikają z traktatów oraz pozwalają na budowanie zaufania obywateli UE, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych innych państw członkowskich<sup>467</sup>. Komisja podkreśla, że należyte funkcjonowanie praworzędności jest niezbędne w szczególności dla sprawnego działania rynku wewnętrznego i tworzenia otoczenia sprzyjającego inwestycjom, ponieważ przedsiębiorcy muszą być pewni równego traktowania wobec prawa. Będzie to możliwe

---

<sup>463</sup> Zob. E. Krzysztofik, *Pojęcie praworzędności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7, s. 12.

<sup>464</sup> Tamże, s. 13.

<sup>465</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2016 r., C-455/14 P, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-455-14-p-h-v-rada-unii-europejskiej-i-komisja-522165854> (dostęp: 01.01.2023).

<sup>466</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., C-477/16 PPU, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-477-16-ppu-openbaar-ministerie-v-rusla-nas-522595000> (dostęp: 01.01.2023).

<sup>467</sup> Zob. D. Boszczyk, *Praworzędność w państwach członkowskich UE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 15.



tylko wtedy, gdy państwo członkowskie dochowa wartości z art. 2 TUE<sup>468</sup>. Wskazuje się też na istotne znaczenie praworządności w odniesieniu do prawa konkurencji oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS)<sup>469</sup>. Ze względu na zależności łączące UE i jej państwa członkowskie oraz państwa członkowskie między sobą, a także ze względu na zaangażowanie państw w budowę „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” działania zagrażające praworządności, jako wartości z art. 2 TUE podejmowane przez jedno państwo członkowskie stanowią zagrożenie dla skuteczności całego systemu unijnego, systemów prawnych innych państw członkowskich oraz ochrony uprawnień jednostek, w tym ochrony praw podstawowych<sup>470</sup>.

Na praworządność w rozumieniu przyjętym np. przez Komisję składają się ogólne zasady prawa UE, które znajdują swoje źródło w orzecznictwie TS, odwołującym się do zasad wspólnych dla porządków konstytucyjnych państw członkowskich. Należy jednak pamiętać o tym, że to TS będzie musiał rozstrzygnąć, które z tych zasad można uznać za element praworządności na poziomie UE, i określić wymogi, które płyną z tych zasad dla państw członkowskich. Zasady te mogą mieć przy tym na płaszczyznach krajowej i unijnej odmienny zakres lub poziom ochrony<sup>471</sup>.

Do wspólnych dla państw członkowskich elementów składających się na zasadę państwa prawnego Komisja zalicza zasadę legalności, która w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich v. CAS Succhi di Frutta SpA<sup>472</sup>. potwierdził, że zasada legalności jest podstawową zasadą Unii, stwierdzając, że „we wspólnocie prawa poszanowanie zgodności z prawem powinno być należycie zapewnione” (pkt 63 wyroku).

Kolejną istotną zasadą państwa prawa Komisja zalicza zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych. Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Hoechst AG<sup>473</sup> orzekł, że: „We wszystkich systemach prawnych państw członkowskich ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi

---

<sup>468</sup> Tamże, s. 16.

<sup>469</sup> Zob. M. Lewandowska, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna [w:] Praworządność współczesne wyzwania*, red. A. Łazarska, R. A. Stefański, P. Szustakiewicz, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022, s. 109.

<sup>470</sup> Tamże, s. 110.

<sup>471</sup> Zob. D. Kornobis-Romanowska, *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiedzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 132.

<sup>472</sup> Wyr. TS z 29.4.2004 r., C-496/99 P, Komisja Wspólnot Europejskich v. CAS Succhi di Frutta SpA., ECLI:EU:C:2004:236.

<sup>473</sup> Wyr. TS z 21.9.1989 r., 46/87 oraz 227/88, Hoechst AG v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1989:337.

mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te zapewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją. Potrzebę takiej ochrony trzeba uznać za ogólną zasadę prawa [Unii] (...)” (pkt 19 wyroku).

Istotne znaczenie ma również prawo do niezależnego sądu, co wiąże się z podziałem władzy. Ten element zasady rządów prawa Komisja wywodzi ze związku pomiędzy prawem do rzetelnego procesu sądowego a rozdziałem władz. Podobnie jak przy wymienianiu poprzednich elementów składowych zasady państwa prawnego, także tutaj KE cytuje orzecznictwo TS. W wyroku w sprawach połączonych C-174/98 P oraz C-189/98 P<sup>474</sup> Trybunał stwierdził, że „ogólna zasada prawa [Unii], zgodnie, z którym każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, (...) obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej (...)” (pkt 17 wyroku). Komisja zauważa w związku z tym, że zasada rozdziału władz jest ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym. Komisja Europejska przywołuje stanowisko Trybunału, który wspominał o operacyjnym rozdziale władz oznaczającym niezależną i skuteczną kontrolę sądową, wskazując, „że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie pełniło jednocześnie rolę prawodawcy, administratora i sędziego, o ile wszystkie te funkcje wykonuje z poszanowaniem zasady rozdzielności władz, charakteryzującej funkcjonowanie państwa prawa (...)”<sup>475</sup>.

Unia Europejska może chronić praworządność za pomocą mechanizmów przewidzianych w prawie unijnym tylko w takim zakresie, w jakim ustalone zostaną odpowiednie standardy oceny, i to niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z oceną o charakterze politycznym (zakładającą swobodne uznanie decydentów), bez udziału TS (jak np. w procedurze z art. 7 TUE), czy z oceną o charakterze ściśle prawnym dokonywaną przez TS lub sądy krajowe<sup>476</sup>.

Zgodnie z art. 2 TUE Unia, jako organizacja o charakterze ponadnarodowym, opiera się na wartości państwa prawnego, a wartość ta jest wspólna państwom członkowskim. Wynika z tego, że art. 2 TUE nie odsyła wyraźnie do prawa państw członkowskich w celu ustalenia

---

<sup>474</sup> Wyrok TS z 11.1.2000 r., C-174/98 P oraz C-189/98 P, Królestwo Niderlandów i Gerard van der Wal v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:1.

<sup>475</sup> Wyrok TS z 22.12.2010 r., C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

<sup>476</sup> Zob. D. Gębura, *Idea praworządności w krajach UE*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 11-12, s. 16.

znaczenia i zakresu praworządności, lecz jedynie stwierdza, że wartość ta jest przez państwa członkowskie podzielana. Jest to zresztą oczywiste, zważywszy, że tylko pod takim warunkiem możliwa jest akcesja do UE (art. 49 TUE)<sup>477</sup>.

Niezawisłość sędziowska wchodząca w zakres praworządności z art. 2 TUE jest, jako element zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 TUE, art. 47 KPP), niezbędna dla funkcjonowania unijnego systemu ochrony prawnej, a dokładniej: wypełniania przez sądy krajowe funkcji polegającej na kontroli prawa krajowego pod kątem prawa UE oraz skutecznego stosowania prawa UE w krajowych porządkach prawnych<sup>478</sup>. Od zachowania przez sądy krajowe niezależności zależą: funkcjonowanie procedury prejudycjalnej, skuteczna ochrona uprawnień wywiedzionych przez jednostki z prawa UE oraz funkcjonowanie PWBS, ponieważ w tej przestrzeni, w celu zachowania wymogów zasady wzajemnego zaufania, konieczne jest istnienie niezależnych sądów krajowych. Niezawisłość sądów jest też konieczna, by zapewnić przestrzeganie prawa unijnego przez państwa członkowskie<sup>479</sup>. Niezawisłość chroni instytucjonalny status sędziego krajowego (ASJP) wobec pozostałych władz państwa. Innymi słowy, ochrona niezawisłości sędziowskiej służy ochronie tych organów państwa członkowskiego, które są kluczowe z perspektywy skuteczności systemu prawa UE, a zatem również z perspektywy utrzymania ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej<sup>480</sup>.

W odniesieniu do państw członkowskich zasada praworządności z art. 2 TUE obejmuje obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnemu w wewnętrznych porządkach prawnych oraz skutecznego systemu ochrony prawnej. Konkretnie, praworządność w tym kontekście zabezpiecza: centralną rolę art. 19 TUE, stanowiącego uszczegółowienie zasady państwa prawa i gwarantującego skuteczną kontrolę sądową działań państw członkowskich w zakresie zastosowania prawa UE, tak po stronie TS, jak i sądów krajowych, skuteczne stosowanie prawa UE w wewnętrznych porządkach prawnych, skuteczną ochronę uprawnień jednostek wywiedzionych z prawa UE<sup>481</sup>. W ten sposób zasada praworządności ma na celu również zapewnienie przestrzegania pozostałych wartości z art. 2 TUE przy okazji stosowania prawa UE w państwach członkowskich (w tym poszanowania godności

---

<sup>477</sup> Tamże, s. 17.

<sup>478</sup> Zob. M. Lewandowska, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna...* jw., s. 111.

<sup>479</sup> Zob. E. Grzegorzczak, *Niska świadomość prawna społeczeństwa fundamentem kryzysu praworządności* [w:] *Praworządność współczesne wyzwania*, red. A. Łazarska, R. A. Stefański, P. Szustakiewicz, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022, s. 243.

<sup>480</sup> Zob. D. Górzyczka, *Zasady i wartości w Unii Europejskiej* „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2016, nr 12, s. 32,

<sup>481</sup> Zob. K. Bosek, *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 3, s. 16.

ludzkiej, wolności i praw podstawowych), choć jest wartością od nich odrębną. Potwierdza się, więc, że praworządność w rozumieniu art. 2 TUE pełni funkcję ochronną dla ponadnarodowego i autonomicznego porządku prawnego UE w krajowych porządkach prawnych, porządku, który opiera się na wszystkich wartościach z art. 2 TUE<sup>482</sup>.

Zaliczenie do wartości praworządności z art. 2 TUE zasady niezawisłości sędziowskiej (w ramach zasady skutecznej ochrony sądowej), zasady rozdziału władzy sądowniczej i wykonawczej oraz obowiązku zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii nadaje tym elementom szczególny konstytucyjny status w prawie UE<sup>483</sup>. Nadanie tego statusu wskazanym elementom związane jest z ich znaczeniem dla skuteczności ponadnarodowego systemu prawa UE. Takie wyróżnienie może stanowić podstawę do zróżnicowania statusu zasad istotnych z perspektywy funkcjonowania unijnego porządku prawnego. Będą, bowiem np. zasady ogólne prawa UE, stanowiące emanację wartości praworządności z art. 2 TUE oraz zasady, które tą emanacją nie są<sup>484</sup>. Z natury rzeczy naruszenie przez państwo członkowskie jednego z elementów praworządności może mieć dalej idące skutki (z perspektywy systemu UE), niż naruszenie regulacji unijnych, które nie stanowią uszczegółowienia praworządności, jako wartości UE. Może to stanowić punkt wyjścia do zróżnicowania reakcji systemu prawa unijnego na naruszenie ze strony państwa członkowskiego w obu sytuacjach, zarówno pod kątem intensywności tej reakcji, jak i środków, które system prawa UE będzie w ramach tej reakcji wykorzystywał. Przyporządkowanie określonych elementów unijnego porządku prawnego wartości praworządności może dodatkowo wzmocnić wagę tych zasad w europejskiej przestrzeni prawnej, co może znaleźć odzwierciedlenie w sposobie ich wykładni i stosowania<sup>485</sup>.

O ile Traktat z Amsterdamu posługiwał się pojęciem zasad UE, o tyle Traktat z Lizbony używa pojęcia wartości UE. Tak też art. 2 TUE ujmuje zasadę państwa prawnego. Nasuwa się tu pytanie o kryterium rozróżnienia wartości od zasad. Do „wartości UE” odwołuje się TUE w art. 2, natomiast w pozostałych regulacjach TUE i TFUE dominuje określenie „zasady” (np. tytuł II TUE „Postanowienia o zasadach demokratycznych”)<sup>486</sup>. Także w odniesieniu do zasady państwa prawnego TUE nie jest spójny. O ile, bowiem art. 2 TUE ujmuje ją, jako wartość, o tyle preambuła do TUE odwołuje się do niej także, jako do zasady,

---

<sup>482</sup> Tamże, s. 17.

<sup>483</sup> Zob. M. Sikora, *Praworządność: idea demokratycznego państwa*, „Forum Prawnicze” 2019, t. 4, nr 1, s. 27.

<sup>484</sup> Zob. M. Jończyk, *Skutki naruszenia praworządności przez państwo członkowskie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2017, nr 8, s. 7.

<sup>485</sup> Zob. D. Boszczyk, *Praworządność w państwach członkowskich UE...*, jw., s. 16.

<sup>486</sup> Zob. R. Kwiecień, *Wartości Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 18.

„(...) Potwierdzając swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego (...)”. Także Karta praw podstawowych w preambule mówi o zasadach demokracji i państwa prawnego, na których opiera się UE, w odróżnieniu od wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności, także będących podstawami UE. Sądzić można, że „wartości” UE z art. 2 TUE są fundamentem porządku aksjologicznego UE<sup>487</sup>. Na ich podstawie wyprowadzane są następnie w poszczególnych artykułach traktatów pochodne „zasady” dotyczące różnych dziedzin i zagadnień integracji<sup>488</sup>. Zdaniem J. Sozańskiego pojęcie wartości to nowa kategoria normatywna, której Traktat z Lizbony nadał wysoką pozycję hierarchiczną i istotną rolę w porządku unijnym. Należy je odróżnić od pojęcia ogólnych zasad prawa, które odnosi się do samych podstaw systemu prawnego Unii, wynikających z tychże wartości. Obie kategorie powinny, więc być źródłami prawa, a także posiadać w prawie UE pozycję nadrzędną<sup>489</sup>.

W wyroku ASJP Trybunał Sprawiedliwości odwoływał się do „wartości” praworządności z art. 2 TUE i do „ogólnej zasady prawa” (zasady skutecznej ochrony sądowej) będącej częścią tej wartości<sup>490</sup>. Trybunał wskazał ponadto, że Unia opiera się na wartościach z art. 2 TUE, jest „Unią prawa” (w rozumieniu, że jest Unią o właściwościach państwa prawa), a inne przepisy traktatowe zawierające ogólne zasady prawa UE (takie jak art. 19 TUE) jedynie ją „konkretyzują”. Konkretnie prawa i obowiązki w orzeczeniu ASJP Trybunał wywodzi z ogólnej zasady skutecznej ochrony sądowej będącej częścią praworządności. Istnienie kontroli sądowej jest „cechą” państwa prawa rozumianego w tym wypadku, jako „Unii prawa”<sup>491</sup>.

Artykuł 2 TUE jest częścią prawa unijnego, a w związku z tym może być stosowany i interpretowany przez TS, instytucje unijne i sądy krajowe. Wskazuje się na to, że „zasada państwa prawa posiada (...) wymiar wewnętrzny, jako wartość leżąca u podstaw Unii i kryterium oceny legalności działania jej instytucji i państw członkowskich w dziedzinach kompetencji Unii”. Znaczenie prawne klauzuli praworządności (art. 2 TUE), odrębne od jej elementów składowych, mogłoby, więc polegać na tym, że może ona zobowiązywać do

---

<sup>487</sup> Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sędziów i niezawisłości sądów*, Wydawnictwo C.H. Becka, Warszawa 2019, s. 106.

<sup>488</sup> Tamże, s. 107.

<sup>489</sup> Zob. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 45.

<sup>490</sup> Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie i Unii Europejskiej...*, jw., s. 107.

<sup>491</sup> Tamże, s. 108.

określonego kierunku wykładni zasad, które stanowią jej część<sup>492</sup>. Jak podkreśla L. Pech, praworządność jest wartością założycielską dla unijnego porządku prawnego. Odnosząc się do jej wymiaru związanego z działalnością instytucji unijnych, autor ten stwierdza, że sądy unijne muszą brać praworządność pod uwagę przy wykonywaniu swojej funkcji orzeczniczej, a ten obowiązek doprowadził nieraz do dynamicznej wykładni przepisów traktatowych<sup>493</sup>. Gdyby uznać, że praworządność jest tylko wypadkową swych elementów, nie mogłaby ona wskazywać rozwiązań dla konkretnych problemów prawnych. Od wyroku *LesVerts* jest jednak jasne, że takie rozwiązania mogą być z tej zasady wyinterpretowane<sup>494</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości praworządność (art. 2 TUE) ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną. W tym sensie praworządność jest „klauzulą parasolową” (zasadą parasolową, meta zasadą), która podlega ukształtowaniu przez orzecznictwo TS zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE. Z tej perspektywy wyłącznie Trybunał może kształtować treść i skutki normatywne wartości praworządności z art. 2 TUE oraz jej elementów. Jest to naturalna funkcja TS w kontekście mechanizmów sądowych. Jednak również przy wykorzystywaniu mechanizmów oceny politycznej instytucje unijne powinny przyjmować, jako wiążący punkt wyjścia do oceny praworządności, minimalny standard wynikający z orzecznictwa TS na tle art. 2 TUE<sup>495</sup>.

Można zadać sobie pytanie, dlaczego praworządność ma tak ogromne znaczenie dla UE?. Zasada praworządności stopniowo stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego prawa konstytucyjnego i organizacji międzynarodowych (w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy) w zakresie regulowania wykonywania władzy publicznej. Gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Przestrzeganie praworządności nie tylko jest niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich wartości podstawowych wymienionych w art. 2 Traktatu UE, lecz jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw

---

<sup>492</sup> Zob. M. Araszkiewicz, M. Florczak-Wątor, *Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz Zasada legalizmu* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 66.

<sup>493</sup> Tamże, s. 67.

<sup>494</sup> Zob. D. Boszczyk, *Praworządność w państwach członkowskich UE...*, jw., s. 16.

<sup>495</sup> Zob. E. Brylski, *Walka o praworządność*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2018, nr 19, s. 32.

członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE, jako „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”. Należy podkreślić, że Komisja Europejska traktuje zasadę państwa prawnego całościowo, tj. z uwzględnieniem tak jej aspektu formalnego, jak i materialnego. Podkreśla, że nie można jej utożsamiać jedynie z czysto formalnymi i proceduralnymi wymogami, gdyż jest ona narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Dlatego praworządność jest „zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych”. Zaś UE jest, jak wynika z orzecznictwa TS, „wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE, oraz że traktat ten ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji”<sup>496</sup>.

Rządy prawa należy kwalifikować dwoiście, zarówno, jako wartość UE, jak i zasadę ogólną systemu prawa UE. Jako wartość rządy prawa są strukturalną, konstytucyjną zasadą samej UE, pierwotną normą aksjologiczną, mającą rolę nadrzędną i uzasadniającą wyprowadzaniu z niej zasady państwa prawnego, jako ogólnej zasady prawa Unii. Ta ostatnia zdecydowanie lepiej nadaje się do sądowego wykorzystania. W związku z tym absolutnie nieuprawniony jest wniosek, że kwalifikowanie praworządności, jako wartości podważa jej naturę, jako ogólnej zasady prawa UE. W literaturze można natomiast spotkać opinię, że termin „wartość” w odniesieniu do praworządności jest „jedynie koncesją poczynioną na rzecz tych, którym niełatwo jest pogodzić się z wzmianką o ponadnarodowej konstytucji, bez negowania jej normatywności, jako podstawowej zasady”<sup>497</sup>.

Praworządność stanowi cechę ponadnarodowego systemu prawa unijnego, jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego względem państw członkowskich. W dotychczasowym orzecznictwie TS uznał, że elementem praworządności w tym rozumieniu jest obowiązek zapewnienia sądom krajowym niezawisłości (w tym odseparowania organów sądowych, sprawujących wymiar sprawiedliwości, od władz wykonawczych) oraz obowiązek skutecznego stosowania prawa UE (odniesionego do skutków wyroków TS oraz źródeł wtórnego prawa UE)<sup>498</sup>.

---

<sup>496</sup> Wyrok TS z 3.9.2008 r., C-402/05 P oraz C-415/05 P., Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 281.

<sup>497</sup> Zob. D. Boszczyk, *Praworządność w państwach członkowskich UE...*, jw., s. 16.

<sup>498</sup> Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie i Unii Europejskiej...*, jw., s. 107.

Z orzecnictwa TS wynika, że praworządność pełni funkcję ochronną dla skutecznego stosowania prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym, wywiedzionych z prawa UE praw podmiotów indywidualnych oraz dla systemu skutecznej ochrony sądowej, w tym w szczególności dla szkieletu osi integracyjnej: sądy krajowe, procedura prejudycjalna – Trybunał Sprawiedliwości<sup>499</sup>. Te elementy, kluczowe dla ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, były w dotychczasowym orzecnictwie już silnie chronione przez tzw. skuteczność systemową (*effet utile*) i osłaniane przed ingerencją ze strony państw członkowskich. Praworządność, ze względu na jej elementy składowe, pełni, więc funkcję ochronną dla ponadnarodowego i autonomicznego porządku prawnego Unii Europejskiej<sup>500</sup>.

Wartości z art. 2 TUE, jako wspólne państwom członkowskim, a także, jako warunek przystąpienia do UE<sup>501</sup>, muszą być niezależnie od zakresu zastosowania prawa UE, przestrzegane przez państwa członkowskie, by podtrzymać prawa wynikające dla nich z członkostwa w Unii Europejskiej. Wartości te, stanowią część tożsamości konstytucyjnej Unii Europejskiej, a zarazem wymagają zakorzenienia ich w tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Z tego powodu art. 2 TUE nazywany jest też klauzulą homogeniczności. W tym zakresie państwa członkowskie muszą wyznawać wartości zgodne z unijnymi i nie mogą powoływać się na swoją tożsamość narodową związaną z ochroną swoich struktur politycznych i konstytucyjnych<sup>502</sup>, by usprawiedliwić odejście od tych wartości<sup>503</sup>.

### **3.2. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego**

Unia jest specyficzną i jedyną w swoim rodzaju organizacją międzynarodową. Jest zdecydowanie czymś więcej niż klasyczną organizacją międzynarodową jaką jest na przykład Organizacja Narodów Zjednoczonych. Nie jest jednak państwem federalnym, tak jak np. Stany Zjednoczone. To, co różni UE od innych organizacji międzynarodowych, to przede wszystkim poziom integracji tworzących ją państw oraz możliwość tworzenia prawa, które obowiązuje bezpośrednio jej obywateli (oraz pozostałych uczestników obrotu prawnego), a nie tylko państwa członkowskie<sup>504</sup>. Wspólnota powstała na podstawie

---

<sup>499</sup> Ibidem, s. 108.

<sup>500</sup> Zob. E. Brylski, *Walka o praworządność...*, jw., s. 32.

<sup>501</sup> Art. 49 TUE.

<sup>502</sup> Art. 4 ust. 2 TUE

<sup>503</sup> Zob. E. Brylski, *Walka o praworządność...*, jw., s. 32.

<sup>504</sup> Zob. E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 49.



dobrowolnie zawartych umów międzynarodowych, w których każde z państw członkowskich wyraziło zgodę na zrzeczenie się na rzecz Unii części swojej suwerenności w zamian za korzyści, które płyną z wzajemnej współpracy. Jedynym elementem, który spaja powstałą konstrukcję i mającym wpływ na sprawne jej funkcjonowanie jest prawo, które zostało zapisane w Traktatach europejskich (prawo pierwotne) a także w aktach prawnych, które są przyjmowane na ich podstawie (prawo wtórne)<sup>505</sup>.

Co do zasady, państwa członkowskie dobrowolnie przestrzegają obowiązującego prawa, a ewentualne wykonanie wynikających z niego nakazów lub obowiązków odbywa się przy udziale krajowych organów egzekwujących prawo – sądów, policji, komorników sądowych czy specjalistycznych służb (weterynaryjnych, celnych, sanitarnych itp.). Unia w przeciwieństwie do innych wielkich organizacji państwowych, jakie istniały na przestrzeni dziejów nie posiada własnych środków przymusu, ani innych pozaprawnych spajających ją elementów<sup>506</sup>. Członkostwo w Unii jest dobrowolne i każde państwo członkowskie może z niej wystąpić, ale tak długo jak pozostaje jej członkiem, jest ono zobowiązane do przestrzegania obowiązującego prawa unijnego, które ma pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym<sup>507</sup>. W tych warunkach zasada praworządności ma pierwszorzędne znaczenie w odniesieniu do przestrzegania innych fundamentalnych zasad prawa unijnego i praw człowieka<sup>508</sup>. Wynikający z tej zasady obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwa, obywateli i jak również innych uczestników obrotu gospodarczego pozwala na skuteczne egzekwowanie pozostałych zasad i norm prawnych. Nie można na przykład skutecznie zwalczać różnych form dyskryminacji osób (np. ze względu na narodowość, co ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego w UE), jeżeli nie przestrzega się i skutecznie nie egzekwuje przepisów prawa zawierających zakaz takiej dyskryminacji<sup>509</sup>.

Prawo Komisji Europejskiej do interesowania się stanem przestrzegania zasady praworządności w państwach członkowskich UE (w tym oczywiście w Polsce) wynika wprost z art. 2 TUE, którego treść została dodatkowo doprecyzowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>510</sup>. Organizacja i funkcjonowanie polskiego systemu

---

<sup>505</sup> Zob. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2005, s. 39.

<sup>506</sup> Zob. D. Chmiel, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 12.

<sup>507</sup> Zob. I. Kawka, *Kompetencje i zakres działania Unii Europejskiej...*, jw., s. 19.

<sup>508</sup> Zob. A. Wróbel, *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją? Rozmowa z prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. Markiem Safjanem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 4

<sup>509</sup> Zob. P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 10

<sup>510</sup> Zob. W. Rdzeń, *Organizacja i funkcjonowanie polskiego systemu sądownictwa po 2015 roku*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 8.

sądownictwa może być przedmiotem zainteresowania Komisji również na podstawie wspomnianych powyżej przepisów: art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 KPP, w takim zakresie, w jakim stosują one prawo unijne, a polscy sędziowie działają, jako sędziowie unijni. Ogólne prawo Komisji do działania w tym obszarze wynika też z wielu szczegółowych postanowień TUE i TFUE, które przyznają jej rolę „strażniczki Traktatów” i instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie należytego przestrzegania prawa unijnego, w szczególności przez państwa członkowskie UE i ich organy<sup>511</sup>.

W tym miejscu należy też podkreślić, że na przestrzeganie wszystkich wspomnianych powyżej zasad i przepisów Polska i Polacy zgodzili się w sposób dobrowolny wyrażając to w referendum mówiącym o przystąpieniu do UE. Traktat akcesyjny (podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach) został wynegocjowany i podpisany przez ówczesnych przedstawicieli demokratycznie wybranych polskich władz. Następnie zatwierdzili go sami obywatele. W związku z tym, nie zasadne jest czynienie Komisji zarzutu z tego, że stoi na straży przestrzegania określonych reguł, nie mając na to zgodny polskich obywateli. Takie same kompetencje do działania Komisja posiada również wobec innych państw członkowskich.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego państw członkowskich umocowana została w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, z lat 60. i 70. XX w. w sprawach: 26/62, Van Gend<sup>512</sup>, 6/64, Costa przeciwko E.N.E.L.<sup>513</sup>, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft<sup>514</sup>, czy 106/77, Simmenthal<sup>515</sup>. W wyrokach tych Trybunał wskazał na odmienną obowiązujecego wówczas Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>8</sup> (dalej: TEWG) od klasycznych umów międzynarodowych. Podkreślił, że TEWG ustanowił nowy porządek prawny, na rzecz którego państwa ograniczyły swoje prawa suwerenne. Ma on charakter autonomiczny i jest niezależnym źródłem prawa, które wiąże zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele. W konsekwencji sformułowano zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem w kraju. Zgodnie z nią w sytuacji kolizji norm TEWG z normami prawa krajowego nie można pominąć skuteczności norm wspólnotowych. Takie pominięcie zdecydowanie skutkuje naruszeniem wielu obowiązków

---

<sup>511</sup> Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 33.

<sup>512</sup> Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1

<sup>513</sup> Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>514</sup> Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>515</sup> Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49.

traktatowych przez państwa członkowskie oraz daje podstawy prawne zakwestionowania samej Wspólnoty.

Z zasady pierwszeństwa wynika również to, że państwa członkowskie powołując prawo krajowe krajowych, nie mogą pomijać prawa funkcjonującego w całej uni. Jeśli taka sprzeczność zaistnieje, prawu unijnemu przysługuje pierwszeństwo stosowania przed przepisami prawa krajowego. Ponadto sądy krajowe mają zapewnić efektywność prawu unijnemu, w tym w razie konieczności odmówić zastosowania niezgodnych przepisów krajowych, i to bez konieczności uprzedniego uchylecia tych przepisów przez ustawodawcę lub sąd konstytucyjny. Ważność środków prawnych, które zostały przyjęte przez instytucje Unii Europejskiej może być oceniana wyłącznie w świetle prawa unijnego. Jak wskazuje M. Giemza wyłączność w tym zakresie przysługuje Trybunałowi Sprawiedliwości. Należy podkreślić, że już we wczesnym orzecznictwie Trybunał rozstrzygnął w sposób jednoznaczny, że państwa członkowskie nie mogą odmówić stosowania prawa unijnego, nawet, jeśli byłoby ono sprzeczne z przepisami krajowymi rangi konstytucyjnej<sup>516</sup>.

Jak wskazał M. Giemza zasada pierwszeństwa jest tzw. regułą kolizyjną, która w przypadku kolizji prawa unijnego i krajowego pozwala rozstrzygnąć, jaki przepis, unijny czy krajowy, należy zastosować w konkretnym stanie faktycznym. Zasadę pierwszeństwa można odnieść i do przepisów prawa pierwotnego, jak i pochodnego UE. W ujęciu unijnym, (które jest kwestionowane w orzecznictwie większości trybunałów konstytucyjnych państw unijnych) dotyczy wszystkich przepisów krajowych bez względu na ich miejsca w hierarchii źródeł prawa, w tym nawet przepisów o randze konstytucyjnej. Z punktu widzenia stosowania zasady pierwszeństwa nie ma w ogóle znaczenia, kiedy przepisy wprowadzono: po czy przed wejściem w życie traktatów założycielskich<sup>517</sup>.

W opinii Służby Prawnej Rady stwierdzono, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę” prawa wspólnotowego, a zasada ta „jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej”. Opinia Służby Prawnej Rady przywoływała przy tym precedensowy wyrok w sprawie *Costa v. ENEL* z 15.07.1964 r., cytując jego następujący fragment: „prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych

---

<sup>516</sup> Zob. M. Giemza, *Zasada pierwszeństwa w UE*, „Studia Europejskie” 2019, nr 3, s. 21.

<sup>517</sup> Tamże, s. 22.

Wspólnoty”<sup>518</sup>. Następnie w opinii stwierdza się: „Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”<sup>519</sup>.

Z prawnego punktu widzenia brak wyraźnego odniesienia w TUE lub TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony do zasady pierwszeństwa nie zmienia dotychczasowego stanu prawnego, mającego umocowanie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Zmiana ustrojowa Unii, tj. jej przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową, pociąga jednak za sobą istotne umocnienie zasady pierwszeństwa: nie polega ono na modyfikacji istoty prawnej tej zasady, ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, lecz na rozszerzeniu zakresu jej działania – na obszar regulacyjny całej Unii z pewnymi wyłączeniami<sup>520</sup>.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego dotyczy sytuacji, w której sąd krajowy stwierdzi sprzeczność między prawem krajowym i prawem unijnym. Wówczas sąd krajowy ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność przepisów unijnych, odmawiając w razie potrzeby z urzędu zastosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nawet późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym<sup>521</sup>. Zdaniem TS prawo unijne powoduje nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z prawem unijnym obowiązujących przepisów prawa krajowego, a normy prawa Unii podlegające bezpośredniemu stosowaniu, które dotyczą zarówno państw członkowskich, jak i jednostek będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu unijnemu, powinny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania<sup>522</sup>.

A. Kocoń za przykład dotyczący rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy prawem unijnym a prawem konstytucyjnym we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości wskazuje na sprawę, która dotyczy programu skupu obligacji skarbowych (OMT). Program ten został

---

<sup>518</sup> Zob. A. Wyrozumka, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 297.

<sup>519</sup> Zob. M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wydawnictwo UW, Wrocław 2017, s. 154.

<sup>520</sup> Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 11, s. 24

<sup>521</sup> Zob. P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy* [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2015, s. 190.

<sup>522</sup> Zob. A. Kocoń, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przeгляд Sejmowy” 2017, nr 4, s. 70

ogłoszony przez Europejski Bank Centralny (EBC). Do niemieckiego FTK złożono szereg skarg konstytucyjnych, które dotyczyły zakwestionowania udziału w tym programie niemieckiego banku centralnego. Podkreślano przede wszystkim, że program nie mieści się w kompetencjach EBC oraz, że narusza on konstytucyjną zasadę demokracji, a tym samym niemiecką tożsamość konstytucyjną<sup>523</sup>. Spowodowało to, że FTK skierował zapytanie do Trybunału Sprawiedliwości, czy traktaty Unii upoważniają EBC do przyjęcia programu OMT. W wyroku prejudycjalnym TSUE wskazał, że program OMT mieści się w zakresie polityki pieniężnej, a więc również w zakres kompetencji EBC. FTK podkreślił, że nie dopatruje się sprzeczności tego programu z niemiecką Ustawą Zasadniczą, wskazując jednakże warunki (wynikające także z wyroku TS), jakie muszą być spełnione, aby program OMT był zgodny z prawem unijnym, i tym samym, aby niemiecki bank centralny mógł w nim uczestniczyć<sup>524</sup>.

Z kole P. Brzeziński wskazuje na przykład, gdzie dla odmiany to Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się na ustępstwa w stosunku do sądu konstytucyjnego. Były to wyroki związane z włoskimi sprawami Taricco i Taricco II. Z wyroku prejudycjalnego w sprawie Taricco I wynikało, że włoskie przepisy, które dotyczyły przedawnienia oszustw podatkowych w zakresie podatku VAT mogą mieć wpływ na aspekt fiskalny Unii, uniemożliwiając w sposób skuteczny ukaranie sprawców tych przestępstw. W efekcie sądy włoskie zobowiązano do pominięcia wspomnianych unormowań krajowych<sup>525</sup>. Sądy wyraziły jednak wątpliwość, czy nie prowadziłyby to do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych Republiki Włoskiej, przede wszystkim tzw. zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Dlatego też, w przedmiotowym problemie skierowały problem do Sądu Konstytucyjnego. W sytuacji kolizji prawa unijnego (w związku z wytycznymi zawartymi w wyroku TS) z normami krajowymi rangi konstytucyjnej włoski Sąd Konstytucyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o ponowne rozważenie sprawy, podkreślając, że pierwotny wyrok był niezrozumiały, gdyż nie uwzględniono w nim wszystkich aspektów w odniesieniu do prawa. Podkreślono, że zastosowanie zasady pierwszeństwa zarusza fundamentalne zasady, dotyczące odpowiedzialności karnej, mające na celu ochronę oskarżonego, które znajdują się również w Karcie Praw Podstawowych. Na skutek tego, Trybunał Sprawiedliwości zmodyfikował wykładnię, która wynikała z wyroku

---

<sup>523</sup> Tamże, s. 71.

<sup>524</sup> Zob. D. Gawęcki, *Zasada pierwszeństwa w UE*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 2, s. 8.

<sup>525</sup> Zob. P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 15.

Taricco I, i uznał, że sąd krajowy nie ma obowiązku odmawiać stosowania przepisu krajowego, jeżeli skutkowałoby to naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, w szczególności z uwagi na działania wsteczne, przepisów, które ustanowiły surowsze warunki odpowiedzialności<sup>526</sup>.

Należy również podkreślić, że powoływanie się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet o randze konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa unijnego na terytorium tego państwa<sup>527</sup>. Należy to odnieść do sytuacji, w której sąd powszechny występuje przeciwko mocy wiążącej orzeczenia sądu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego i przeciwko przepisom rangi konstytucyjnej<sup>528</sup>. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że nie ma znaczenia dla stosowania zasady pierwszeństwa w sytuacji, gdy przepisy krajowe nie przewidują możliwości ich niestosowania przez sąd krajowy w sytuacji, kiedy dochodzi do niezgodności z prawem UE. W świetle wyroku ČEZ musi zostać pominięty przepis prawa krajowego, który prowadzi do rezultatu niezgodnego z prawem UE, o ile nie jest możliwe dokonanie pro unijnej wykładni przepisu prawa krajowego w sposób, który pozwoli uniknąć ewentualnego konfliktu<sup>529</sup>. Zdaniem TS: „sąd krajowy ma obowiązek zastosować w całości prawo wspólnotowe i zapewnić ochronę praw, jakie nadaje ono jednostkom, oraz pominąć w razie potrzeby każdy przepis, którego zastosowanie prowadziło w konkretnym przypadku do rezultatu niezgodnego z prawem unijnym”. Biorąc, więc pod uwagę orzecznictwo TS także wszelkie sankcje (w tym zarówno karne jak i administracyjne), które zostały orzeczone na podstawie przepisu krajowego uznawać się będzie za naruszające prawo UE, więc należy uznać je za pozbawione podstawy prawnej<sup>530</sup>.

Na linii Unia Europejska–państwa członkowskie wykrystalizował się swoisty spór o to, jak należy prawidłowo interpretować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, a w konsekwencji, jak rozstrzygać ewentualne konflikty norm konstytucyjnych z prawem unijnym. Należy podkreślić, że wejście w życie Traktatu z Lizbony nie zmieniło w sposób zasadniczy sytuacji. Zarówno przed, jak i po jego wejściu w życie spór ten będzie

---

<sup>526</sup> Zob. M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 54.

<sup>527</sup> Zob. A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 1, s. 24.

<sup>528</sup> Zob. P. Brzeziński, *Zasada pierwszeństwa w orzecznictwie wybranych sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE*, „Ius Novum” 2010, nr 1, s. 77.

<sup>529</sup> Zob. D. Mikołajczyk, *Spór o interpretację zasady pierwszeństwa prawa unijnego*, „Studia Europejskie” 2018, nr 12, s. 9.

<sup>530</sup> Tamże, s. 10

pozostawał nierozstrzygnięty<sup>531</sup>. Można również spotkać się, ze stwierdzeniami mówiącymi, wprost, że ze względu na autonomiczność obu systemów prawnych (unijnego i tego w państwach członkowskich) spór ten nigdy nie będzie mógł jednoznacznie i definitywnie rozwiązany. Deklaracja nr 17, która została dołączona do Traktatu z Lizbony, z tego względu, że miała w niewielkim stopniu spowodować uproszczenie takich sytuacji. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że odwołuje się ona do istniejącego już orzecznictwa, co nie wpływa na zmiany aktualnej pozycji prawnej zasady pierwszeństwa. Jest ona w dalszym ciągu tylko zasadą, która wynika z orzecznictwa ETS. Deklaracja nie stanowi takiego elementu Traktatu, który można uznać za mający taką samą moc prawną, jak sam Traktat<sup>532</sup>.

### **3.3. Ingerencja UE w przestrzeganie praworządności na podstawie artykułu 7 TUE**

Artykuł 7 TUE zawiera trójstopniowe instrumentarium, którego zadaniem jest zapewnić zapewnić przestrzeganie wartości praworządności z art. 2 TUE. Jest to tzw. mechanizm prewencyjny, na mocy, którego Rada UE może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności (ust. 1). Mechanizm ten pozwala Radzie Europejskiej na stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia praworządności w państwie członkowskim (ust. 2) oraz mechanizm sankcyjny, który leży w gestii Rady UE (ust. 3)<sup>533</sup>. Jak wskazują: P. Bárd, S. Carrera, E. Guild, D. Kochenov w praktyce, artykuł 7 TUE ma na celu zachęcić państwa członkowskie do przestrzegania wartości i zasad Unii Europejskiej oraz tworzyć więzi wspólnotowych. W sytuacji, kiedy pojawiają się dowody na naruszenie tych wartości i zasad przez państwo członkowskie, Unia może podjąć odpowiednie środki dla zabezpieczenia trwałości tych wartości i zasad<sup>534</sup>.

Artykuł 7 TUE ustanawia trzy mechanizmy o odrębnych funkcjach, przesłankach zastosowania i skutkach. Ściśle ze sobą połączone są jedynie mechanizmy z art. 7 ust. 2 i 3 TUE. Stwierdzenie poważnego trwałego naruszenia wartości z art. 2 TUE przez Radę

---

<sup>531</sup> Tamże, s. 11.

<sup>532</sup> Zob. K. Rusinek, *Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego w świetle Traktatu z Lizbony* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 7, s. 22.

<sup>533</sup> Zob. R. Prostak, *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2017, Nr 6, s. 45, W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, EU. Enlargement, and Jörg Haider*, „The Columbia Journal of European Law” 2010 nr 16, s. 385.

<sup>534</sup> Zob. P. Bárd, S. Carrera, E. Guild, D. Kochenov, *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe” 2016, nr 91, s. 31.

Europejską<sup>535</sup> jest niezbędne do zainicjowania mechanizmu sankcyjnego<sup>536</sup>. Nie ma natomiast wymogu, by w pierwszej kolejności skorzystać z mechanizmu prewencyjnego z art. 7 ust. 1 TUE. Może on zostać uruchomiony samodzielnie przed pozostałymi procedurami z ust. 2 i 3, ale nic nie stoi na przeszkodzie, by te procedury zostały uruchomione również bez uprzedniego wykorzystania mechanizmu prewencyjnego<sup>537</sup>.

Uzupełnieniem art. 7 TUE jest art. 354 TFUE<sup>538</sup>, który określa zasady głosowania Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady UE w procedurach uregulowanych w art. 7 TUE<sup>539</sup>. Dodatkowo art. 354 TFUE określa sposób głosowania w Radzie UE w sytuacji, w której zostanie podjęta decyzja na podstawie art. 7 ust. 3 TUE o zawieszeniu państwa członkowskiego UE w prawie do głosowania w Radzie UE. Natomiast art. 269 TFUE określa rolę Trybunału Sprawiedliwości i zakres kontroli sądowej w odniesieniu do aktów przyjętych w procedurze z art. 7 TUE<sup>540</sup>.

Procedura ochrony wartości unijnych została wprowadzona do prawa unijnego na podstawie traktatu z Amsterdamu, ale art. 7 TUE został, w obecnym brzmieniu, ukształtowany dopiero traktatem z Lizbony. W pierwotnym kształcie procedura z art. 7 TUE była dwustopniowa<sup>541</sup>. Zawierała mechanizm zawarty obecnie w art. 7 ust. 2 TUE (stwierdzenie naruszenia) i art. 7 ust. 3 TUE (sankcje), pozbawiona była natomiast mechanizmu prewencyjnego<sup>542</sup>. Ten ostatni wprowadzony został dopiero na podstawie traktatu z Nicei. Wprowadzenie mechanizmu prewencyjnego było uzasadnione doświadczeniem związanym z przypadkiem austriackim. W 1999 r. po wyborach parlamentarnych w Austrii do rządu austriackiego mieli wejść przedstawiciele skrajnie prawicowej partii Jörga Haidera (Freiheitliche Partei Österreichs)<sup>543</sup>. Wśród 14 państw członkowskich wzbudziło to poważne obawy związane z zachowaniem wartości unijnych. W tamtym czasie podjęto decyzję o skorzystaniu z metod prawa międzynarodowego

---

<sup>535</sup> Art. 7 ust. 2 TUE.

<sup>536</sup> Art. 7 ust. 3 TUE, Zob. D. Kochenov, *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, „EUI Working Papers. Law” 2017, No. 10, s. 1

<sup>537</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Mechanizm z „nuklearnego” art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 22.

<sup>538</sup> Zob. M. Taborowski, *Komentarz do art. 354 TFUE [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. III, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1165.

<sup>539</sup> Tamże, s. 23.

<sup>540</sup> Zob. R. Proszak, *W poszukiwaniu politycznego mechanizmu...*, jw., s. 45.

<sup>541</sup> Zob. E. Bagińska, S. Majkowska-Szulc, *Causation as a requirement for liability of a Member State under Art. 7 TEU [w:] Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, red. A. Hatje, L. Tichý, Baden-Baden 2018, „Europarecht”, Beiheft 1, s. 125.

<sup>542</sup> Obecny art. 7 ust. 1 TUE.

<sup>543</sup> Zob. L. Adamovich, *Juristische Aspekte der „Sanktionen” der EU-14 und des „Weisenberichtes”*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 2001, nr 28, s. 89.



w postaci bilateralnych sankcji państw członkowskich UE<sup>544</sup>. Celem tych sankcji było utworzenie „kordonu sanitarnego” wokół rządu austriackiego i polegały m.in. na zawieszeniu stosunków dyplomatycznych, (poza szczeblem technicznym), zawieszeniu kontaktów z wysokimi urzędnikami państwowymi, a także na braku poparcia dla obywateli Austrii w przypadku starania się o stanowiska w organizacjach międzynarodowych<sup>545</sup>.

Stworzenie mechanizmu chroniącego wartości Unii nie jest czymś zupełnie nowym. Pierwsze takie pomysły pojawiły się już w latach 80 XX wieku. Wiązało się z przystąpieniem do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Grecji – państwa, które doświadczało dyktatury pułkowników. Pierwowzorem mechanizmu zawartego w art. 7 TUE jest zatwierdzony przez Parlament Europejski w 1984 roku projekt traktatu związanego z ustanowieniem Unii Europejskiej (nigdy nie wszedł w życie). W art. 44 projektu tegoż traktatu Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Komisji albo Parlamentu Europejskiego miał w kompetencji możliwość stwierdzenia poważnych i trwale naruszanych zasad demokratycznych lub praw podstawowych przez państwo członkowskie. Trybunał, mógł również wskazać, na trwałe i poważne naruszenie traktatów. Z chwilą takiego stwierdzenia, Rada Europejska, po wysłuchaniu państwa członkowskiego i za zgodą Parlamentu Europejskiego, miała mieć prawo do nałożenia sankcji, które miały polegać na zawieszeniu części albo całości praw państwa członkowskiego<sup>546</sup>. Zawieszenie miało również dotyczyć praw traktatowych obywateli tego państwa. Mechanizm z 1984 r. był mieszany. Mógł w nim uczestniczyć zarówno Trybunał, który dokonywał oceny prawnej dostrzeżonego naruszenia. Dopiero w następnej kolejności o jakichkolwiek sankcjach decydował organ polityczny (Rada Europejska)<sup>547</sup>.

W przeciwieństwie do projektu z lat 80. XX w. Procedura z art. 7 TUE jest od początku do końca procedurą, w której państwa członkowskie w ramach Rady albo Rady Europejskiej dokonują uznaniowej oceny działań jednego z państw członkowskich. W przeciwieństwie do mechanizmów sądowych taka konstrukcja mechanizmu ochrony praworządności pozostawia dużą przestrzeń dla rozwiązań dyplomatycznych w sytuacji, gdy pojawi się istotne zagrożenie dla wspólnych wartości unijnych<sup>548</sup>. Uznaniowość Rady UE i Rady Europejskiej podlega jednak demokratycznej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego. Ta zgoda jest w szczególności kluczowa w ramach procedury z art. 7 ust. 2 TUE polegającej

---

<sup>544</sup> Zob. J. Janicki, *Mechanizmy ochrony praworządności w UE*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 3, s. 19.

<sup>545</sup> Tamże, s. 20.

<sup>546</sup> Zob. D. Kopacz, *Unia broni praworządności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 1 s. 6.

<sup>547</sup> Tamże, s. 7.

<sup>548</sup> Zob. J. Janicki, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, jw., s. 20.

na stwierdzeniu trwałego i poważnego naruszenia wartości unijnych, co umożliwia następnie nałożenie na państwo członkowskie sankcji<sup>549</sup>. Polityczny charakter oceny dokonywanej w ramach art. 7 TUE jest widoczny również ze względu na art. 269 TFUE, który wyłącza jurysdykcję TS odnośnie do merytorycznej kontroli aktów przyjętych w procedurze z art. 7 TUE<sup>550</sup>.

Mechanizm z art. 7 TUE został zaprojektowany do nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie wartości z art. 2 TUE. Postępowanie to pozwala, więc bezpośrednio na ochronę praworządności. Wprowadzenie procedury z art. 7 TUE było związane z obawami, które pojawiły się w oczekiwaniu na rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym państwa postkomunistyczne. Procedura ta została ostatecznie wprowadzona traktatem z Amsterdamu.

Mechanizm z art. 7 TUE pełni kilka funkcji. Jedną z nich jest funkcja prewencyjna. Sam fakt istnienia tej procedury, ma za zadanie „odstraszać” od naruszenia wartości z art. 2 TUE. Funkcję prewencyjną pełni w szczególności procedura z art. 7 ust. 1 TUE, która umożliwia stwierdzenie wyraźnego ryzyka naruszenia wartości unijnych, co w związku z tym pozwala na wystosowanie sygnału ostrzegawczego wobec państwa zagrażającego wartościom z art. 2 TUE. Funkcję prewencyjną w pewnym stopniu może być realizowana poprzez stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości unijnych<sup>551</sup>. To stwierdzenie nie ma automatycznego nałożenia sankcji, które mogą, ale nie muszą zostać ustanowione przez Radę UE w odrębnej procedurze<sup>552</sup>.

Można także wskazać funkcję represyjną. Wszczęcie procedury z art. 7 TUE może prowadzić do negatywnych konsekwencji prawnych dla państwa członkowskiego. Nie dotyczy to tylko i wyłącznie możliwości nałożenia sankcji na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Treść art. 7 TUE nie odzwierciedla wszystkich negatywnych konsekwencji, które mogą wystąpić w związku z uruchomieniem tego mechanizmu. Jak zostanie pokazane niżej, samo złożenie wniosku o wszczęcie procedury z art. 7 ust. 1 TUE może powodować określone skutki prawne dla państwa członkowskiego<sup>553</sup>. Oprócz tego, wykorzystanie art. 7 TUE wobec państwa członkowskiego ma związek z konsekwencjami politycznymi, dyplomatycznymi a także w pewnym zakresie i wizerunkowymi. Skutkiem, wszczęcia

---

<sup>549</sup> Art. 7 ust. 3 TUE.

<sup>550</sup> Komunikat Komisji z 15.10.2003 r., Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final, s. 6.

<sup>551</sup> Art. 7 ust. 2 TUE.

<sup>552</sup> Art. 7 ust. 3 TUE.

<sup>553</sup> Zob. J. Janicki, *Mechanizmy ochrony praworządności...*, jw., s. 20.

postępowania na podstawie art. 7 TUE może być wywarcie istotnej presji na państwo członkowskie, które będzie skłaniane, aby przywrócić pożądaną stan przestrzegania wartości z art. 2 TUE, które są niezbędne, aby w sposób prawidłowy funkcjonował system prawa unijnego<sup>554</sup>.

Wyodrębnia się również funkcję izolacyjną, która polega na zabezpieczeniu pozostałych państw członkowskich przed skutkami naruszenia wartości z art. 2 TUE. Zgodnie z art. 7 ust. 3 TUE państwo członkowskie może zostać zawieszono w wykonywaniu uprawnień traktatowych, a także w możliwości korzystania z instrumentów prawnych w europejskiej przestrzeni prawnej (np. decyzji ramowej w sprawie ENA)<sup>555</sup>. W ten sposób mechanizm z art. 7 TUE może powodować ochronę wobec innych państw i ich porządku prawnego przed obowiązkiem współpracy i koniecznością uwzględniania zdarzeń prawnych, które pochodzą z systemu prawnego, w którym doszło do naruszenia wartości z art. 2 TUE. Mechanizm z art. 7 TUE nie może spowodować wykluczenia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Jednak podkreśla się, że można go uznać za postępowanie, które do tego zmierza. W istocie prowadzenie tego postępowania, a w szczególności ewentualne nałożenie sankcji z art. 7 ust. 3 TUE, może mieć taki skutek, że państwo dotknięte sankcjami zdecyduje się samo wystąpić z Unii Europejskiej (podstawą może być art. 50 TUE)<sup>556</sup>.

Jak podkreśla M. Wypych, zakres zastosowania procedur z art. 7 TUE nie jest ograniczony do zakresu zastosowania prawa unijnego i kompetencji powierzonych UE na podstawie art. 5 ust. 1 TUE. Instytucje UE mogą na podstawie art. 7 TUE ingerować w obszary, które należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich i do ich autonomicznej sfery działań władczych. Komisja uznaje, że art. 7 TUE dotyczy sytuacji, które nie wchodzą w zakres prawa UE, a zatem nie mogą zostać uznane za naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów, lecz nadal stanowią systemowe zagrożenie dla praworządności<sup>557</sup>. S. Biernat wskazując na uzasadnienie podkreśla, że jeśli państwo członkowskie narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miał art. 7 TUE, to może to podważać sam fundament UE i osłabiać zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje<sup>558</sup>.

---

<sup>554</sup> Zob. B. Dąbek, *Naruszenie wspólnotowych wartości – co może Unia*, „Studia Europejskie” 2020, nr 7, s. 16.

<sup>555</sup> Tamże, s. 17.

<sup>556</sup> Zob. D. Kopacz, *Unia broni praworządności...*, jw., s. 6.

<sup>557</sup> Zob. M. Wypych, *Procedury UE zapewnijące praworządność państw członkowskich*, *Przegląd Europejski*” 2020, nr 11, s. 6.

<sup>558</sup> Zob. S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, tom XXV, s. 56.

Podobne stanowisko zdaje się wyrażać Parlament Europejski, a także służby prawne Rady UE, które w opinii prawnej dotyczącej Komunikatu w sprawie praworządności potwierdziły, że procedura z art. 7 TUE umożliwia monitorowanie i nadzór nad praworządnością w oderwaniu od materialnych kompetencji UE wyznaczanych przez traktaty<sup>559</sup>.

Również o zakresie zastosowania mechanizmu z art. 7 TUE w odniesieniu do autonomicznej sfery kompetencji wyłącznych państw członkowskich, pisze K. Domagała, wskazując na nieograniczony zakres. Podkreśla, że procedura ta może objąć każde źródło naruszenia art. 2 TUE, tj. problem wygenerowany przez dowolną normę prawa krajowego lub działanie (zaniechanie) państwa członkowskiego. Wskazuje również, że granicę ingerencji stanowią, z jednej strony, przesłanki zawarte art. 7 TUE, a z drugiej, definicja praworządności na poziomie unijnym. Należy podkreślić, że art. 2 TUE mówi jedynie, że praworządność jest jedną z wartości, na których opiera się UE. Oznacza, że rządy powinny podlegać prawu, nie powinny podejmować arbitralnych decyzji, a obywatele powinni mieć możliwość zaskarżania ich działań przed niezależnymi sądami (art. 2 TUE)<sup>560</sup>. K. Domagała wskazuje, że istotny jest fakt, iż pojęcie praworządności nie jest jednoznacznie określone, ale możliwy zakres tej definicji może zostać zaczerpnięty z różnych źródeł, co potwierdza z jednej strony wniosek Komisji o wszczęcie postępowania z art. 7 ust. 1 TUE, który przyjmuje definicję praworządności opartą na orzecznictwie TS, a z drugiej strony, wniosek Parlamentu Europejskiego, który opiera się na stwierdzeniach ETPC, organizacji międzynarodowych oraz na innych źródłach zewnętrznych<sup>561</sup>. Na brak zwięzłej definicji praworządności, zawartej w TUE zwraca uwagę wielu autorów np. D. Bednarek<sup>562</sup>, K. Stępiak<sup>563</sup>, G. Palombella<sup>564</sup> i A. Czarnota<sup>565</sup>.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada UE, stanowiąc większością czterech piątych głosów swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie praworządności. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada

---

<sup>559</sup> Zob. R. Prostak, *W poszukiwaniu politycznego...*, jw., s. 45.

<sup>560</sup> Zob. K. Domagała, *Praworządność priorytetem w UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 20218, nr 4, s. 20.

<sup>561</sup> Tamże, s. 21.

<sup>562</sup> Por. D. Bednarek, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31.

<sup>563</sup> Por. K. Stępiak, *Relacje między zasadami prawidłowej techniki prawodawczej a zasadami prawidłowej legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1.

<sup>564</sup> Por. G. Palombella, *The Rule of law as an institutional ideal*, „Comparative Sociology” 9, 2010, nr 1.

<sup>565</sup> Por. A. Czarnota, *Rule of law as an outcome crisis*, „Hague Journal of the Rule of Law” 2016, nr 12.

wysłuchuje danego państwa członkowskiego i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą może skierować do niego zalecenia<sup>566</sup>.

Aby możliwe było uruchomienie mechanizmu prewencyjnego, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, powinno wystąpić „wyraźne ryzyko, poważnego naruszenia” praworządności. Groźące naruszenie musi, więc mieć poważny charakter. Ten element jest wspólny zarówno dla mechanizmu prewencyjnego, jak i dla mechanizmu z art. 7 ust. 2 TUE, choć w tej ostatniej procedurze naruszenie musi mieć dodatkowo trwały charakter<sup>567</sup>. Naruszenie może być konsekwencją działania albo zaniechania państwa członkowskiego UE, a zatem jego organów, instytucji albo jednostek składowych. Nie można powoływać się na wewnętrzny podział kompetencji w ramach państwa członkowskiego w celu niewykonania obowiązków nałożonych prawem unijnym. W kontekście postępowania z art. 7 TUE nie ma wymogu, by państwo działało umyślnie czy w sposób zawiniony. Wynika to z fundamentalnego charakteru wartości zawartych w art. 2 TUE, które muszą być zachowane w każdych okolicznościach. W związku z tym nie ma znaczenia, jak doszło do ich naruszenia. Istotny jest obiektywny efekt, tj. istnienie naruszenia wartości z art. 2 TUE<sup>568</sup>.

Zastosowanie kryterium poważnego naruszenia praworządności oznacza, że nie możemy mieć do czynienia z pojedynczymi, odosobnionymi przypadkami naruszenia elementów praworządności. W tym aspekcie tkwi założenie, że naruszenie praworządności to sytuacja, w której dochodzi do systemowych nieprawidłowości w funkcjonowaniu zasad składających się na praworządność. Zdaniem Komisji, by stwierdzić poważne naruszenie praworządności na potrzeby procedury z art. 7 TUE, należy wziąć pod uwagę różne kryteria, włącznie z celem oraz efektem stwierdzonych naruszeń. Odnośnie do celu naruszenia należałoby przykładowo rozważyć klasy (warstwy) społeczne dotknięte danym naruszeniem. Charakter naruszenia mógłby być zależny od tego, czy osoby dotknięte naruszeniem wymagają szczególnej ochrony, jak np. w przypadku mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych albo imigrantów<sup>569</sup>. Odnośnie do efektów naruszenia Komisja stwierdza, że naruszenie większej liczby wartości mogłoby być dowodem na powagę naruszenia. Komisja nawiązuje również do rozmaitych źródeł prawa międzynarodowego, w których występują pojęcia podobne do art. 7 TUE, jak np. do art. 8 statutu Rady Europy<sup>570</sup>.

---

<sup>566</sup> Zob. R. Proszak, *W poszukiwaniu politycznego...*, jw., s. 45.

<sup>567</sup> Zob. M. Michelot, *How can Europe repair breaches of the rule of law?*, „Policy Paper” 2018, nr 221, s. 13.

<sup>568</sup> Tamże, s. 21.

<sup>569</sup> Zob. B. Dąbek, *Naruszenie wspólnotowych wartości...*, jw., s. 18.

<sup>570</sup> Tamże, s. 19.

Naruszenie poważne musi cechować się wysoką intensywnością i stanowić oczywiste naruszenie wielkiej wagi. Jako przykład takiego naruszenia podaje działania państwa członkowskiego kwestionujące charakterystykę UE, jako Unii wartości w świetle art. 2 TUE. Będzie to miało miejsce np. w razie zniesienia wolnych i równych wyborów, permanentnego lekceważenia orzeczeń sądów czy trwałych naruszeń prawa do zgromadzeń. Istotnym czynnikiem dla ustalenia poważnego naruszenia byłyby też sytuacja, w której władze międzynarodowych instytucji wielokrotnie i powtarzalnie wskazywałyby na naruszenie wartości z art. 2 TUE w odniesieniu do danego państwa członkowskiego<sup>571</sup>. Naruszenie w rozumieniu art. 7 TUE zależy od zakresu naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Przy ustalaniu powagi naruszenia należy brać pod uwagę także znaczenie naruszonej normy prawnej, a ponieważ art. 2 TUE zawiera normy kluczowe z perspektywy funkcjonowania unijnego porządku prawnego, ich naruszenie niesie, samo w sobie, domniemanie ciężkiego charakteru naruszenia<sup>572</sup>.

Zdaniem D. Kumora, naruszenie poważne w rozumieniu art. 7 TUE to takie, „które ma charakter systemowy i nie zostanie zniwelowane w ramach wewnętrznego systemu prawnego danego państwa członkowskiego”<sup>573</sup>. Systemowe naruszenie to sytuacja, w której kluczowe elementy systemu prawa nie będą spełniały właściwie swojej funkcji, jako prawo, tj. nie będą działały w taki sposób, który jest oczekiwany przez adresatów norm prawnych, przez co adresaci tych norm przestaną polegać na instytucjach publicznych w zakresie dotkniętym systemowymi nieprawidłowościami. Jako przykład takich nieprawidłowości autorzy ci podają m.in. umyślne i bezwzględne działanie najwyższych władz państwowych polegające na podejmowaniu środków, które w oczywisty sposób naruszają wymogi art. 2 TUE<sup>574</sup>.

Według R. Michty za poważne naruszenie wartości z art. 2 TUE można uznać takie naruszenie, przez które realizacja tych wartości jest kwestionowana albo, przez które naruszona jest istota (jądro) danej wartości<sup>575</sup>. W tym wypadku można wyjść z założenia, że kryterium poważnego naruszenia zostanie spełnione, o ile zakwestionowana zostanie możliwość zrealizowania wartości chronionej w art. 2 TUE można uznać takie naruszenie, przez które realizacja tych wartości jest kwestionowana albo, przez które naruszona jest

---

<sup>571</sup> Zob. F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen...*, jw., 19.

<sup>572</sup> Zob. D. Kumor, *Naruszenie praworządności w krajach UE*, „Studia Europejskie” 2019 nr 3, s. 17.

<sup>573</sup> Tamże, s. 18.

<sup>574</sup> Zob. E. Konieczna, *Naruszenie praworządności w rozumieniu art. 7 TUE*, „European Law Review” 2018, nr 3, s. 215.

<sup>575</sup> Zob. R. Michta, *Procedura z art. 7 TUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 3, s. 5

istota (jądro) danej wartości. Autorka ta dopuszcza jednak również sytuację, w której naruszenie wartości z art. 2 TUE następuje przez powoli narastające zmiany i procesy zmierzające do obniżenia poziomu zabezpieczenia np. praworządności. W odniesieniu do tej wartości z art. 2 TUE, jako potencjalny przykład naruszeń wskazuje się m.in. na erozję związania władzy państwowej prawem i ustawą, z czym związana jest również konieczność przestrzegania konstytucji państwowej oraz orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego. Inne przykłady wskazane przez R. Michtę to strukturalny brak gwarancji dla praw podstawowych czy znacząca nierównowaga w zakresie trójpodziału władz<sup>576</sup>.

Wniosek do Rady UE o wszczęcie postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE może wnieść jedna trzecia państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja. Większa liczba podmiotów inicjujących, niż w procedurze z art. 7 ust. 2 i 3 TUE, świadczy o tym, że wykorzystanie mechanizmu prewencyjnego ma być w praktyce łatwiejsze niż zainicjowanie procedur prowadzących do sankcji. Z tego powodu D. Kochenov uważa, że nazywanie procedury z art. 7 TUE „opcją nuklearną” jest przesadzone. W przypadku Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 354 ust. 5 TFUE, wniosek musi być przyjęty większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentujących większość członków wchodzących w jego skład. W tym względzie powstała istotna wątpliwość prawna po przegłosowaniu przez Parlament Europejski po raz pierwszy w historii wniosku o wszczęcie postępowania z art. 7 ust. 1 TUE wobec Węgier<sup>577</sup>. Władze Parlamentu Europejskiego przyjęły, bowiem, że w ramach głosów „oddanych” należy uwzględnić jedynie głosy „za” i „przeciw” złożeniu wniosku wobec Węgier na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Rząd węgierski nie zgodził się z taką interpretacją art. 354 akapit piąty TFUE i złożył w tej sprawie skargę do TS, wnosząc o stwierdzenie nieważności głosowania PE i twierdząc, że za głosy „oddane” należy też uznać głosy wstrzymujące się.

Wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 TUE powinien być uzasadniony. Jak wskazuje M. Wypych, pozwoli to uniknąć sytuacji, w której wnioskodawcy będą traktowali procedurę z art. 7 ust. 1 TUE instrumentalnie, ponieważ, ze względu na konieczność przygotowania uzasadnienia, nie będzie możliwe złożenie wniosku w krótkim czasie. Po złożeniu wniosku Rada UE musi dać państwu członkowskiemu możliwość zajęcia stanowiska odnośnie do zarzutów wnioskodawcy, co realizuje wymóg *audiatur et alter*

---

<sup>576</sup> Zob. W. Wiącek, *Co robi Unia kiedy łamana jest praworządność*, „Administracja Publiczna” 2019, nr 7, s. 24. Zob. R. Michta, *Procedura z art. 7 TUE...*, jw., s. 5.

<sup>577</sup> Zob. D. Zięba, *Suwerenność państwa w procesie integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 1, s. 11.

pars<sup>578</sup>. Wynika stąd, że podmioty inicjujące procedurę z art. 7 ust. 1 TUE muszą przygotować się odpowiednio do złożenia wniosku, tj. zebrać, przetworzyć i usystematyzować właściwe informacje i dowody. Taka potrzeba w jasny sposób wynika z art. 7 ust. 1 TUE. Sens uzasadnienia wniosku jest przede wszystkim taki, by państwo członkowskie podejrzewane o naruszenie wartości z art. 2 TUE miało możliwość obrony<sup>579</sup>.

Przed stwierdzeniem przez Radę UE, że wystąpiło ryzyko poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE, Rada UE może skierować do państwa członkowskiego odpowiednie zalecenia. Głosowanie w tej sprawie odbywa się większością czterech piątych głosów członków Rady UE po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego wyrażonej według art. 354 ust. 5 TFUE<sup>580</sup>. Wydanie zaleceń nie jest obowiązkowe, ale jeżeli Rada UE zamierza je sporządzić, to według literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 TUE może to nastąpić przed stwierdzeniem wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności z art. 7 ust. 1 TUE. Wskazane byłoby, gdyby Rada UE powiązała wydawane zalecenia z określonym terminem, w którym należy zalecenia wykonać. Taki termin miałby je dynie skutek organizacyjny<sup>581</sup>.

Niewykonanie zaleceń w wyznaczonym terminie mogłoby być dla innych państw członkowskich podstawą do dalszego prowadzenia postępowania z art. 7 ust. 1 TUE. Ewentualna reakcja na zalecenia mogłaby też stanowić element oceny w ramach przesłanek wymaganych w kontekście art. 7 ust. 2 TUE. Istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, może zostać stwierdzone przez Radę UE większością czterech piątych głosów jej członków (obecnie 22 z 27 państw członkowskich) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W takim wypadku, zgodnie z art. 354 ust. 1 TFUE, członek Rady UE reprezentujący państwo członkowskie, które podejrzewane jest o naruszenie wartości z art. 2 TUE, nie bierze udziału w głosowaniu, a dane państwo członkowskie nie jest uwzględniane przy obliczaniu jednej trzeciej (przy wniosku) lub czterech piątych (przy głosowaniu merytorycznym) państw członkowskich. Wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji tylko w odniesieniu do art. 7 ust. 2 TUE (art. 354 akapit pierwszy), a zatem stanowi taką przeszkodę w ramach głosowania przez Radę UE na

---

<sup>578</sup> Zob. E. Bagińska, S. Majkowska-Szulc, *Causation as a requirement for liability of a Member State under Art. 7 TEU* [w:] *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, red. A. Hatje, L. Tichý, Baden-Baden 2018, „Europarecht”, Beiheft, s. 129.

<sup>579</sup> Zob. M. Wypych, *Procedury UE...*, jw., s. 7.

<sup>580</sup> Tamże, s. 8.

<sup>581</sup> Zob. R. Michta, *Procedura z art. 7 TUE...*, jw., s. 5.



podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Głosy wstrzymujące się są więc tak naprawdę głosami sprzeciwu<sup>582</sup>.

Po złożeniu odpowiedniego wniosku przez uprawnioną do tego instytucję, Rada UE „może stwierdzić”, że wystąpiło ryzyko poważnego naruszenia praworządności, a zatem nie ma obowiązku działania. Rada UE może zaproponować głosowanie i stwierdzić wystąpienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności z art. 2 TUE (pod warunkiem, że zbierze odpowiednią liczbę), albo w ogóle nie głosować nad wnioskiem. Biorąc pod uwagę pewność prawa i jasności sytuacji prawnej państwa członkowskiego, u którego istnieje podejrzenie naruszenie praworządności byłoby jednak wskazane przeprowadzenie głosowania, nawet wówczas, gdy jego rezultat będzie negatywny<sup>583</sup>. Taka sytuacja pozwoli na ostateczne wyjaśnienie stanowiska Rady UE względem złożonego wniosku. Już sam wniosek złożony, który zostanie złożony na podstawie art. 7 ust. 1 TUE może wywołać określone konsekwencje prawne, które będą nie korzystne z punktu widzenia państwa podejrzanego o stworzenie zagrożenia dla praworządności<sup>584</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit drugi TUE Rada UE ma obowiązek regularnego badania, czy powody dokonania takiego stwierdzenia (wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości) pozostają aktualne. Badanie takie dotyczy zarówno okresu przed, jak i po stwierdzeniu Rady UE podjętym w trybie art. 7 ust. 1 TUE. Z chwilą podejmowania aktu stwierdzenia przez Radę należy zbadać, czy powody jego podjęcia są nadal aktualne. Odnosi się do przede wszystkim do sytuacji, w której od momentu złożenia wniosku przez uprawniony podmiot do chwili głosowania minął już jakiś dłuższy czas. Wymóg badania aktualności sytuacji przez Radę UE będzie istotne w sytuacji, w której Rada UE, przed stwierdzeniem wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności, wystosuje do państwa członkowskiego odpowiednie zalecenia. Wówczas należy sprawdzić, czy i w jaki sposób te zalecenia zostały wdrożone przez państwo członkowskie<sup>585</sup>.

Konsekwencją przeprowadzenia procedury w odniesieniu do art. 7 ust. 1 TUE jest stwierdzenie przez Radę UE, że w państwie członkowskim zaistniała sytuacja wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności. Decyzja ta, sama w sobie, nie daje podstaw do stosowania dalej idących środków, w tym ustanowienia sankcji<sup>586</sup>. Zastosowanie

---

<sup>582</sup> Zob. B. Dąbek, *Naruszenie wspólnotowych wartości...*, jw., s. 18.

<sup>583</sup> Zob. R. Prostak, *W poszukiwaniu politycznego...*, jw., s. 45.

<sup>584</sup> Tamże, s. 46.

<sup>585</sup> Zob. P. Bogdanowicz., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 77.

<sup>586</sup> Art. 7 ust. 3 TUE.

mechanizmu z art. 7 ust. 1 TUE, ze względu na to, do czego się odnosi, może mieć jednak wpływ na relacje polityczne, dyplomatyczne i gospodarcze z innymi państwami członkowskimi UE, a także na sytuację jednostek na rynku wewnętrznym UE<sup>587</sup>.

Stwierdzenie poważnego jak również trwałego naruszenia praworządności przez państwo członkowskie oznacza, że tak ocenione państwo jest na innej drodze niż ta, której się wymaga od członków Unii, na zasadach, które są przewidziane w traktatach i że odwraca się ono od modelu, jakim jest demokratyczne państwo prawa. Mimo, że procedura z art. 7 TUE nie ma żadnych skutków i konsekwencji czy sankcji (są one możliwe do ustanowienia dopiero w ramach odrębnej procedury z art. 7 ust. 3 TUE), to, jak stwierdza F. Schorkopf, mechanizm z art. 7 ust. 2 TUE może wywołać niezwykle mocny polityczny nacisk na państwo członkowskie. Jest to dużo większy nacisk niż np. w przypadku stwierdzenia uchybienia w trybie art. 258 TFUE<sup>588</sup>. Stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia praworządności z art. 2 TUE może skutkować całkowitym brakiem zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego, które zostało objęte tym mechanizmem. Może to mieć skutki dla zasady pewności prawa, ochrony praw człowieka, skuteczności prawa UE w krajowym porządku prawnym, skutki dla przedsiębiorców, inwestorów, jak również każdego z podmiotu, który funkcjonuje na rynku wewnętrznym UE. Z tej perspektywy znaczące są skutki e odniesieniu do relacji gospodarczych, politycznych i dyplomatycznych, które zostały wspomniane w kontekście skutków mechanizmu z art. 7 ust. 1 TUE, z tą różnicą, że przy podjęciu decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 TUE skutki mogą być jeszcze dalej idące i wystąpić z większą intensywnością niż w przypadku stwierdzenia ryzyka naruszenia praworządności na podstawie art. 7 ust. 1 TUE<sup>589</sup>.

W odmienny sposób, niż przy procedurach z art. 7 ust. 1 i 2 TUE, w procedurze z art. 7 ust. 3 TUE żadna instytucja unijna ani też poszczególne państwa członkowskie, w świetle literalnego brzmienia art. 7 ust. 3 TUE, nie mogą złożyć wniosku o nałożenie sankcji. W tym wypadku decyzja leży w kompetencji Rady UE. Zawieszenie niektórych praw, które wynikają ze stosowania traktatów, łącznie z zawieszeniem prawa do głosowania w Radzie, wobec państwa członkowskiego naruszającego praworządność dokonywane jest przez Radę UE stanowiącą większością kwalifikowaną. Podobnie Rada UE może podjąć decyzję

---

<sup>587</sup> Zob. P. Bogdanowicz., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności...*, jw., s. 78.

<sup>588</sup> Zob. F. Schorkopf, *Wertesicherung in der Europäischen Union. Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?*, „Europarecht“ 2016, nr 51(2), s. 19.

<sup>589</sup> Zob. D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa unijnego [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Wydawnictwo UJ, Kraków 2017, s. 66.

związaną ze zmianą lub uchynieniem środków, które zostały podjęte na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. W takim wypadku, zgodnie z art. 354 ust. 1 TFUE, członek Rady UE reprezentujący państwo członkowskie, które podejrzewane jest o naruszenie wartości z art. 2 TUE, nie bierze udziału w głosowaniu<sup>590</sup>. Do celów przyjęcia decyzji, o których mowa w art. 7 ust. 3 i 4 TUE, większość kwalifikowaną określa się zgodnie z art. 238 ust. 3 lit. b TFUE, tj. jak w sytuacji, gdy Rada nie głosuje na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wówczas większość kwalifikowaną stanowi, co najmniej 72% członków Rady UE reprezentujących uczestniczące w głosowaniu państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi, co najmniej 65% ludności tych państw<sup>591</sup>.

Decyzja nakładająca sankcję, podjęta zgodnie z art. 7 ust. 3 TUE, może zostać zmieniona lub uchylona na podstawie art. 7 ust. 4 TUE. Rada UE może, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchynieniu środków w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia. Państwo członkowskie dotknięte sankcjami, a także Komisja czy Parlament Europejski nie mają formalnie możliwości złożenia wniosku o zniesienie albo zmianę sankcji. Przyczyną jej uchylenia może być zmiana okoliczności, która doprowadziła do jej ustanowienia<sup>592</sup>. Możliwe jest, więc zarówno zaostrzenie, jak i złagodzenie sankcji w zależności od rozwoju sytuacji. Obowiązek uchylenia sankcji zgodnie z art. 7 ust. 4 może powstać w szczególności wówczas, gdy uchylono decyzję podjętą na podstawie art. 7 ust. 2 TUE z uwagi na zaprzestanie trwałego i poważnego naruszenia przez dane państwo członkowskie praworządności. Możliwe jest jednak uznanie, że formalne zniesienie sankcji ustanowionych na podstawie art. 7 ust. 3 TUE kończy etap poważnego i trwałego naruszenia przez państwo członkowskie praworządności. Wówczas przy okazji decyzji uchylającej sankcję<sup>593</sup> możliwe byłoby stwierdzenie, że uchylenie następuje z uwagi na to, iż nie występuje już trwałe i poważne naruszenie praworządności<sup>594</sup>.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 TUE Rada UE może zdecydować o „zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów” wobec państwa członkowskiego, które dopuściło się poważnego i trwałego naruszenia praworządności. Sankcje mogą dotyczyć praw wynikających z TUE lub z TFUE. W świetle brzmienia tego przepisu możliwe jest zawieszenie wszelkiego rodzaju praw przysługujących państwom członkowskim, a zwrot

---

<sup>590</sup> Zob. D. Kos, *Działania Unii wobec Polski i Węgier*, „Forum Prawnicze” 2019, t. 4, nr 1, s. 27.

<sup>591</sup> Tamże, s. 28.

<sup>592</sup> Tamże, s. 29.

<sup>593</sup> Art. 7 ust. 4 TUE

<sup>594</sup> Zob. P. Bogdanowicz., *Pojęcie, treść i ochrona praworządności...*, jw., s. 78.

dotyczący zawieszenia jedynie „niektórych” praw nie pozwala na generalne zawieszenie we wszystkich prawach przysługujących państwu na podstawie TUE i TFUE<sup>595</sup>. Jako sankcja nie może, więc być np. brane pod uwagę wykluczenie państwa członkowskiego z UE. Konieczne wydaje się, by Rada UE, korzystając z kompetencji przyznanych jej w art. 7 ust. 3 TUE, wskazała konkretne (i zarazem nie wszystkie) prawa państwa członkowskiego, które zostaną zawieszane czy ograniczone w ramach nałożonej sankcji. Wybór sankcji, ich zakres oraz czas trwania pozostawione są uznaniu Rady UE<sup>596</sup>.

Biorąc pod uwagę treść art. 7 ust. 3 TUE, Rada UE może zdecydować o zawieszeniu prawa do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie UE. Państwo członkowskie dotknięte taką sankcją nie będzie mogło wykonywać swojego prawa głosu w Radzie UE na podstawie TUE lub TFUE. Wydaje się, że w świetle stopnia powiązania TUE i TFUE zawieszenie prawa do głosowania na podstawie TUE bez równoczesnego zawieszenia tego prawa także w odniesieniu do TFUE będzie trudne, choć w świetle samego brzmienia przepisu nie jest to wykluczone. Wśród innych środków sankcyjnych, które Rada UE może zastosować na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, należy wymienić m.in. zawieszenie korzyści finansowych płynących z członkostwa danego państwa w UE, tj. np. wstrzymanie wypłat dla państw członkowskich z funduszy europejskich, takich jak: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego<sup>597</sup>, Fundusz Spójności<sup>598</sup>, Europejski Fundusz Społeczny<sup>599</sup>, fundusze orientacji i gwarancji rolnej<sup>600</sup>, czy też wstrzymanie innych przepływów finansowych, a nawet wstrzymanie udzielania kredytów z EBI. R. Szyndlauer próbuje możliwość zawieszenia wypłaty środków pochodzących z budżetu UE, co, do których państwa mają roszczenie o wypłatę. Autor ten uznaje, że wobec istotnego znaczenia tych środków dla państw członkowskich będzie to dla tych państw najbardziej dotkliwa sankcja<sup>601</sup>.

Podsumowując należy podkreślić, że kryteria uruchomienia mechanizmu z art. 7 TUE dają możliwość jego wykorzystania w razie zagrożenia naruszeniem albo naruszenia praworządności o systemowym charakterze w rozumieniu przyjętym na potrzeby niniejszej

---

<sup>595</sup> Tamże, s. 79.

<sup>596</sup> Zob. D. Kos, *Działania Unii wobec Polski...*, jw., s. 29.

<sup>597</sup> Art. 176 TFUE.

<sup>598</sup> Art. 177 TFUE

<sup>599</sup> Art. 162 TFUE i n

<sup>600</sup> Art. 40 TFUE.

<sup>601</sup> Zob. R. Szyndlauer, *Dialog dotyczący praworządności pomiędzy Polską a instytucjami UE – perspektywa Komisji Europejskiej* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszych orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 163.

rozprawy, tj. w razie takiego naruszenia elementów praworządności, które będzie powodowało zagrożenie dla specyfiki unijnego porządku prawnego, jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego. Należy zgodzić się ze zdaniem M. Taborowskiego, P. Marcisza, że procedura z art. 7 TUE może odegrać rolę właściwą z perspektywy ustalonej w niniejszej pracy funkcji ochronnej praworządności, polegającej na ochronie specyfiki Unii Europejskiej, jako „Unii prawa” o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich<sup>602</sup>.

Zakres zastosowania procedur z art. 7 TUE w odniesieniu do naruszenia praworządności przez państwa członkowskie nie jest ograniczony do zastosowania prawa unijnego i kompetencji powierzonych UE na podstawie art. 5 ust. 1 TUE. Instytucje UE mogą, więc na podstawie art. 7 TUE ingerować w obszary, które należą do wyłącznych kompetencji i autonomicznej sfery działań władczych państw członkowskich<sup>603</sup>. Co więcej, dla tej sfery art. 7 TUE jest jedyną procedurą, w ramach, której można będzie pociągnąć do odpowiedzialności państwo członkowskie w razie systemowego naruszenia praworządności. W odniesieniu jednak do systemowych naruszeń praworządności dokonanych w zakresie zastosowania prawa unijnego, procedura z art. 7 TUE traci swój status monopolistyczny, a zastosowanie mogą znaleźć również mechanizmy sądowe<sup>604</sup> i postępowania przed sądami krajowymi). W tym zakresie TS uznał możliwość interakcji równolegle toczącej się procedury z art. 7 ust. 1 TUE i mechanizmów sądowych<sup>605</sup>.

Procedury z art. 7 TUE mogą zostać zastosowane wobec państwa członkowskiego, które systematycznie i poważnie narusza wartości europejskie. Mogą być stosowane, gdy istnieje poważne ryzyko, że państwo członkowskie naruszy te wartości, nawet, jeśli nie doszło jeszcze do faktycznego naruszenia. Procedury z art. 7 TUE obejmują dwa główne etapy. Pierwszy etap to stwierdzenie przez Radę Europejską istnienia ryzyka naruszenia przez państwo członkowskie wartości europejskich. Drugi etap to zastosowanie przez Radę Europejską sankcji wobec państwa członkowskiego, jeśli naruszenia te się utrzymują. Sankcje stosowane w ramach procedur z art. 7 TUE mogą obejmować zawieszenie pewnych praw państwa członkowskiego, takich jak prawo głosu w UE, oraz zastosowanie innych sankcji, takich jak zawieszenie lub ograniczenie funduszy unijnych dla danego państwa członkowskiego. Zastosowanie procedur z art. 7 TUE jest procesem formalnym i wymaga

---

<sup>602</sup> Zob. M. Taborowski, P. Marcisz, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12, s. 24.

<sup>603</sup> Tamże, s. 26.

<sup>604</sup> Art. 258–260 TFUE

<sup>605</sup> Zob. M. Taborowski, P. Marcisz, *Nowe ramy...*, jw., s. 25.

zgodności z określonymi wymogami proceduralnymi. Decyzje dotyczące tych procedur są podejmowane przez Radę Europejską większością członków oraz większością głosów, co najmniej dwóch trzecich członków Parlamentu Europejskiego. Procedury z art. 7 TUE są ważnym narzędziem ochrony wartości europejskich i utrzymania integralności Unii Europejskiej. Przyczyniają się do utrzymania spójności i przestrzegania zasad przez państwa członkowskie, co jest niezbędne dla skutecznego funkcjonowania Unii Europejskiej.

### **3.4. Ingerencja UE w ochronę praworządności na podstawie artykułu 258-260 TFUE**

Artykuły 258-260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) regulują procedurę w przypadku naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwo członkowskie. Procedura ta stanowi istotny element w utrzymaniu zgodności i poszanowania prawa unijnego przez wszystkie państwa członkowskie.

Odnosząc się do procedur z art. 258–260 TFUE można chronić praworządność w rozumieniu art. 2 TUE, o ile państwo członkowskie narusza swoje zobowiązania wynikające z traktatów, które wchodzą w zakres prawa unijnego. Procedura uregulowana w art. 258 TFUE umożliwia Komisji, jako „strażnicze traktatów”, a także państwom członkowskim nadzór nad stosowaniem prawa unijnego przez państwa członkowskie. Procedura ta stanowi też istotny czynnik przesądzający o ponadnarodowym charakterze Unii Europejskiej<sup>606</sup>. Stwierdzenie uchybienia przez TS w trybie art. 258 albo art. 259 TFUE zobowiązuje do wyeliminowania powstałego naruszenia<sup>607</sup>. W razie niewykonania wyroku stwierdzającego uchybienie Komisja może ponownie wystąpić do TS z wnioskiem o ustanowienie kar pieniężnych<sup>608</sup>. Wymaga podkreślenia, że rozstrzygnięcie sporów przez TS w trybie art. 258 i 259 TFUE, a także nakładanie kar pieniężnych na mocy art. 260 TFUE nie jest zależne od zgody państwa pociąganego do odpowiedzialności. Wraz z przystąpieniem państwa do UE w tym zakresie TS uzyskuje obligatoryjną jurysdykcję<sup>609</sup>.

Procedura z art. 258 TFUE została powołana po to, aby zachęcić państwa członkowskie do dobrowolnego dostosowania się do prawa unijnego. Z tego powodu

---

<sup>606</sup> Zob. D. Dulęba, *Ochrona praworządności na podstawie art. 258–260 TFUE*, „Studia Europejskie”, 2020, nr 3, s. 21..

<sup>607</sup> Art. 260 ust. 1 TFUE.

<sup>608</sup> Art. 260 ust. 2 TFUE.

<sup>609</sup> Zob. A. Hińcza, *Aktywność Unii Europejskiej w zakresie walki o praworządność*, „Wspólnoty Europejskie” 2017, nr 6 s. 3.

pierwszy (przedsądowy) etap tej procedury jest tak samo ważny jak jej etap drugi (sądowy), który toczy się przed TS. Wiele zapoczątkowanych postępowań ma swój koniec już na etapie przedsądowym gdyż to właśnie ten etap pozwala Komisji na osiągnięcie założonego celu. Celem tym jest zazwyczaj dostosowanie prawa krajowego (działań państw członkowskich) do wymogów unijnych. Natomiast, jeśli państwo członkowskie upiera się przy swoim zdaniu i nie wyraża zbieżnych poglądów w Komisję, to wówczas procedura, procedura z art. 258 TFUE służy ustaleniu, czy doszło do naruszenia prawa UE, a następnie przymuszeniu państwa do wykonania ciężących na nim obowiązków unijnych (w ostateczności przez nałożenie kar pieniężnych)<sup>610</sup>.

Wyrok Trybunału, który jest wydawany w trybie art. 258 TFUE rozstrzyga też ewentualny spór pomiędzy Komisją i państwem członkowskim, co do tego, jaki jest ostateczny zakres obowiązków, które wynikają z prawa unijnego lub jaka jest prawidłowa interpretacja spornego przepisu (aktu) prawa unijnego. Wykładnia przyjęta przez TS w wyroku stwierdzającym uchybienie wiąże organy administracyjne, legislacyjne i sądowe wszystkich państw członkowskich zgodnie z zasadą lojalności<sup>611</sup>.

Zainicjowanie postępowania z art. 258 TFUE leży w wyłącznej gestii Komisji, której nie można zmusić do wydania opinii uzasadnionej czy do wniesienia skargi do TS. W tym celu w szczególności nie można posłużyć się skargą na beczynność<sup>612</sup> ani też w razie wydania przez Komisję decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, skargą na nieważność<sup>613</sup>. Traktat nie zawiera wytycznych, które pozwoliłyby ustalić, w jaki sposób Komisja powinna wykonywać przyznane jej uznanie odnośnie do wszczęcia postępowania z art. 258 TFUE, jak też ustalenia zakresu czy przedmiotu postępowania. To Komisja będzie decydować, wobec których państw członkowskich i wobec jakiego rodzaju naruszeń wszczynać procedurę z art. 258 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości nie bada motywów, którymi kieruje się Komisja, podejmując postępowanie z art. 258 TFUE. Komisja ma też pełną swobodę wyboru chwili wszczęcia postępowania oraz czasu trwania jego poszczególnych etapów. Jedynie w wyjątkowych okolicznościach swoboda ta może ulec ograniczeniu<sup>614</sup>.

---

<sup>610</sup> Tamże, s. 4.

<sup>611</sup> Zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, cz. 1, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 1, s. 7.

<sup>612</sup> Art. 265 TFUE.

<sup>613</sup> Art. 263 TFUE.

<sup>614</sup> Zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2018, s. 42.

Procedura z art. 258 TFUE odnosi się do uchybień, które można przypisać państwu członkowskiemu. Uchybienie może powstać na skutek działania albo zaniechania każdego organu państwa członkowskiego, nawet takiego, który posiada konstytucyjnie zagwarantowany status niezależności<sup>615</sup>. W kontekście odpowiedzialności za naruszenie prawa unijnego i procedury z art. 258 TFUE wewnętrzna organizacja państwa oraz wewnętrzny podział kompetencji między poszczególnymi organami nie mają znaczenia, tak jak nie ma znaczenia to, czy rząd państwa członkowskiego ma jakikolwiek wpływ na działalność organu, którego działanie (zaniechanie) jest przedmiotem skargi Komisji<sup>616</sup>. Państwo odpowiada za naruszenie wynikające zarówno z działalności organów legislacyjnych, organów administracji, jednostek samorządu terytorialnego, jak i niezależnych od rządu centralnego regionów. Przedmiotem uchybienia może być również orzecznictwo sądów krajowych<sup>617</sup>.

Wbrew dosłownemu brzmieniu art. 258 TFUE procedura ta pomaga w stwierdzeniu naruszenia obowiązków, które wynikają z każdego wiążącego aktu prawa unijnego mającego charakter pierwotny bądź wtórny<sup>618</sup>. Zainicjowanie tej procedury jest możliwe w razie naruszenia traktatów, ogólnych zasad prawa unijnego, umów międzynarodowych, rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz aktów nienazwanych (*sui generis*) posiadających charakter wiążący. Tak, więc akty prawnie niewiążące, jeżeli mają skutki porównywalne do aktów prawnie wiążących, mogą przesądzić o naruszeniu prawa UE przez państwo członkowskie<sup>619</sup>. Uchybienie, o którym jest mowa w art. 258 TFUE, objawia się bardzo często w postaci sprzecznego z prawem unijnym działania jak również zaniechania państwa członkowskiego. Może być skutkiem zarówno wydania (utrzymywania) aktów prawnych, które są niestety sprzeczne z prawem unijnym, jak i zaniechania zmiany lub wydania aktów prawnych, które byłyby konieczne, aby mogły być spełnione obowiązki, które wynikają z prawa unijnego. Nawet, jeśli treść aktów prawa krajowego nie budzi wątpliwości, co do zgodności z prawem unijnym, to procedurę z art. 258 TFUE można odnieść do naruszającej prawo unijne praktyki, która jest stosowana przez organy państwa członkowskiego<sup>620</sup>.

---

<sup>615</sup> Tamże, s. 43.

<sup>616</sup> Zob. D. Kochenov, *Biting Intergovernmentalism: the case for the reinvention of article 259 TFEU to make it a viable rule of law enforcement tool*, Jean Monnet, „Working Paper” 2015, No. 11, s. 3.

<sup>617</sup> Zob. A. Hińcza, *Aktywność Unii Europejskiej w zakresie...*, jw., s. 4.

<sup>618</sup> Tamże, s. 5.

<sup>619</sup> Zob. J. Barcik, *W jaki sposób sędziowie mogą bronić swojej niezależności wykorzystując instrumenty prawa europejskiego?*, „Iustitia” 2018, Nr 2, s. 93.

<sup>620</sup> Zob. J. Łacny, *Odpowiedzialność finansowa państwa członkowskiego wobec UE za naruszenie zasady praworządności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 3, s. 17.



Zdaniem A. Linowskiej, aby móc stwierdzić, że doszło do niezgodnej z prawem unijnym praktyki, nie wystarczy wykazanie przez Komisję pojedynczego naruszenia<sup>621</sup>.

Praktyka administracyjna może być również przedmiotem skargi związanej ze stwierdzeniem uchybienia, gdy cechuje się określonym stopniem trwałości i powszechności, co Komisja musi udowodnić. Także określona linia orzecznictwa sądów, jeżeli przejawia pewną trwałość, może przesądzić o istnieniu niezgodnej z prawem unijnym praktyki stosowania prawa<sup>622</sup>. Niezależnie od tego procedurę z art. 258 TFUE można zainicjować w przypadku udowodnionych pojedynczych, wyizolowanych przypadków naruszenia prawa unijnego przez organy krajowe stosujące prawo unijne<sup>623</sup>.

Na postępowanie, które zostało uregulowane w art. 258 TFUE składają się dwa podstawowe etapy: przedsądowy (etap pierwszy) i sądowy (etap drugi). Na wstępie Komisja zawiadamia państwo członkowskie o tym, że zachodzi podejrzenie uchybienia i daje państwu okazję do zajęcia odpowiedniego w tym aspekcie stanowiska. Jeżeli państwo członkowskie nie będzie chciało współpracować i nie będzie sposobu, aby wyjaśnić powstałe wątpliwości to wówczas Komisja wysyła do danego państwa list wskazujący na zarzuty. List ten zawiera zgłoszone uwagi dotyczące sformułowanych zarzutów. Brak reakcji ze strony państwa członkowskiego na skierowane zarzuty wówczas Komisja może sporządzić listę zarzutów, i wyznaczy odpowiedni termin dla państwa, aby przywrócić stan zgodny z prawem unijnym<sup>624</sup>.

Ochrona elementów praworządności wyznaczona przez art. 258 TFUE jest pod pewnymi względami trudniejsza, niż z tytułu art. 7 TUE. Ten rodzaj procedury wymaga wykazania, że państwo członkowskie łamie praworządność w obszarze, który należy do zakresu prawa Unii. Podobne podejście zostało przyjęte przez zaproponowanym przez Komisję rozporządzeniu w odniesieniu do ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Uogólniony brak w sprawie praworządności nie jest tam oceniany samodzielnie, ale w związku z ochroną interesów finansowych UE i postępowaniem organów państwa względem nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE. Możliwość podjęcia zagadnień, które można odnieść do praworządności z art. 2 TUE jest uzasadniona tylko, dlatego, że działania te są podejmowane w odniesieniu do dziedziny stanowiącej część kompetencji powierzonych

---

<sup>621</sup>Zob. A. Linowska, *Mechanizmy egzekucji praworządności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2018, nr 6, s. 44.

<sup>622</sup> Zob. M. Kołda, *Spór o praworządność w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Europejskie” 2021, nr 5, s. 16.

<sup>623</sup> Zob. J. Łacny, *Odpowiedzialność finansowa...*, jw., s. 17.

<sup>624</sup> Tamże, s. 18.

Unii Europejskiej. Ingerencja w odniesieniu do autonomicznej sfery państwa (np. ocena arbitralnego działania organów ścigania) następuje na skutek tego, że sfera ta ogranicza skuteczność środków, które leżą w zakresie kompetencji unijnych<sup>625</sup>. Jest to dopuszczany przez TS sposób ingerencji prawa unijnego w sferę kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Zgodnie z utrwaloną już linią orzecznictwa państwa członkowskie muszą realizować powierzone im kompetencje szanując przy tym i mając na uwadze prawo unijne w zakresie kompetencji powierzonych UE. Na przykład potencjalne zagrożenie dla skuteczności jednej ze swobód unijnych (towarów, osób, usług, kapitału, obywatelstwa UE) lub prawa unijnego w ogóle powoduje, że zdaniem TS pod wpływem prawa UE pozostają m.in. regulacje dotyczące obliczania kwoty wolnej od zajęcia w ramach egzekucji, pisownia imion i nazwisk osób fizycznych czy zakaz używania nazwisk zawierających tytuł szlachecki<sup>626</sup>. To samo dotyczy organizacji systemów zabezpieczenia społecznego, ubezpieczeń zdrowotnych, organizacji i zarządzania usługami zdrowotnymi, podatków bez pośrednich, uregulowań krajowych z zakresu prawa karnego i postępowania karnego czy uregulowań odnoszących się do stanu cywilnego i wynikających z tego świadczeń<sup>627</sup>.

W odniesieniu do orzecznictwa TS, które dotyczy zasad ogólnych prawa UE, państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania tych zasad, kiedy wdrażają prawo UE, powołując się na wyjątki (odstępstwa) od prawa unijnego (np. wyjątki traktatowe od swobód unijnych) oraz w zakresie, w jakim do danej sytuacji ma zastosowanie jakiś szczególny przepis prawa UE. Swoje dotychczasowe orzecznictwo odnoszące się do zasad ogólnych, które obejmowały również prawa podstawowe, Trybunał podsumował w wyroku w sprawie Fransson, w którym wyjaśnił, co oznacza, że państwa członkowskie „stosują prawo Unii” w świetle art. 51 KP<sup>628</sup>. Z wyroku Fransson wynika, że prawa podstawowe, które podlegają ochronie w porządku prawnym UE znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii. Dlatego też TS nie posiada takich kompetencji, aby dokonać oceny zgodności z KPP przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą także zaistnieć sytuacje, które podlegają prawu UE, w których prawa podstawowe nie miałyby zastosowania<sup>629</sup>. Stosowanie prawa unijnego oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych, które są chronione na mocy KPP. Natomiast, jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem zastosowania prawa unijnego, TS nie

---

<sup>625</sup> Zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy...*, jw., s. 56.

<sup>626</sup> Tamże, s. 57.

<sup>627</sup> Zob. A. Linowska, *Mechanizmy egzekucji...*, jw., s. 44.

<sup>628</sup> Zob. J. Łacny, *Odpowiedzialność finansowa...*, jw., s. 17.

<sup>629</sup> Tamże, s. 18.

jest właściwy do jego oceny, a postanowienia KPP nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości<sup>630</sup>.

Postępowanie z art. 258 TFUE jest przeznaczone dla zakreślonych wąsko, pojedynczych naruszeń traktatowych i opiera się na założeniu, że w pozostałym zakresie państwa członkowskie, co do zasady akceptują kluczowe zasady integracyjne. Działania państwa członkowskiego, które mają poważny charakter i kwestionują podstawy integracji, powinny być przedmiotem procedury z art. 7 TUE<sup>631</sup>. Inne zdanie prezentuje N. Półtorak, który uważa, że procedura z art. 258 TFUE może i powinna być wykorzystywana w celu ścigania systemowych naruszeń praworządności. Autor twierdzi, że przedmiot postępowań o uchybienie jest zazwyczaj formułowany przez Komisję zbyt wąsko, by skutecznie przeciwdziałać problemom o charakterze strukturalnym<sup>632</sup>. Jako przykład nieuzasadnionego działania autorka przytacza skargę Komisji przeciwko Węgrom, która odnosi się do regulacji, na podstawie, której obniżono wiek emerytalny sędziów. Był to sposób na usunięcie z urzędu około 10% najbardziej doświadczonych sędziów<sup>633</sup>. Jak przekonuje K.L. Scheppele, spowodowało to umieszczenie na zwolnionych stanowiskach osób, które były przychylnie rządowi i w ten sposób zostało stworzone zagrożenie dla niezależności sądownictwa. Taka sytuacja w zupełności wyklucza zapewnienie niezwiślności sędziowskiej i zapewnienia brak skuteczności prawa unijnego. Reakcją na sytuację na Węgrzech, Komisja wszczęła postępowanie z art. 258 TFUE, koncentrując się na naruszeniu wobec sędziów zakazu związane z dyskryminowaniem ze względu na wiek<sup>634</sup>. Mimo wygranej Komisji w postępowaniu przed TS rząd węgierski uniknął konsekwencji i nie było konieczności przywrócenia większości sędziów na poprzednio zajmowane stanowiska. Sprawy zostały załatwione poprzez przyznanie sędziom odpowiednich odszkodowań, co z perspektywy naruszenia zakazu dyskryminacji stanowi prawidłowy środek zaradczy. Skarga odnosząca się do dyskryminacji ze względu na wiek

---

<sup>630</sup> Zob. A. Sikora, *Zaniechanie skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchybienia na podstawie art. 258 TFUE*, Glosa do wyroku TS z dnia 4 października 2018 r., C-416/17, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 24.

<sup>631</sup> Tamże, s. 25.

<sup>632</sup> Zob. N. Półtorak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, komentarz do art. 258–260, s. 276, G. Palombella, *The Rule of law as an institutional ideal*, „Comparative Sociology” 2017, nr 1, s. 4.

<sup>633</sup> K.L. Scheppele, *The EU Commission v. Hungary: The Case for the „Systemic Infringement Action”*, *European Commission, Assises de la Justice, November 2013*, <http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversionen.pdf> (dostęp: 12.01.2023 r.)

<sup>634</sup> Tamże.

doprowadziła wprawdzie do stwierdzenia przez TS uchybienia, ale nie dotknęła istoty problemu, tj. niezależności sądownictwa węgierskiego. Problem ten był sygnalizowany przez wiele instytucji międzynarodowych, takich jak Komisja Wenecka czy Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników (IBA)<sup>635</sup>.

Systemowa nieprawidłowość odnosząca się do praworządności wystąpi wtedy, kiedy jednostki przestaną kierować się w swym postępowaniu normami prawnymi, dlatego, że nie będą miały zaufania są sądownictwa i nie będą widziały potrzeby przestrzegania norm prawnych. M. Taborowski i P. Marcisz proponują jednak obiektywizację tego kryterium poprzez uznanie, że „systemową nieprawidłowością w zakresie praworządności będzie tylko taka nieprawidłowość w danym państwie członkowskim, która prowadzi do istotnych skutków dla całego systemu prawnego UE i prowokuje reakcje innych państw członkowskich oraz instytucji unijnych”<sup>636</sup>. Skutkiem takiej propozycji mogłoby być stwierdzenie przez TS uchybienia w postaci systemowego naruszenia praworządności w sytuacji, w której działania w państwie członkowskim będą miały wpływ na skuteczność systemu unijnego. Po drugie, uznają, że w odniesieniu do naruszeń praworządności o charakterze systemowym nie muszą posiadać decydującego znaczenia wymiar czasowy naruszeń czy jak również ich powtarzalność. Znaczenie będzie tu miała przede wszystkim waga uchybień. Taki przypadek nie wyklucza, że pojedyncze naruszenie (np. te, które dotyczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego) będzie można uznać za systemowe w odniesieniu do wagi organu, który został poddany działaniom, które zagrażają praworządności. Trzecią, przyczyną takiego naruszenia będzie intencjonalny akt władz państwa członkowskiego, pozwalający odróżnić problemy państw świadomie podejmujących działania, które będą godziły w praworządność od tych, które mają trudności ze skutecznym stosowaniem prawa unijnego, przykładem może być Grecja (tzw. słabe państwa)<sup>637</sup>.

Przedstawione powyżej koncepcje wymagają w pierwszej kolejności wskazania, że dla ustalenia jurysdykcji TS w procedurze z art. 258 TFUE konieczne jest, by objąć zakresem zastosowanie prawa UE. Z tego powodu, mimo, że jurysdykcja TS nad art. 2 TUE nie została w świetle traktatów wyłączona (poza zakresem objętym art. 269 TFUE), to praworządność, która wynika z art. 2 TUE może stać się przedmiotem procedury z art. 258

---

<sup>635</sup> Zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy...*, jw., s. 77.

<sup>636</sup> Zob. M. Taborowski, P. Marcisz, *Nowe ramy...*, jw., s. 25.

<sup>637</sup> Zob. Z. Lasek, *Naruszenie prawa unijnego przez Polskę. Skutki konfliktu z UE*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 8.

TFUE tylko w takim zakresie, w jakim uregulowane tam kwestie wchodzą w zakres zastosowania prawa unijnego. Tym różni się procedura z art. 258 TFUE od procedury z art. 7 TUE. W związku z tym postulat, by w kontekście procedury uchybieniowej praworzędność z art. 2 TUE działała, jako samodzielny wzorzec oceny prawa krajowego, niezależnie od związku z zakresem zastosowania prawa UE, nie wydaje się możliwy do spełnienia. Postanowienia art. 2 TUE w zakresie odnoszącym się do praworzędności nie należy na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa TS rozumieć tak, że samo jego naruszenie mogłoby wprowadzać do sprawy element unijny bez konieczności wykazania, że naruszono jedną z zasad wchodzących w zakres praworzędności leżącą w zakresie zastosowania prawa UE<sup>638</sup>.

Po przeprowadzeniu postępowania Trybunał Sprawiedliwości stwierdza naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie albo oddala skargę. Wyrok TS ma charakter deklaratoryjny. W wyroku stwierdzającym naruszenie TS nie może, w przeciwieństwie do postanowienia zabezpieczeniu na mocy art. 279 TFUE, zobowiązać państwa członkowskiego do podjęcia konkretnych środków w celu wykonania wyroku, choć może w tym względzie udzielać niezbędnych wskazówek<sup>639</sup>. Trybunał nie ma kompetencji do tego, by w jakikolwiek sposób wpływać na obowiązywanie czy skuteczność w wewnętrznym porządku prawnym krajowych aktów prawnych lub aktów stosowania prawa będących przedmiotem postępowania. Taka kompetencja leży w gestii organów państw członkowskich. Trybunał nie może w wyroku stwierdzającym uchybienie wyznaczyć państwu członkowskiemu terminu, w którym to uchybienie należy wyeliminować. Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE państwo zobowiązane jest podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku. Trybunał doprecyzował to postanowienie, stwierdzając, że państwo powinno podjąć czynności zmierzające do jego wykonania niezwłocznie i zakończyć je tak szybko, jak to jest tylko możliwe<sup>640</sup>.

Odnosząc się do zasady lojalności, która wynika wprost z art. 4 ust. 3 TUE obowiązek wykonania wyroku TS i zapewnienia mu natychmiastowej skuteczności ciąży na wszystkich organach państw członkowskich. Organy legislacyjne powinny w jak najszybszym czasie dostosować prawo krajowe do wymogów prawa unijnego. Taka sama powinność ciąży na organach administracyjnych w zakresie przysługujących im kompetencji do stanowienia aktów wykonawczych<sup>641</sup>. Organy administracyjne powinny

---

<sup>638</sup> Zob. M. Woźniak, *Zastosowanie prawa unijnego do naruszeń praworzędności przez państwo członkowskie*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 11.

<sup>639</sup> Zob. E. Siudak, *Spór wokół praworzędności*, „Studia Prawnicze” 2019, nr 7, s. 22.

<sup>640</sup> Tamże, s. 22.

<sup>641</sup> Zob. Z. Lasek, *Naruszenie prawa unijnego...*, op. cit., s. 8.

także uwzględnić skutki wyroku z art. 258 TFUE przy stosowaniu prawa. Ten obowiązek dotyczy w oczywisty sposób sądów krajowych, które powinny w rozpatrywanych przez nie sprawach zapewnić skuteczność prawa unijnemu i jego wykładni wynikającej z wyroku TS wydanego w trybie art. 258 TFUE<sup>642</sup>. Oznacza to, że w razie konieczności sądy powinny pominąć akty prawa krajowego, które są niezgodne z prawem unijnym (zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE), a także podjąć inne czynności niezbędne do zapewnienia poszanowania prawa unijnego w toczących się postępowaniach. Wyrok z art. 258 TFUE może, więc być powoływany przez jednostki, jeżeli dotyczy on przepisów prawa unijnego, których stosowania, bezpośrednio lub pośrednio, jednostki mogą domagać się w toczących się postępowaniach przed organami państwa członkowskiego<sup>643</sup>.

Wprowadzona traktatem z Maastricht procedura z 260 ust. 2 TFUE umożliwia nadzór Komisji nad wykonywaniem przez państwa członkowskie stwierdzających uchybienie wyroków TS wydanych w procedurach z art. 258 i 259 TFUE. Procedura z art. 260 ust. 2 TFUE składa się z dwóch etapów: przedsądowego i sądowego. W pierwszej fazie, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie działań zapewniających wykonanie wyroku TS zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, Komisja wysyła do państwa list z informacją określającą zarzuty. Następnie, w razie braku satysfakcjonującej odpowiedzi, Komisja może wnieść sprawę do TS z wnioskiem o rozstrzygnięcie w sprawie ewentualnego niewykonania wyroku TS oraz o nałożenie na państwo członkowskie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Zainicjowanie każdego etapu postępowania leży w swobodnym uznaniu Komisji, która może także bez podania przyczyn zaniechać prowadzenia dalszego postępowania w dowolnej jego fazie<sup>644</sup>. Trybunał określa etap przedsądowy procedury z art. 260 TFUE, jako ten, w ramach, którego pewną rolę mogą odgrywać „względy polityczne”, w przeciwieństwie do fazy sądowej. Wnosząc sprawę do Trybunału, Komisja powinna przedstawić dowody na to, że państwo członkowskie wyroku TS nie wykonało w ogóle, nie wykonało w terminie albo też wykonało wyrok nieprawidłowo lub w sposób niepełny. Komisja powinna wskazać, jaki rodzaj i jaką wysokość kary uważa za odpowiednie wobec popełnionego przez państwo członkowskie uchybienia, a także uzasadnić swoje wskazanie. Najistotniejszymi kryteriami są w tym względzie waga i czas trwania naruszenia oraz zdolność płatnicza państwa członkowskiego<sup>645</sup>.

---

<sup>642</sup> Zob. M. Taborowski, P. Marcisz, *Nowe ramy Unii Europejskiej...*, jw., s. 24.

<sup>643</sup> Tamże, s. 25.

<sup>644</sup> Zob. E. Siudak, *Spór wokół praworządności...*, jw., s. 22.

<sup>645</sup> Tamże, s. 23.

Po wniesieniu przez Komisję sprawy do Trybunału, ten rozstrzyga odnośnie do dwóch kwestii. Po pierwsze, stwierdza, czy państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z traktatu poprzez niewykonanie wcześniejszego wyroku TS stwierdzającego naruszenie dokonane przez to państwo. Po drugie, Trybunał ocenia, czy wobec niewykonania wyroku należy na państwo członkowskie nałożyć okresową karę pieniężną lub ryczałt<sup>646</sup>. W tym względzie propozycje przedłożone przez Komisję przy wnoszeniu sprawy do TS nie są wiążące, lecz stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałyby tendencję do utrwalania się<sup>647</sup>. Nałożenie zaś na państwo członkowskie ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas od chwili wydania stwierdzającego je wyroku. Ryczałt stanowi, więc bardziej sankcję za okres, który minął od chwili wydania przez TS wyroku stwierdzającego uchybienie do chwili jego wykonania, bądź w razie niewykonania wyroku – do chwili wydania przez TS wyroku w trybie art. 260 ust. 2 TFUE. Decyzję w przedmiocie nałożenia na państwo członkowskie kary pieniężnej TS podejmuje, oceniając sytuację w momencie rozpatrywania okoliczności faktycznych sprawy. Wyegzekwowanie nałożonej kary pieniężnej leży w gestii Komisji. Zasądzone środki z kar pieniężnych stanowią „zasoby własne” budżetu unijnego, którego wykonywanie leży w gestii Komisji (art. 317 TFUE)<sup>648</sup>. Decyzja, w drodze, której Komisja określa kwotę, którą musi zapłacić państwo członkowskie z tytułu nałożonej na nie okresowej kary pieniężnej, podlega skardze o stwierdzenie nieważności w odniesieniu do trybu zawartego w art. 263 TFUE, a właściwy do jej rozpatrzenia jest Sąd UE (art. 256 ust. 1 TFUE). Następnie podlega ona odwołaniu do TS. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji Sąd UE nie może naruszyć wyłącznych uprawnień Trybunału, jakie przysługują mu biorąc pod uwagę art. 258 i 260 TFUE. Rozpatrując skargę dotyczącą stwierdzenia nieważności decyzji Komisji dotyczącej wykonania wyroku Trybunału wydanego na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, Sąd UE nie może, więc orzekać w kwestii, która dotyczy naruszenia przez państwo członkowskie

---

<sup>646</sup> Zob. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy...*, jw., s. 79.

<sup>647</sup> Tamże, s. 80.

<sup>648</sup> Zob. D. Kmiecik, *Ochrona praworządności w UE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7, s. 19.

zobowiązań, które ciążyą na nim na mocy traktatu, która by nie była uprzednio rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>649</sup>.

W kontekście ochrony elementów zasady praworządności wyrok TS, który stwierdza, że doszło do uchybienia przez państwo członkowskie w procedurze z art. 258 TFUE ma kilka bardzo istotnych zalet biorąc pod uwagę perspektywę ochrony elementów praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Pierwszym istotnym aspektem, jest to, że w postępowaniu, Trybunał ma możliwość wprost określenia prawa krajowego i może przez to stwierdzić uchybienie przez wskazanie, które przepisy prawa krajowego naruszają prawo unijne<sup>650</sup>. Trybunał nie pozostawia, więc wątpliwości, co do tego, czy dany przepis jest zgodny czy sprzeczny z prawem unijnym. Żaden z organów krajowych nie będzie miał możliwości, jak to się zdarza przy wyrokach prejudycjalnych, sprzecznego ze sobą odczytania wyroku, w którym Trybunał zawiera wykładnię prawa unijnego. Takie jednoznaczne wyjaśnienie stanu prawnego jest zdecydowanie kluczowe w przypadku, gdy wyrok TS dotyczy priorytetowych aspektów praworządności w rozumieniu art. 2 TUE<sup>651</sup>.

W przeciwieństwie do procedury, która jest prowadzona przez Komisję na podstawie Komunikatu, a także procedury z art. 7 TUE postępowanie uchybieni we przyczynia się do obiektywnej oceny prawnej przed niezawisłym Trybunałem. Nie towarzyszą temu kontrowersje, które mogłyby się wiązać z oceną polityczną naruszenia przez państwo członkowskie elementów praworządności, tak jak ma to miejsce np. w postępowaniu, które prowadzi Komisja na podstawie Komunikatu, czy konieczność zebrania odpowiedniej większości w postępowaniu z art. 7 TUE.

Postępowanie dotyczące uchybienia toczy się tylko i wyłącznie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Bez względu na sytuację prawną w państwie członkowskim, Komisja może w sposób samodzielny kształtować zakres zarzutów, jak również czas i sposób zainicjowania tej procedury, która jest niezależna od uwarunkowań politycznych i prawnych w państwie członkowskim<sup>652</sup>. Taka możliwość dotycząca weryfikacji prawidłowego pod kątem prawa UE działania władz państwowych w państwach UE w odniesieniu do art. 2 TUE jest szczególnie istotna w sytuacji, w której władze wykonawcze państwa członkowskiego podejmują np. działania, aby podporządkować sobie władzę sądowniczą, która jako jedyna może uruchomić dialog z TS na podstawie art. 267 TFUE. Postępowanie

---

<sup>649</sup> Tamże, s. 20.

<sup>650</sup> Zob. A. Linowska, *Mechanizmy egzekucji...*, jw., s. 44.

<sup>651</sup> Zob. M. Taborowski, P. Marcisz, *Nowe ramy...*, jw., s. 25.

<sup>652</sup> Zob. A. Bogdandy, *Tyrania wartości? Problemy i drogi europejskiej ochrony praworządności krajowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 4, s. 17.



na podstawie art. 258 TFUE jest też wolne od jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, które muszą być wskazane, by możliwe było zwrócenie się przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do TS (jak np. związek ze sprawą toczącą się przed sądem krajowym). Wyrok stwierdzający uchybienie pozwala na abstrakcyjną ocenę krajowych norm prawnych.<sup>653</sup>

W odniesieniu do wyroków, które stwierdzają uchybienie w procedurze z art. 258 TFUE istnieje system kar finansowych (art. 260 ust. 2 TFUE), których celem jest wywieranie odpowiedniego nacisku na państwo członkowskie, by został wykonany wyrok i stwierdzone naruszenie prawa unijnego zostały wyeliminowane<sup>654</sup>. Ciężar dowodu odnośnie do wykazania wad w odniesieniu do wykonania wyroku TS przez państwo członkowskie leży po stronie Komisji, która powinna wskazać, jaki rodzaj i jaką wysokość kary finansowej uważa za odpowiednie. Najistotniejszymi kryteriami, którymi kierują się Komisja i co do zasady również TS, są w tym względzie waga i czas trwania naruszenia, a także zdolność płatnicza państwa członkowskiego<sup>655</sup>. Te kryteria dotyczą zarówno nałożenia okresowej kary pieniężnej, jak i ryczałtu. W tym względzie propozycje przedłożone przez Komisję przy wnoszeniu sprawy do Trybunału nie są wprawdzie wiążące, lecz stanowią użyteczny punkt odniesienia<sup>656</sup>. Trybunał, co do zasady przychylił się do zaproponowanego przez Komisję sposobu obliczania wysokości kar pieniężnych, dokonuje jednak samodzielnej oceny czynników branych pod uwagę<sup>657</sup>.

Istotne jest to, że charakterystyczna cecha ustrojowa Unii Europejskiej, jaką jest autonomia sądowa, powoduje, że Trybunał jest jedynym organem władnym rozstrzygać spory dotyczące stosowania i wykładni prawa UE. Jurysdykcja Trybunału jest obowiązkowa i nie podlega wyłączeniu. Kontrolę przestrzegania zasady państwa prawnego, także w aspekcie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, sprawuje on na dwa sposoby. Pierwszy, wynikający ze skargi bezpośredniej jest związany z instrumentem przewidzianym w art. 258 TFUE (skarga Komisji Europejskiej na państwo członkowskie). Drugi, opierający się na postępowaniu nie skargowym, jest związany z pytaniami prejudycjalnymi sądów krajowych, dla których podstawę stanowi art. 267 TFUE<sup>658</sup>. Pamiętać przy tym należy o roli spełnianej przez Trybunał, jako sądu prawa pełniącego także funkcję trybunału

---

<sup>653</sup> Zob. P. Bárd, *Scrutiny Over the Rule of Law in the European Union*, „Polish Yearbook of International Law” 2018, nr 1, s. 35.

<sup>654</sup> Zob. Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 32.

<sup>655</sup> Zob. M. Sikora, *Praworządność; idea demokratycznego państwa...*, jw., s. 28.

<sup>656</sup> Zob. M. Błaszczak, *Unia walczy o praworządność*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 3, s. 8.

<sup>657</sup> Tamże, s. 9.

<sup>658</sup> Zob. D. Sarnecka, *Pytania prejudycjalne polskich sądów powszechnych*, „Radca Prawny” 2018, nr 3, s. 23.

konstytucyjnego Unii Europejskiej. Jednocześnie obowiązujący w UE model wielopoziomowego konstytucjonalizmu i wielopoziomowego zarządzania, powoduje, że Trybunał jest uruchamiany, jako *ultima ratio*, gdyż sądowy mechanizm ochrony zasady rządów prawa w UE jest znacznie bardziej skomplikowany i zakłada, że pierwszoplanową rolę w tej ochronie pełnią sądy krajowe, będące funkcjonalnie sądami europejskimi, odpowiedzialnymi za skuteczne stosowanie prawa UE. Dopiero, gdy sądy krajowe nie mogą sprawować swojej roli albo, gdy zawiodą mechanizmy polityczne, uaktywnia się zasadnicza rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>659</sup>.

Do czasu przełomowego orzeczenia TS z 28.2.2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas nie było jasne, czy do ochrony zasady państwa prawnego w zakresie związanym z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów może być wykorzystana ścieżka sądowa przewidziana w art. 258 TFUE. Wątpliwość związana była z pytaniem, czy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nakładający na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, w powiązaniu z art. 2 TUE, może być samodzielną podstawą skargową w sytuacji, gdy nie zarzuca się naruszenia żadnej innej normy materialnego prawa UE<sup>660</sup>.

Artykuł 258 TFUE wymaga bowiem, by państwo „uchyliło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów”, a nie było jasne, czy z art. 2 TUE wynika takiego rodzaju zobowiązanie do przestrzegania wartości UE, którego naruszenie kwalifikowałoby się do wszczęcia postępowania sądowego. W tej materii w doktrynie przedstawiono ciekawe rozważania, argumentując m.in., że za takim rozwiązaniem przemawia m.in. art. 49 akapit 1 TUE<sup>661</sup>.

P. Bogdanowicz i M. Taborowski wskazują, że niejasna była także relacja art. 258 TFUE do art. 7 TUE. Istniały opinie, że ponieważ spełniają one odmienne funkcje, to art. 7 TUE należy traktować, jako *lex specialis* w stosunku do art. 258 TFUE. Tym samym wyłączona byłaby możliwość stosowania tego ostatniego przepisu do ochrony wartości UE z art. 2 TUE<sup>662</sup>. Wprawdzie w sprawie C286/12<sup>663</sup> Komisja Europejska v. Węgry<sup>664</sup> Trybunał Sprawiedliwości na podstawie skargi bezpośredniej z art. 258 TFUE zajmował się kwestią

---

<sup>659</sup> Zob. M. Sikora, *Praworządność; idea demokratycznego państwa...*, jw., s. 28.

<sup>660</sup> Tamże, s. 29.

<sup>661</sup> P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów...*, jw., s. 6.

<sup>662</sup> Tamże, s. 7.

<sup>663</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62012CA0286> (dostęp: 05.04.2023).

<sup>664</sup> Wyr. TS z 6.11.2012 r., C-286/12, Komisja Europejska v. Węgry, ECLI:EU:C:2012:687.

związaną ze statusem sędziów krajowych, ale nie czynił tego w kontekście ich niezależności oraz nie rozpatrywał zarzutu naruszenia art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, ani też art. 47 KPP. Sprawa C286/12 dotyczyła, bowiem podniesionego przez KE wobec Węgier zarzutu uchybienia przez to państwo swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w ten sposób, że Węgry przyjęły uregulowanie krajowe, na mocy, którego stosunki służbowe sędziów, prokuratorów i notariuszy ustawały obligatoryjnie z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat, co powodowało odmienne traktowanie ze względu na wiek, które nie ma uzasadnienia w postaci zgodnego z przepisami celu, a w każdym razie nie jest właściwe ani konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Sprawa dotyczyła, zatem zarzutu dyskryminacji, podano także normy materialnego prawa UE, których naruszenie zarzucono Węgrom. Ma ona całkowicie odmienny charakter od omawianej możliwości kompleksowej ochrony wartości państwa prawnego z art. 2 TUE w drodze skargi z art. 258 TFUE. Trybunał w wyroku stwierdził naruszenie zobowiązania przez Węgry<sup>665</sup>.

Nakreślone powyżej wątpliwości związane z możliwością stosowania art. 258 TFUE do ochrony praworządności zostały rozwiane, wyrokiem TS w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas<sup>666</sup>. Obecnie art. 258 TFUE może być skutecznie wykorzystywany, jako instrument ochrony niezależności sądów krajowych. Co więcej, instrument ten może być wykorzystywany równoległe i niezależnie od procedury przewidzianej w art. 7 TUE<sup>667</sup>.

Zgodnie z art. 258 TFUE, jeśli Komisja Europejska uważa, że państwo uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, w pierwszym etapie procedury zobowiązana jest przeprowadzić nieformalne postępowanie wyjaśniające. W przypadku skargi przeciwko Polsce, związanej z polską ustawą o Sądzie Najwyższym, przewidującą obniżenie w trakcie kadencji wieku emerytalnego sędziów SN z 70 do 65 lat, co zdaniem KE narusza zasadę niezależności sądownictwa, a zatem również zasadę nieusuwalności sędziów i stanowi naruszenie przez RP zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP, KE wszczęła w dniu 2.7.2018 r. postępowanie w

---

<sup>665</sup> A. Vincze, *The ECJ as the guardian of the Hungarian Constitution: case C-286/12 Commission v. Hungary*, EPL 2013, No. 3, s. 489–500.

<sup>666</sup> J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.

<sup>667</sup> M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, CMLR 2018, No. 4, s. 1061–1100.

sprawie naruszenia zobowiązania państwa członkowskiego, wysyłając do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w ustawie o SN<sup>668</sup>.

Ponieważ przedstawiona w dniu 2.8.2018 r. odpowiedź strony polskiej na zarzuty formalne KE<sup>669</sup> nie przekonała Komisji, przeszła ona do drugiego etapu procedury z art. 258 TFUE w postaci formalnego postępowania wyjaśniającego. W efekcie, w dniu 14.8.2018 r. KE podjęła decyzję o przesłaniu Polsce uzasadnionej opinii w odniesieniu do ustawy o SN<sup>670</sup>. Także na tym etapie procedury państwo ma możliwość ustosunkowania się do zarzutów. W rezultacie, w dniu 14.9.2018 r. strona polska przekazała KE odpowiedź na uzasadnioną opinię<sup>671</sup>. Również ona została uznana za niesatysfakcjonującą, w efekcie, czego w dniu 24.9.2018 r. KE podjęła decyzję o pozwaniu Polski przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>672</sup>. Formalne postępowanie w tej sprawie (sprawa C-619/18, Komisja v. Polska) zostało wszczęte w dniu 2.10.2018 r.). Warto dodać, że w toku postępowania państwa nie mogą powoływać się na interesy narodowe, praktykę czy zwyczaj wewnętrzny dla usprawiedliwienia niewykonywania prawa UE<sup>673</sup>.

### **3.5. Rola sędziego i sądów krajowych w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości**

Nowa ustawa o sądownictwie podważa niezawisłość sędziów w Polsce i jest niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto nowe przepisy uniemożliwiają polskim sądom bezpośrednio stosowanie niektórych przepisów prawa UE chroniących niezawisłość sędziów, a także zwracanie się w takich sprawach do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po

---

<sup>668</sup> Komisja Europejska – komunikat prasowy, Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4341\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_pl.htm) (dostęp: 03.01.2023.).

<sup>669</sup> Odpowiedź na zarzuty formalne Komisji Europejskiej, [https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/aktualnosci/wiadomosci/odpowiedz\\_na\\_zarzuty\\_formalne\\_komisji\\_europejskiej](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/odpowiedz_na_zarzuty_formalne_komisji_europejskiej) (dostęp: 07.01.2023 r.).

<sup>670</sup> Komisja Europejska – komunikat prasowy, Praworządność: Komisja Europejska podejmuje kolejny krok w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce, [http://europa.eu/rapid/pressrelease\\_IP-18-4987\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-18-4987_pl.htm) (dostęp: 07.01.2023.).

<sup>671</sup> Komunikat w sprawie przekazania do KE odpowiedzi na uzasadnioną opinię dotyczącą niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, [https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/komunikat\\_w\\_sprawie\\_przekazania\\_do\\_ke\\_odpowiedzi\\_na\\_uzasadniona\\_opinie\\_dotyczaca\\_niektorych\\_przepisow\\_ustawy\\_o\\_sadzie\\_najwyzszym;jsessionid=28DE7C79D452EEE5E\\_EA1A693F1C3E4CD.cmsap6p](https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/komunikat_w_sprawie_przekazania_do_ke_odpowiedzi_na_uzasadniona_opinie_dotyczaca_niektorych_przepisow_ustawy_o_sadzie_najwyzszym;jsessionid=28DE7C79D452EEE5E_EA1A693F1C3E4CD.cmsap6p) (dostęp: 04.01.2023.).

<sup>672</sup> KE pozywa Polskę, [https://ec.europa.eu/poland/news/180924\\_rol\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/180924_rol_pl) (dostęp: 20.01.2023.).

<sup>673</sup> P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów...*, jw., s. 6.

przeanalizowaniu odnośnych przepisów Komisja stwierdziła, że szereg elementów nowej ustawy stanowi naruszenie prawa UE.

Po pierwsze Komisja zwraca uwagę, że nowa ustawa rozszerza pojęcie przewinienia dyscyplinarnego i tym samym zwiększa liczbę przypadków, w których treść orzeczenia sądowego może być uznana za przewinienie dyscyplinarne. Rezultatem tego jest to, że system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany, jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych. Nowa ustawa narusza art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej: obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>674</sup>.

Multicentryczny system źródeł prawa (występowanie w jednym porządku prawnym wielu równorzędnych źródeł prawa nietworzących układu hierarchicznego) przyczynia się do tego, że sędziowie, nie rozstrzygają już, tak jak niegdyś, wyłącznie w oparciu o prawo krajowe. Szerokie kompetencje UE, przede wszystkim te dzielone z państwami członkowskimi, powodują, że regulacje prawa krajowego w coraz większym stopniu stanowią implementację standardów UE. W związku z tym coraz większa liczba spraw, która jest rozpatrywana na wokandach sądów krajowych zawiera tzw. łącznik europejski, tj. wiąże się ze stosowaniem prawa UE<sup>675</sup>. Poza tym UE i system wielopoziomowego zarządzania, który w niej funkcjonuje wymusza fakt, że sędziowie krajowi w pierwszej kolejności będą mieli obowiązek zapewnić skuteczność prawa UE (zasada *effet utile*). Prawa wynikające z przepisów, które są zawarte w aktach prawnych UE korzystają z cechy tzw. bezpośredniej skuteczności (dyrektywy, co do zasady jedynie warunkowo i w tzw. układzie wertykalnym). Oznacza, to, że jednostki, strony krajowych postępowań sądowych mogą powoływać się nie w sporach przed organem krajowym. Możliwość taką potwierdził już w 1963 r. ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości w znanym wyroku w sprawie *van Gend & Loos*<sup>676</sup>. Trybunał wskazał nim m.in. na przepis traktatowy (art. 12), który zawiera „wyraźny i bezwarunkowy zakaz, którego przestrzeganie nie jest uzależnione od przyjęcia przez państwa członkowskie jakiegokolwiek regulacji prawnej stanowiącej jego

---

<sup>674</sup> Zob. D. Gozek, *Rola sędziego krajowego w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 2, s. 34.

<sup>675</sup> Tamże, s. 35.

<sup>676</sup> Wyrok TS z 5.2.1963 r., 26-62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

implementację<sup>677</sup>. Konsekwencją tego jest, że przepis ten jest bezpośrednio skuteczny i kreuje prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy narodowe”. Zadaniem sędziego krajowego jest taka interpretacja prawa krajowego, by zapewnić jego możliwą zgodność ze standardem unijnym (zasada skutku pośredniego, obowiązek pro unijnej wykładni prawa). Gdy przyjęte w wyniku realizowania takiego obowiązku metody wykładni prowadziły do wykładni *contra legem*, sędzia krajowy ma obowiązek zastosować zasadę pierwszeństwa stosowania prawa UE. Zgodnie, bowiem z tezami wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Simmenthal*<sup>678</sup>: „Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie uchylają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego”. Obowiązek odmowy stosowania przez sędziów krajowych regulacji prawnych, które są sprzeczne z prawem UE, petryfikuje w przypadku prawa polskiego art. 91 ust. 3 Konstytucji RP<sup>679</sup>.

Sędzia krajowy może rozważyć, a niekiedy także musi zwrócić się do TS z pytaniem prejudycjalnym, jeśli w sprawie występuje zagadnienie interpretacji lub ważności prawa UE. Odpowiedzialność sędziów krajowych w tym zakresie podkreśla art. 4 ust. 3 TUE, zawierający zobowiązanie do lojalnej współpracy, także przy stosowaniu prawa UE („Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”)<sup>680</sup>.

Pytanie prejudycjalne zapewnienia jednolity wykładnie i stosowanie prawa Unii Europejskiej na terytorium wszystkich państw członkowskich. Z pytaniem prejudycjalnym może, na podstawie art. 267 TFUE, wystąpić każdy sąd krajowy, w przypadku gdy w

---

<sup>677</sup> Zob. D. Gozek, *Rola sędziego krajowego...*, jw., s. 35.

<sup>678</sup> Wyrok TS z 9.3.1978 r., 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>679</sup> Zob. M. Sańpruch, *Sędzia w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2016, nr 7.

<sup>680</sup> Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 19–20.

związku z konkretnym, toczonym na jego forum sporze pojawi się zagadnienie dotyczące wykładni lub ważności aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE<sup>681</sup>. W sytuacji, gdy konieczność wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym pojawi się w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest jednak zobowiązany wnieść sprawę do TS. Choć przedłożenie pytania TS należy do sądu krajowego, to strona w postępowaniu może nakłonić sąd do sformułowania pytania, wnosząc odpowiednie pismo procesowe, a nawet projekt pytania<sup>682</sup>.

Do 2018 r. instrument w postaci pytania prejudycjalnego nie był wykorzystywany w postaci ochrony zasady rządów prawa w aspekcie związanym z niezależności sądów i niezawisłością sędziów. Wynikało to z faktu, że pytanie prejudycjalne musi odnosić się do wykładni prawa UE, a co za tym idzie, sąd krajowy, przedkładając pytanie, musi podać konkretną normę materialną prawa UE, o którą wykładnię zwraca się do Trybunału. Z tego względu, że organizacja wymiaru sprawiedliwości nie mieści się formalnie w katalogu kompetencji, które są przekazane przez państwa na rzecz UE, brakowało takiej normy, która mogłaby stanowić przedmiot odesłania prejudycjalnego. Do zmiany przyczynił się wynik wyroku TS z 28.2.2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas<sup>683</sup>.

Należy podkreślić, że samo inicjowanie pytań prejudycjalnych ma swoje ograniczenia. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim wymóg, by pytanie prejudycjalne dotyczyło wykładni lub ważności prawa UE. Nie można zadać pytania związanego z wykładnią prawa krajowego, gdyż pozostaje to poza zakresem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Ma to wpływ na formułowanie pytań prejudycjalnych przez sądy krajowe. Niedopuszczalne jest również pytanie do Trybunału związane ze zgodnością prawa krajowego z prawem UE. Trybunał nie posiada takich kompetencji, aby rozstrzygać tak postawione pytanie. Prawidłowo zadane pytanie powinno brzmieć: „czy dany przepis X prawa UE (należy podać odnośny przepis) zezwala lub zakazuje Y (tutaj podaje się to, co

---

<sup>681</sup> Zob. W. Detmers, *The preliminary ruling procedure pursuant to Article 267 TFEU*, „European Papers” 2017, nr 2, s. 73, G. Butler, *A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature*, „European Papers” 2017, nr 2, s. 202, 2; J. Krommendijk, *It Takes Two to Tango. The Preliminary Reference Dance Between the Court of Justice of the European Union and National Courts: An Introduction*, „European Papers” 2020, nr 2, s. 43.

<sup>682</sup> Zob. J. Michalska, *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 7-8, s. 12.

<sup>683</sup> J. Barcik, *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna UE. Glosa do orzeczenia TSUE w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 24.

wynika, z wchodzącego w grę przepisu prawa krajowego)”. Pytanie powinno mieć formę zamkniętą, zaś odpowiedź na nie musi być pozytywna lub negatywna<sup>684</sup>.

Pytanie prejudycjalne musi dotyczyć kwestii, która jest istotna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym. Pojawia się, zatem konieczność kwalifikacji, czy zagadnienie natury ogólnej, związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, może być ujmowane, jako niezbędne do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, a tym samym czy nadaje się na materię stanowiącą przedmiot pytania prejudycjalnego<sup>685</sup>. Wątpliwość taka pojawiła się np. w trzech pytaniach prejudycjalnych sądów polskich: SO w Łodzi w sprawie Miasto Łowicz (sprawa C-558/18; w toku; post. SO w Łodzi z 31.8.2018 r., I C 2051/17), SO w Warszawie (sprawa C-563/18; w toku; post. SO w Warszawie z 4.9.2018 r., VIII K 146/18) oraz SO w Gorzowie Wielkopolskim (sprawa C-623/18 zainicjowana 3.10.2018 r.; w toku)<sup>686</sup>. W przypadku trzech sądów pytania dotyczyły wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TFUE (kreujący obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii) w kontekście przyjętego w Polsce modelu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego składająca się z sędziów wyłanianych przez politycznie podporządkowaną Krajową Radę Sądownictwa w prawnie nieważnym konkursie)<sup>687</sup>. Sądy proszą o wykładnię, czy przypis art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, sprzeciwia się przepisom likwidującym gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych<sup>688</sup>. Zadać można pytanie, czy kwestia ta jest niezbędna do rozstrzygnięcia konkretnych spraw zawisłych przed sądami składającymi te pytania. Odsyłające sądy wyszły ze słusznego założenia, że powiązanie kwestii niezależności sądownictwa i

---

<sup>684</sup> Zob. K. Leion, *Active or Passive: The National Judges' Expression of Opinions in the Preliminary Reference Procedure*, „European Papers” 2020, nr 5, s. 873, J. Barcik *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, Nr 3, s. 147.

<sup>685</sup> Zob. J. Michalska, *Pytania prejudycjalne...*, jw., s. 13, A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 570.

<sup>686</sup> Zob. K. Bednarczyk, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 7, s. 29.

<sup>687</sup> Tamże, s. 30.

<sup>688</sup> Zob. J. Michalska, *Pytania prejudycjalne...*, jw., s. 13



niezawisłości sędziów z rozpatrywaną sprawą ma charakter systemowy. Odpowiadając na nie, wyszły od konkluzji zawartych przede wszystkim w wyroku TS w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*. Trybunał przypomniał w nim, że zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska opiera się na „wartościach, takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. Ponieważ UE jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii, stąd art. 19 TUE, „w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym”<sup>689</sup>. Sądy te pełnią we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów<sup>690</sup>.

Państwa członkowskie w odniesieniu do zasady lojalnej współpracy, która została wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE, mają obowiązek zapewnić stosowanie i poszanowanie prawa UE. Poza tym państwa członkowskie deklarują również ustanowienie środków, które są potrzebne aby zapewnić jednostkom poszanowania ich prawa w zakresie skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach, które zostały objęte prawem Unii<sup>691</sup>. Z tego względu, że sądy krajowe mogą na swoich wokandach rozstrzygać kwestie odnoszące się do stosowania lub wykładni prawa Unii, to odnosząc się do art. 4 ust. 3 TUE obowiązkiem każdego z państw członkowskich jest zapewnienie, by także sądy krajowe mogły spełniać wymogi dotyczące zapewnienia skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>692</sup>.

Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, a do której odniesienie ma art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, jest bowiem wspólną zasadą ogólną prawa Unii. Wynika ona z tradycji konstytucyjnych, które są wspólne dla państw członkowskich a zawartą w art. 6 i 13 EKPC jak również potwierdzoną w art. 47 KPP<sup>693</sup>. Natomiast samo istnienie skutecznej kontroli sądowej, która ma na celu zapewnienie poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą każdego państwa prawa<sup>694</sup>. Można, więc

---

<sup>689</sup> Zob. M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 185.

<sup>690</sup> Zob. A. Wallerman, E. Ghavanini, *Power Talk: Effects of Inter-Court Disagreement on Legal Reasoning in the Preliminary Reference Procedure*, „European Papers” 2020, nr 5, s. 30, M. Galvina, *Reluctance to Participate in the Preliminary Ruling Procedure as a Challenge to EU Law: A Case Study on Slovenia and Croatia*, [w:] *The Eurosceptic Challenge: National Implementation and Interpretation of EU Law*, red. C. Raucheffer, A. Wallemman, Oxfords 2019, s. 251.

<sup>691</sup> Tamże, s. 39.

<sup>692</sup> Zob. D. Gozek, *Rola sędziego krajowego...*, jw., s. 35.

<sup>693</sup> Zob. M. Sańpruch, *Sędzia w europejskim...*, jw., s. 8.

<sup>694</sup> Tamże, s. 9.

wskazać, że każde państwo będąc członkiem UE, powinno zapewnić, by organy należące, jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Brak niezależności sądów jak również niezawisłości sędziów pozbawia jednostki skutecznego środka prawnego. W tym sensie systemowy problem związany z niezależnością i niezawisłością będzie miał wpływ na rozstrzygnięcia każdej konkretnej sprawy przed sądem krajowym<sup>695</sup>. Aby można było uznać sąd za sąd europejski, zgodnie z orzeczeniem TS w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses, wystarczy wskazać, że w zakresie jego właściwości mieszczą się sprawy z łącznikiem europejskim (dziedziny objęte prawem UE). W związku z tym w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, to większość sądów krajowych jest także równocześnie sądami funkcjonalnie europejskimi<sup>696</sup>.

Brak ich niezależności lub wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na niezawisłość sędziowską powoduje przede wszystkim brak skuteczności ochrony prawnej w zakresie prawa UE. W ten sposób systemowy problem rzutuje na indywidualne rozstrzygnięcia<sup>697</sup>. W przypadku pytania prejudycjalnego za kluczowe uznaje się wykazanie, że ograniczenia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów przedkładają się na konkretną sprawę, która zostaje objęta pytaniem, a tym samym mogą wpływać na jej rozstrzygnięcie. Analiza trzech pytań prejudycjalnych sądów polskich pozwala na stwierdzenie, że przejrzyście uargumentowały one, w jaki sposób omawiany problem systemowy odnosi się do spraw, w których zadały pytania prejudycjalne. Sądy odsyłające wyrażają swoje stanowisko, że krajowy model postępowań dyscyplinarnych w Polsce naruszył wymóg skutecznej ochrony sądowej, która wynika, z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Oddaje on, bowiem politykowi Ministrowi Sprawiedliwości Prokuratorowi Generalnemu niemal nieograniczoną władzę dotyczącą postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Staje się on podmiotem tak inicjującym postępowanie, jak również podmiotem, który wpływa na skład sądu dyscyplinarnego, co przy ograniczeniu gwarancji procesowych dla obwinionego zbliża postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w Polsce do modelu postępowania inkwizycyjnego<sup>698</sup>.

Warto również podkreślić, że dość nieprecyzyjna jest także definicja przewinień, za które sędzia krajowy ponosi odpowiedzialność. Ten fakt dodatkowo może zwiększać zakres

---

<sup>695</sup> Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 196.

<sup>696</sup> Tamże, s. 197.

<sup>697</sup> Tamże, s. 198.

<sup>698</sup> Zob. M. Kamińska, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, jw., s. 6.

dyskrecjonalnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Model postępowania dyscyplinarnego, który został przyjęty powoduje, że sądownictwo dyscyplinarne może stać się narzędziem przyczyniającym się do usuwania osób, które wydają wyroki niepodobające się władzy wykonawczej<sup>699</sup>. Władza w latach 2015-2024 miała w dyspozycji narzędzia, które mogły się przyczynić do wpływania na orzecznictwo sądowe, gdyż u sędziów mógł powstawać automatycznie efekt mrozący, który polega na tym, że wobec zagrożenia wszczęciem postępowania dyscyplinarnego za wydane rozstrzygnięcie sądowe sędziowie mogą orzekać, biorąc pod uwagę oczekiwania władzy wykonawczej jak również ustawodawczej<sup>700</sup>. Jest to zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej i rodzi ryzyko wykorzystania wymiaru sprawiedliwości w różnych celach politycznych<sup>701</sup>. Politycy, w tym również sam Minister Sprawiedliwości, kierowali także w przeszłości w stosunku do sędziów groźby, które były związane z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Skutkuje to tym, że sądy odsyłające mają obawy, czy w razie określonego rozstrzygnięcia sprawy, która została objęta pytaniem prejudycjalnym, w stosunku do członków składu orzekającego nie zostaną wszczęte postępowania dyscyplinarne. Rozstrzygnięcie spraw może w sposób realny wiązać się dla sędziów ze składu orzekającego sankcjami dyscyplinarnymi, które bardzo często mogły by być motywoane politycznie i stosowanymi na podstawie przepisów ustaw krajowych<sup>702</sup>.

Zdaniem sądów odsyłających zostaje naruszony art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Ponieważ przez naruszenie niezawisłości sędziowskiej pozbawia się strony prawa do skutecznego środka odwoławczego, którego zapewnienie jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>703</sup>. Dla tego wykładnia powyższego przepisu traktatowego stanowi z opinii sądów odsyłających, niezbędny dla wydania wyroków w sprawach, dotyczących głównego postępowania w rozpatrywanych sprawach<sup>704</sup>. Omawiane pytania prejudycjalne polskich sądów wychodziły jednak poza tradycyjny sposób stawiania pytań prejudycjalnych. Ujawniają one zjawisko wcześniej raczej nieobecne w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, tj. systemowy problem z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów występujący w jednym z państw członkowskich UE<sup>705</sup>. Ten systemowy problem rozciąga się na dziedziny objęte prawem UE

---

<sup>699</sup> Zob. J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej...*, jw., s. 197.

<sup>700</sup> Zob. D. Zięba, *Praworządność ponad wszystko*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 7, s. 12.

<sup>701</sup> Tamże, s. 198.

<sup>702</sup> Zob. H. Zapała, *Niezależność polskich sądów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 7, s. 122.

<sup>703</sup> Tamże, s. 123.

<sup>704</sup> Tamże, s. 124.

<sup>705</sup> Zob. M. Kamińska, *Polski wymiar sprawiedliwości...*, jw., s. 6.

i przekłada na rozstrzyganie konkretnych spraw sądowych. Biorąc powyższe pod uwagę, warto, by Trybunał zweryfikował swoje stanowisko w sprawie rozumienia kwestii, która jest istotna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym. Być może, zatem omówione pytania polskich sądów przyczynią się zmiany dotychczasowego podejścia TS w kierunku nieco szerszego pojmowania celu, jaki przyświeca instytucji pytań prejudycjalnych. Podkreślić przy tym należy, że art. 267 TFUE zostawia krajowemu sądowi odsyłającemu pewną dyskrejonalność w rozeznaniu przepisów prawnych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy przez wykładnię udzieloną przez Trybunał. Wybór ram prawnych objętych pytaniem prejudycjalnym powinien być jednak należycie uzasadniony w pytaniu odsyłającym<sup>706</sup>.

Powyższe okoliczności powodują, że każdy sędzia krajowy pozostaje jednocześnie w wymiarze funkcjonalnym sędzią europejskim. To na sędziach spoczywa bowiem obowiązek zapewnienia skuteczności w stosowaniu prawa UE. Ten pozorny dualizm (a w istocie komplementarność) roli sędziego, jako organizacyjnie krajowego i funkcjonalnie europejskiego podkreśla większość instytucji europejskich<sup>707</sup>. W rezolucji: „Rola sędziego krajowego w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości” z 2008 r.<sup>708</sup>, Parlament Europejski w części rezolucji, która została zatytuowana „Sędzia krajowy, jako pierwszy sędzia prawa wspólnotowego”, stwierdził, m.in., że „Wspólnota Europejska jest wspólnotą opartą na rządach prawa. (...) Prawo wspólnotowe pozostaje martwą literą prawa, jeżeli nie jest właściwie stosowane w państwach członkowskich, także przez sędziów krajowych, którzy są, zatem spoiwem systemu wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej i którzy odgrywają zasadniczą i niezastąpioną rolę w tworzeniu jednolitego porządku prawnego w Europie, również w świetle ostatnich osiągnięć ustawodawcy wspólnotowego, dotyczących wzmożonego udziału sędziów krajowych oraz przyznania im większej odpowiedzialności we wdrażaniu prawa wspólnotowego”. „Sędziowie krajowi pełnią istotną rolę w zapewnianiu poszanowania prawa wspólnotowego, na przykład poprzez zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, skutku bezpośredniego, spójności interpretacji i odpowiedzialności państwa za naruszanie prawa wspólnotowego (...)”<sup>709</sup>.

---

<sup>706</sup> Zob. D. Gaworek, *Sądy krajowe w europejskim...*, jw., s. 39.

<sup>707</sup> Zob. F. Zoll, L. Wortham, *Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland*, „Fordham International” 2019, nr 42, s. 893.

<sup>708</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.7.2008 r. w sprawie roli sędziego krajowego w europejskim systemie wymiaru sprawiedliwości (2007/2027(INI)) (Dz.Urz. UE C 294E z 2009 r., s. 27).

<sup>709</sup> J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej...*, jw., s. 197.

### 3.6. Podsumowanie

Podsumowując należy jeszcze raz podkreślić, że artykuł 258 TFUE wskazuje, że Komisja Europejska ma prawo wnioskować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o obłożenie państwa członkowskiego odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie prawa unijnego. Jeśli Komisja stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie realizuje odpowiednio swoich zobowiązań, które wynikają z prawa unijnego, może wysłać mu pisemne uwagi. W ten sposób państwu umożliwia się realizowanie swoich obowiązków. Jeżeli będzie tak, że uwagi te nie przynoszą odpowiedniego efektu, Komisja ma prawo skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Artykuł 259 TFUE odnosi się do regulacji sytuacji, w której jedno państwo członkowskie zakarzą drugie państwo członkowskie o naruszenie prawa unijnego. Jeśli państwo skarżące uważa, że naruszenie to miało miejsce, ma prawo zgłosić swoje roszczenia w tej sprawie do Komisji. W dalszej kolejności Komisja rozpatruje te roszczenia i jeśli uzna, że naruszenie rzeczywiście miało miejsce, może podjąć działania prawne wobec państwa członkowskiego, które narusza prawo unijne. Artykuł 260 TFUE odnosi się do sankcji finansowych. Mogą one zostać nałożone na państwo członkowskie w sytuacji, kiedy dojdzie do nieprzestrzegania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli państwo członkowskie nie wypełnia swoich obowiązków, które wynikają z orzeczenia Trybunału, Komisja ma prawo do wystąpienia przed Trybunał o nałożenie kar finansowych na dane państwo członkowskie. Wysokość i czas trwania tych kar ustala Trybunał a zależą one od konkretnych okoliczności sprawy. Celem procedury, z art. 258-260 TFUE jest zapewnienie przestrzegania prawa unijnego przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. To pozwala Unii na egzekwowanie swoich decyzji i pozwala na zabezpieczenie interesów wszystkich państw członkowskich oraz obywateli europejskich. Należy podkreślić, że procedura ta ma charakter transparentny i zapewnia uczciwość i sprawiedliwość w rozstrzygnięciu spraw związanych z naruszeniem prawa UE. Zdaniem Parlamentu Europejskiego, że w zdecentralizowanym i dojrzałym wspólnotowym porządku prawnym sędziów krajowych nie należy marginalizować, lecz przyznać im większe kompetencje oraz dodatkowo wspierać ich w roli pierwszych sędziów prawa wspólnotowego; w związku z tym apeluje o rozważenie systemu «zielonego światła», w ramach, którego sędziowie krajowi mogliby załączać swoje propozycje odpowiedzi na pytania kierowane do Trybunału Sprawiedliwości, który następnie w określonym terminie mógłby decydować, czy uznać proponowany wyrok czy orzekać w charakterze sądu wyższej instancji.

## **Rozdział 4**

### **Spór kompetencyjny na osi Polska-Unia Europejska w latach 2016-2023 w odniesieniu do regulacji obszaru wymiaru sprawiedliwości**

#### **4.1. Geneza i przebieg sporu Polska – Unia Europejska**

Od lipca 2015 roku na linii Polska-Unia Europejska toczył się spór o zakres kompetencji i poziom ingerowania Unii w sprawy kraju członkowskiego. Działania, które wówczas podejmował polski rząd (od 2016) stały się fundamentem i zarzewiem tego konfliktu. Przebieg sporu, dyskusji i wzajemnego przekonywania można podzielić na kilka etapów. Pierwszy etap dotyczy czasu od 13 stycznia do 20 grudnia 2017 roku, gdzie toczono dialog na temat Komunikatu Komisji do parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności z dn. 11 marca 2014 r., nr dokumentu: COM(2014) 158 final”<sup>710</sup>. Nowe ramy prawne zostały wprowadzone wówczas, aby zapobiec systemowym zagrożeniom dla państwa prawnego w którymkolwiek z państw członkowskich UE<sup>711</sup>. Odbłyły się dwie debaty prowadzone przez kolegium komisarzy w dniach 28 sierpnia 2013 i 25 lutego 2014 na temat kierunku polityki państwa prawnego i to właśnie po tych debatach zrodził się pomysł związany z umacnianiem praworządności w państwach UE. Rozmowy, które wówczas przeprowadzono pozwoliły na wysunięcie kilku istotnych wniosków a jednym z nich była potrzeba opracowania narzędzi, które pozwolą w odpowiedni sposób reagować na poziomie UE wówczas, gdy zostanie zagrożona praworządność w państwie członkowskim.

Nowe ramy, odnoszące się do państwa prawnego stanowić miały uzupełnienie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczynane, w przypadku, kiedy dochodzi do naruszenia przepisów prawa UE i tzw. procedurę art. 7 traktatu lizbońskiego. Zgodnie z tą procedurą UE może wykorzystać ostateczny środek,

---

<sup>710</sup> Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego I, Rady Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final.

<sup>711</sup> Zob. I. P. Karolewski, M. Wilga, *Poland and the European Union*, „Oxford Research Encyclopedia of Politics” 2018, vol 10, s. 4, L. Pech, *Better late than never: On the European Commission’s Rule of Law Framework and its first activation*, „Journal of Common Market Studies” 2016, nr 54, s. 1062, G. Falkner, *Fines Against Member States: An Effective New Tool in Eu Infringement Proceedings?* „Comparative European Politics” 2016, nr. 14, s. 36, E. Rubio, *Rule of law conditionality. What could an acceptable compromise look like?* „Policy Brief” Institut Jacques Delors, October 2020, s. 4.

jakim jest, zawieszenie wykonywania prawa do głosowania w przypadku „poważnego i stałego naruszenia” wartości UE przez państwo członkowskie<sup>712</sup>. Jest to w pewnym sensie narzędzie wczesnego ostrzegania. Pozwala Komisji podjąć dialog z danym państwem członkowskim, w celu skutecznego zapobiegania nasileniu się systemowego zagrożenia dla państwa prawnego<sup>713</sup>. Wówczas gdy zastosowanie wspomnianego narzędzia nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, to wówczas w ostateczności wykorzystać można art. 7, aby rozwiązać sytuację kryzysową i zapewnić poszanowanie wartości UE<sup>714</sup>. Należy zauważyć, że nowe ramy nie dają żadnych nowych kompetencji Komisji. Natomiast w sposób przejrzysty wskazują, jak Komisja realizuje swoje zadania w ramach traktatów. Swój pogląd w tym zakresie wyraził D. Dąbek, pisząc, że komunikat ten nie jest aktem prawnie wiążącym i cała tocząca się na jego podstawie procedura ma charakter wyłącznie polityczny. Istotą tego komunikatu, jest ustrukturyzowane dialogu politycznego pomiędzy Komisją Europejską, a państwem członkowskim, co, do którego istnieje podejrzenie, że zostały naruszone jakichś elementy zasady praworządności<sup>715</sup>.

Należy podkreślić, że celem procedury, która odnosi się przede wszystkim do ochrony praworządności nie jest karanie państwa członkowskiego. Jest o tyle istotna, że sygnalizuje możliwe naruszenie praworządności i w sposób dogłębny wyjaśnia wszystkie okoliczności sprawy. Jest narzędziem, które wspomaga dążenie do odpowiedniego rozwiązania problemów. Założeniem jest, aby rozwiązywanie problemów zawsze odbywało się na drodze dialogu politycznego przy współpracy z ważnymi instytucjami UE<sup>716</sup>. Takie podejście ma na celu ochronę wszystkich uczestników całego procesu przed formalnym uruchomieniem procedury ochrony praworządności określonej w art. 7 TUE, która jest określana w mediach bardzo często jako „opcja lub bomba atomowa”<sup>717</sup>. Potrzeba stworzenia takiego mechanizmu była również wynikiem wcześniejszych doświadczeń Komisji Europejskiej, kiedy w stosunku do pewnych państw członkowskich zachodziła obawa naruszenia jakichś elementów zasady praworządności, ale

---

<sup>712</sup> Zob. M. Bartosz, *O co toczy się spór z Unią Europejską...* jw., s. 12.

<sup>713</sup> Zob. J. Ziller, *La primauté du droit de l'Union européenne*, Publication for the Committee on Legal Affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Luxembourg 2022, s. 73.

<sup>714</sup> Zob. M. Matczak, *Poland's Constitutional Crisis: Facts and Interpretations*. The Foundation for Law, Justice and Society, „Policy Brief” 2018, s. 6.

<sup>715</sup> Zob. D. Dąbek, *Kryzys praworządności w Polsce i nadrzędność prawa UE*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 2, s. 10, D. Mazur, *From bad to worse – the Polish judiciary in the shadow of the „muzzle act”*, „Annual Report” 2020, s. 23.

<sup>716</sup> Zob. D.P. Gómez, *Crisis of the Rule of Law in Europe: The Cases of Hungary, Poland and Spain*, „Athens Journal of Law” 2021, vol. 7, s. 12.

<sup>717</sup> Zob. K.S. Kowalska, *The Rule of Law in Poland*, „Polish Political Science Yearbook”, 2019, vol. 48, s. 518.

jednocześnie naruszenia te nie były na tyle poważne, aby od razu kierować do Rady UE wnioskami na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Wówczas Komisja nie posiadała formalnych uprawnień i odpowiednich instrumentów aby zareagować w takich sytuacjach, co zdecydowanie było wykorzystywane przez polityków w państwach, które były przedmiotem zainteresowania Komisji<sup>718</sup>.

W dniu 19 listopada 2015 r. polski Sejm dokonał znówelizowania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w trybie przyspieszonym. Nowelizacja pozwoliła na stwierdzenie nieważności wyboru sędziów dokonanego w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu oraz pięciu nowych sędziów. W dalszej kolejności w dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął uchwałę o stwierdzeniu nieważności pięciu kandydatur wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów. Były to działania na które wówczas zwróciła uwagę Komisja Europejska<sup>719</sup>. Jak podkreślano w UE zaistniał bowiem problem natury konstytucyjnej. Jednak partia rządząca, była zdania, że należy wszystkie problemy rozwiązać na podstawie obowiązującego w Polsce prawa, z pominięciem jakichkolwiek ingerencji ze strony instytucji unijnych. To było początkiem lawionowych wydarzeń, które od tego momentu miały w Polsce miejsce i opierały się na rozwiązaniu sporu o zakres kompetencji. Pierwszy raz w historii integracji wuropejskiej został uruchomiony przeciwko Polsce, po raz pierwszy art. 7 TUE<sup>720</sup>.

Przyjęta uchwała z dnia 25 listopada 2015 r. o wycofaniu pięciu nowych sędziów TK zdaniem wielu prawników budziła wiele wątpliwości prawnych. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, tylko Trybunał Konstytucyjny mógł orzec o jej prawidłowym charakterze. Stało się tak w dwóch wydanych wyrokach z 3 i 9 grudnia 2015 r. W pierwszym z nich (wyrok w sprawie K-34/15)<sup>721</sup> TK orzekł, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo do wyboru jedynie z trzech nowych sędziów TK, natomiast wybór dwóch kolejnych nastąpił na podstawie przepisu ustawy, który został uznany za niezgodny z Konstytucją. W drugim wyroku (sprawa K-35/15)<sup>722</sup> zdaniem TK niezgodne z Konstytucją było cofnięcie wyboru sędziów TK, którzy zostali wybrani przez Sejm VII kadencji. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej wykonanie jednego i drugiego wyroku TK powinno

---

<sup>718</sup> Zob. L. Pech, P. Wachowiec, D. Mazur, *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2021, nr 13, s. 9.

<sup>719</sup> Zob. K. Markiewicz, *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland* „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, nr 12, s. 451.

<sup>720</sup> Zob. M. Ziółkowski, *Can an Unlawful Judge be the First President of the Supreme Court?*, „VerfBlog” 2020, nr 26, s. 13.

<sup>721</sup> Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. Sygn. Akt k 34/15, Dz. U. 2015. poz. 2129.

<sup>722</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. Sygn. Akt k 35/15, Dz. U. 2015. poz. 2147.



było zamknąć sprawę. W dniu 9 grudnia doszło do unieważnienia przez Trybunał Konstytucyjny podstawy prawnej, na której pierał się Sejm nowej kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów w miejsce tych, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r., pomimo faktu, że stanowiska te zostały już zgodnie z prawem obsadzone przez Sejm poprzedniej kadencji<sup>723</sup>. Mimo wydanych wyroków, trzech sędziów, którzy byli wówczas wyznaczenie przez Sejm poprzedniej kadencji nie objęło stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent Andrzej Duda odmówił przyjęcia ślubowania, (co jest czynnością czysto konwencjonalną) od trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem przez Sejm poprzedniej kadencji. Ta decyzja prezydenta zablokowała nowym sędziom objęcie funkcji w TK<sup>724</sup>. W międzyczasie dwóch sędziów, którzy zostali wybranych przez Sejm nowej kadencji, mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w grudniu 2015 r., objęło stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 28 kwietnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odebrał ślubowanie od nowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, którego wyznaczył Sejm nowej kadencji na początku kwietnia i który miał zastąpić innego sędziego w związku z upłynięciem jego kadencji<sup>725</sup>.

Kolejnym, mocno kontrowersyjnym z konstytucyjnego punktu widzenia posunięciem, było przyjęcie przez Sejm w dniu 22 grudnia 2015 r. ustawy, która miała na celu nowelizację Ustawy o TK. Zdaniem wielu prawników godziła on w niezależność TK i, zdaniem wielu prawników, wydawała się być sprzeczna z polską Konstytucją. Zdarzenia te wywołały w pierwszą oficjalną reakcję Komisji Europejskiej. W dniu 23 grudnia 2015 r. został wysłany do Polski list przez Fransa Timmermansa (pierwszego wiceprzewodniczącego) do Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego oraz Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry<sup>726</sup>. W liście tym Frans Timmermans wyraził nadzieję, że sprawa wyboru nowych sędziów TK zostanie rozwiązana zgodnie z polskim prawem, a w szczególności z poszanowaniem wspomnianych powyżej wyroków Trybunału, a ostateczne uchwalenie lub przynajmniej wejście w życie grudniowej ustawy nowelizującej Ustawę o TK zostanie opóźnione do czasu rozstrzygnięcia wszystkich wątpliwości prawnych, w zgodzie z obowiązującym w Polsce prawem<sup>727</sup>. Na temat tego listu wypowiedziało się wielu posłów w tym sam Z. Ziobro powiedział PAP, że „chętnie

---

<sup>723</sup> Zob. M. Jałoszewski, *President Duda wants new commissioners in the Supreme Court*, „Rule of Law in Poland” 2021, s. 20.

<sup>724</sup> Zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Constitutionalism under Stress*, Oxford University Press, 2020, s. 157.

<sup>725</sup> Zob. T. Zalasinski, *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2018*, Warszawa 2019, s. 25.

<sup>726</sup> Zob. W. Ślęzak, *Łamanie praworządności w Polsce 2016-2018*, „Przegląd Geopolityczny” 2020, nr 6, s. 12.

<sup>727</sup> Zob. W. Wolny, *Kryzys praworządności w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 1, s. tom 2018, s. 190.

uspokoiłby Timmermansa, iż polska demokracja jest oparta na twardych fundamentach, którym nic nie zagraża”<sup>728</sup>.

Minister Sprawiedliwości odpowiedział na ten list w imieniu polskiego rządu w dniu 11 stycznia 2016 r. W liście tym, zarzucił Komisji brak znajomości faktów, które dotyczą wydarzeń wokół TK. Poza tym wskazał, że Timmermans wyciągnął błędne wnioski z analizowanych przez nią aktów prawnych dotyczących tego organu. Z. Ziobro napisał: „Szanowny Panie Przewodniczący, ze zdumieniem przyjąłem list, który był Pan uprzejmy skierować do mnie w sprawie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Jego treść świadczy o braku wiedzy związanej z Trybunałem” (...). Miał Pan możliwość uzyskania ode mnie rzetelnych informacji na ten temat, na przykład wykorzystując rutynowe robocze kontakty pomiędzy Ministerstwem a Komisją Europejską. Ubolewam, że Pan tego nie zrobił. O Pańskich nieuzasadnionych zarzutach i nieuprawnionych wnioskach dowiedziałem się najpierw z mediów, a później z oficjalnej korespondencji. Z tych powodów odebrałem Pana list jako próbę nacisku na demokratycznie wybrany parlament i rząd suwerennego państwa, jakim jest Polska”. (...). Troską polskiego rządu jest dziś przywrócenie ładu prawnego, zapewnienie właściwego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a przede wszystkim jego pluralizmu. Jest to wyrazem głębokiej wiary rządu w zasady demokratycznego państwa prawa. Ufam, że dzięki przekazanym przeze mnie informacjom znajdziemy w Panu sojusznika w tych staraniach. Polska jest suwerennym i demokratycznym krajem, dlatego proszę na przyszłość o zachowanie większej powściągliwości w pouczeniu i upominaniu parlamentu oraz rządu suwerennego, demokratycznego państwa. Nawet, jeśli Pan – jako przedstawiciel lewicy – różni się z nami ideowo. Byłoby mi bardzo miło gościć Pana w Polsce i odpowiedzieć na ewentualne pytania”(...)<sup>729</sup>.

Należy podkreślić, że interwencja Komisji Europejskiej wynikała z przeświadczenia, że niektóre naczelne organy państwa polskiego naruszają przepisy polskiej Konstytucji, a także, że niezależność organu sądowego, jakim jest TK, jest zagrożona, co z kolei naruszało niektóre elementy zasady praworządności<sup>730</sup>. Należy podkreślić, że co do zasady, Komisja nie posiadała kompetencji do oceny i wpływania na kształt ustroju państw

---

<sup>728</sup> <https://tvn24.pl/swiat/wiceprzewodniczacy-ke-napisal-list-do-waszcykowskiego-i-ziobry-ra605562-ls3321596> (dostęp: 20.03.2023).

<sup>729</sup> <https://n-42.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/webcontent/m/p1/f/1bc0249a6412ef49b07fe6f62e6dc8de/7a736b0b-1574-4727-b62c-4a9425a7de1d.pdf> (dostęp: 20.03.2023).

<sup>730</sup> Zob. J. Kranz, *Polska pod rządami hybrydowej praworządności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 9, s. 44.

członkowskich<sup>731</sup>. Należy jednak wskazać, że Polska, przystępując do UE w sposób dobrowolny zobowiązała się do przestrzegania pewnych fundamentalnych zasad, które mają również wpływ na ustroj i obowiązujące na ich obszarze prawo. Każdy z członków UE, zgodnie z zasadą praworządności, musi przestrzegać obowiązującego prawa (w tym również własnego prawa krajowego). Ma również za zadanie, zapewnić funkcjonowanie niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, zdolnego kontrolować działania innych władz i gwarantować pewność obrotu prawnego. W sprawie wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskie mają dużą swobodę co do zakresu ustroju konstytucyjnego jak również wymiaru sprawiedliwości<sup>732</sup>. Zdaniem Komisji Europejskiej Polska mogłaby na przykład zupełnie zlikwidować Trybunał Konstytucyjny, ale pod warunkiem, że odbyłoby się to w zgodzie z postanowieniami polskiej Konstytucji, a inny niezależny organ lub organy byłyby w stanie zapewnić efektywną kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych, co ma fundamentalne znaczenie dla zagwarantowania pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu prawnego a także istnienia całego demokratycznego systemu politycznego<sup>733</sup>.

13 stycznia 2016 r. na posiedzeniu Komisji Europejskiej odbyła się dyskusja w gronie komisarzy na temat ostatnich wydarzeń wokół polskiego TK w kontekście przestrzegania przez Polskę zasady praworządności. Po wymianie poglądów, Komisja podjęła decyzję o uruchomieniu w stosunku do Polski wstępnej procedury ochrony praworządności określonej we wspomnianych wyżej „Nowych ramach UE na rzecz umocnienia praworządności”, celem prowadzenia ustrukturyzowanego dialogu politycznego z polskimi władzami. Tego samego dnia Pierwszy Wiceprzewodniczący Timmermans wysłał do Ministra Zbigniewa Ziobry list informujący go o wszczęciu tej procedury oraz wskazujący na najważniejsze kwestie, które budziły obawy Komisji Europejskiej w kontekście przestrzegania zasady praworządności. O wszczęciu wobec Polski wstępnej procedury ochrony praworządności, co nastąpiło pierwszy raz w historii UE, zdecydowały wciąż nierozwiązana sprawa wyboru sędziów do TK oraz wejście w życie, budzącej poważne kontrowersje prawne, ustawy nowelizującej Ustawę o TK przyjętej przez Sejm 22 grudnia 2015. Dodatkowo Komisja zwróciła uwagę na kwestie przyjętej tuż przed

---

<sup>731</sup> Zob. Ch. Hillion, *Overseeing the rule of law in the EU: legal mandate and means*, „European Policy Analysis” 2016, nr 1, s. 12.

<sup>732</sup> Zob. F. Zdeb, *Interwencja Komisji Europejskiej w sprawie Polski*, „Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego” 2018, nr 7, s. 34.

<sup>733</sup> Zob. S. Biernat, *How far it is from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe. The Impact of the PSPP judgment on Poland*, „German Law Journal” 2020, nr 21, s. 111.

końcem roku tzw. „Małej ustawy medialnej”<sup>734</sup>, która zakłada m.in. wygaśnięcie mandatów dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych, co umożliwiałoby przejście pełnej i bezpośredniej kontroli nad tymi mediami przez przedstawicieli nowej większości rządowej. Zdaniem Komisji mogło to być zagrożeniem dla wolności i pluralizmu polskich mediów, dlatego, że media publiczne, ze względu, że są finansowane środkami publicznymi i wykonują określone w ustawie zadania o charakterze społecznym, muszą odzwierciedlać całe spektrum poglądów, które są obecne w dyskursie publicznym. Poza tym rolą mediów jest dostarczenie bezstronnej informacji szerokiemu gronu odbiorców<sup>735</sup>.

W dalszej kolejności nastąpił intensywny okres dotyczący kontaktów na różnych szczeblach, pomiędzy przedstawicielami strony polskiej i przedstawicielami KE. Odkonano wiele spotkań o charakterze formalnym lub mniej formalnym na różnych szczeblach zarówno w Polsce jak i w Brukseli. Spotkaniom tym, towarzyszyła intensywna wymiana tez i korespondencji<sup>736</sup>. W Komisji zostały powołane nieformalne zespoły, których zadaniem była analiza aktów prawnych przyjmowanych przez polski Parlament (Sejm i Senat). Poza tym komisje te zajmowały się badaniem orzeczenia polskiego TK i Sądu Najwyższego, wydawały opinie w sprawie stanu przestrzegania zasady praworządności w Polsce, śledziły wypowiedzi czołowych polskich polityków. Dokonywano również analiz stanowisk i zdania różnych przedstawicieli środowisk prawniczych, organizacji pozarządowych, czołowych ekspertów z dziedziny prawa itp<sup>737</sup>. W pracach tych grup analitycznych brali udział urzędnicy z Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST), Służby Prawnej Komisji Europejskiej (Legal Service), Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji Społecznej (DG COMM) oraz członkowie gabinetu Pierwszego Wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa. Komisja Europejska przed podjęciem każdego kolejnego kroku w ramach procedury ochrony praworządności bardzo szczegółowo analizowała wszystkie aspekty sytuacji w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem poszczególnych aktów prawnych, które w jej odczuciu naruszały reguły praworządności. Wiele kluczowych analiz było przygotowywanych przez niezależnie od

---

<sup>734</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2016 poz. 25.

<sup>735</sup> Zob. I. Małobęcka, *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej – węzłowe problemy*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 1, s. 186.

<sup>736</sup> Zob. Ch. Hillion, *Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?*, „Common Market Law Review”, 2017, nr 52, s. 23.

<sup>737</sup> Zob. F. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, „Common Market Law Review” 2017, Vol. 44.

siebie działające grupy eksperckie, tak aby można było porównać wyciągane przez nie wnioski<sup>738</sup>. Należy pokreślić, i zgodzić się z opinią Z. Bugaja, że nieprawdziwy jest często przedstawiany w mediach argument, że Komisja Europejska nie знаła w ogóle sytuacji w Polsce, nie orientowała się w szczegółowych rozwiązaniach prawnych przyjmowanych w ramach kolejnych ustaw reformujących polski wymiar sprawiedliwości, czy też źle interpretowała postanowienia polskiej Konstytucji<sup>739</sup>. Takie opinie najczęściej były głoszone, przez polityków partii rządzącej jak również przez ich zwolenników. Ich zdaniem zachowanie Komisji jak również podjęte działania, wynikały z nieznamomości dogłębnie sytuacji związanej z wymiarem sprawiedliwości w Polsce.

Wszystkie działania Komisji podejmowane w ramach sporu o praworządność z polskimi władzami były podejmowane po wcześniejszych szerokich analizach i konsultacjach przygotowywanych przez polskich i europejskich prawników. Analizy europejskich i polskich prawników, bardzo często pokrywały się z ocenami sytuacji w Polsce przygotowywanymi przez inne wyspecjalizowane instytucje lub organy międzynarodowe takie jak: Komisja Wenecka, Rada Praw Człowieka ONZ oraz Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), Sieć Prezesów Sądów Najwyższych UE, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych UE (CCBE), a także pozarządowa organizacja Amnesty International<sup>740</sup>.

W kolejnym wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r.<sup>741</sup> wskazano, że ustawa nowelizująca Ustawę o TK z dnia 22 grudnia 2015 r. jest niezgodna z Konstytucją. Z kolei w swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka (którą polski Rząd poprosił o ocenę prawną sytuacji wokół TK) stwierdziła, że grudniowa nowelizacja jest niezgodna z wymogami praworządności<sup>742</sup>. Rząd, dopuścił się złamania prawa, ponieważ, odmówił publikacji w Dzienniku Ustaw wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r., jak również innych wyroków wydanych przez TK, co formalnie uniemożliwiło ich wejście w życie. W dniu 5 kwietnia

---

<sup>738</sup> Zob. Z. Bugaj, *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 5, s. 13.

<sup>739</sup> Tamże, s. 14.

<sup>740</sup> Zob. D. Pawłowski, *Kryzys praworządności. Aspekt Polski i Węgierski*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 8, s. 3.

<sup>741</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. sygn. Akt k 47/15, Dz. U. 2018 poz. 1077.

<sup>742</sup> Zob. R. Szyndlauer, *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej* [w] *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2020, s. 41.

2016 Pierwszy Wiceprzewodniczący Timmermans złożył wizytę w Warszawie i odbył rozmowy z polskimi partnerami<sup>743</sup>. Po wizycie była kontynuowana szeroka i intensywna wymiana korespondencji pomiędzy Komisją i przedstawicielami polskich władz w czasie spotkań na różnych szczeblach. Próbowano wówczas odnaleźć rozwiązania dla kwestii spornych. Za kluczową sprawę uznawano unormowanie sytuacji wokół TK i zapobieżenie niebezpieczeństwu zaistnienia dualizmu w systemie prawnym, w związku z odmową formalnej publikacji wyroków TK przez rząd. Te sytuację uznawano za bezprecedensową gdyż stwarzała brak pewności, co do obowiązywania przepisów prawnych, które były przedmiotem orzeczeń TK, co z kolei podkopywało zaufanie do całego systemu prawnego<sup>744</sup>.

Dnia 18 maja 2016 r. kolegium Komisarzy dokonało dość szczególnego omówienia sytuacji dotyczącej przestrzegania zasady praworządności w Polsce w oparciu o przedstawione przez Fransa Timmermansa wyniki intensywnych rozmów na temat TK prowadzonych od 13 stycznia z władzami polskimi. W dniu 24 maja 2016 r. Pierwszy Wiceprzewodniczący złożył kolejną wizytę w Polsce. Wówczas spotkanie odbyło się z Beatą Szydło, jak również z innymi zainteresowanymi stronami. Pomimo wielu działań porozumienie, nie zostało osiągnięte w żadnym istotnym aspekcie konfliktu<sup>745</sup>. Istotnym było więc podjęcie przez KE w dniu 1 czerwca 2016 r. kolejnego formalnego kroku w ramach wstępnej procedury ochrony praworządności. Komisja wydała dokument pt.: „Opinia na temat przestrzegania przez Polskę zasady praworządności”. W dokumencie tym Komisja wyraziła swoje zastrzeżenia, w szczególności, w odniesieniu do sytuacji wokół TK<sup>746</sup>. Przedmiotem troski Komisji była kwestia mianowania sędziów TK, zmian w funkcjonowaniu tego sądu wprowadzonych nowelizacją z 22 grudnia 2015 oraz publikacji wyroków TK, a także jego zdolności do prowadzenia efektywnej kontroli konstytucyjności ustaw przyjmowanych przez nową większość parlamentarną<sup>747</sup>. Poza tym KE, zwróciła uwagę na fakt przyjęcia w ciągu ostatniego pół roku szeregu nowych ustaw, które odnoszą się do wrażliwych obszarów funkcjonowania państwa i mają związek z szeroko rozumianą praworządnością, swobodami obywatelskimi i funkcjonowaniem demokratycznego

---

<sup>743</sup><https://www.politico.eu/article/eu-commission-frans-timmermans-to-visit-poland-to-talk-rule-of-law/>(dostęp: 12.04.2023).

<sup>744</sup> Zob. R. Szyndlauer, *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności...*, jw., s. 42.

<sup>745</sup> Tamże, s. 43.

<sup>746</sup> Zob. F. Dąbek, *Fala kryzysu praworządności w Polsce*, „Kwartalnik Historyczny” 2018, nr 4, s. 764.

<sup>747</sup> R.D. Kelemen, *Europa nie powinna poddawać się w walce o praworządność*, <https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/opinion/europa-nie-powinna-zaprzestac-walki-o-praworzadnosc/> (dostęp: 8.04.2023)

porządku prawnego. Ustawy te, ze względu na pojawiające się wątpliwości, co do ich zgodności z Konstytucją, potencjalnie mogły się stać przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Odnosiły się one do funkcjonowania mediów publicznych, Służby Cywilnej, Prokuratury, zwiększenia uprawnień Policji i innych służb państwowych w zakresie możliwości inwigilacji obywateli oraz nowelizacji Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Niestety, żadne uwagi, które zostały zaprezentowane Polsce przez Komisję z 1 czerwca 2016 r. nie zostały uwzględnione przez przedstawicieli polskich władz<sup>748</sup>. Opinie Komisji zostały w Polsce potraktowane jako nic nie znaczące sugestie jakoby Polska łamała praworządność. W wielu wypowiedziach polityków z partii rządzącej dało się wyczuć ton lekceważenia sytuacji i powtarzanie tezy, że KE nie ma umocowań prawnych aby ingerować w wymiar sprawiedliwości w Polsce oraz postępowanie partii, która doszła do rządu w demokratycznych wyborach.

Z analizy pierwszego etapu konsultacji w sprawie sporu Polski z UE można zauważyć, że Komisja szukała z Polską podłoża do prowadzenia rozmów i chęci doprowadzenia do kompromisu. Jednak postawa polskich ówczesnej władzy uniemożliwiła rozwiązanie konfliktu. Problemy na które wskazywała Komisja odnosiły się do niezależności sądów i trójpodziału władzy. Ten pierwszy okres wymagał od strony Polskiej naprawa w trybunale Konstytucyjnym, który jest instytucją, która gwarantuje prawidłową ocenę kolejnych zmian.

Od grudnia 2017 roku można wskazać na drugi etap sporu dotyczący praworządności w Polsce. Etap ten rozpoczyna się od wszczęcia procedury ochrony praworządności przewidzianej w art. 7 TUE. Nastąpiło to poprzez skierowanie przez Komisję Europejską czwartych z kolei zaleceń w sprawie praworządności w Polsce oraz złożenie stosownego wniosku do Rady UE w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 1 TUE<sup>749</sup>. Wydarzyło się to po trwającym prawie dwa lata dialogu politycznym, który nie przyniósł oczekiwanych rozwiązań problemów, które były podstawą jego rozpoczęcia, ale w jego trakcie pojawiła się cała seria kolejnych problemów, a konflikt związany z przestrzeganiem zasady praworządności eskalował do poziomu wcześniej niespotykanego w relacjach państwa członkowskiego z instytucjami UE. Etap ten trwa do chwili obecnej<sup>750</sup>.

---

<sup>748</sup> Zob. K. Stępiak, *Relacje między zasadami prawidłowej techniki prawodawczej a zasadami prawidłowej legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35), s. 213

<sup>749</sup> Zob. F. Dąbek, *Fala kryzysu praworządności...*, jw., s. 764.

<sup>750</sup> Zob. M. Pietrzykowski, *Eskalacja konfliktu Polski z Unią Europejską*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 2 (185), s. 34.

Od listopada 2015 r. do lata 2018 r. polskie ustawodawstwo przyjęło około 20 ustaw, które naruszały całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości. Miały one istotny wpływ na funkcjonowanie: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratury oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury<sup>751</sup>. Za wspólną cechę tych zmian można uznać to, że władza wykonawcza i ustawodawcza systematycznie zyskiwały możliwość politycznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie władzy sądowniczej. Sposób procedowania w wielu przypadkach, naruszał istotną zasadę poprawnej legislacji, a niczym nieuzasadniony pośpiech w toku wielu procedur ustawodawczych zablokował głębszą refleksję nad wprowadzanymi zmianami, czy choćby nawet zwykłą parlamentarną debatę, która powinna była się odbyć<sup>752</sup>.

Nie można pominąć również faktu, że przedstawiciele naczelnych organów państwowych doprowadzali do szeregu bezprecedensowych deliktów konstytucyjnych takich jak na przykład: odmowa przyjęcia ślubowania sędziowskiego przez Prezydenta od wybranych sędziów TK, odmowa publikacji niektórych wyroków TK w Dzienniku Ustaw przez Kancelarię Premiera czy też bezpodstawne odsunięcie niektórych sędziów TK od możliwości orzekania. W mediach publicznych jak również za pomocą specjalnej fundacji, finansowanej ze środków, które pochodziły od spółek Skarbu Państwa, była prowadzona kampania informacyjna, która szkalowała polski wymiar sprawiedliwości i środowisko sędziowskie, które było przedstawiane w bardzo złym świetle. Przyjęto też szereg ustaw, które odnosiły się do wolności obywatelskich oraz wrażliwych obszarów związanych z funkcjonowaniem państwa. Ustawy te budziły wiele obawa, co do ich zgodności z Konstytucją. Jednak z tego względu, że TK w Polsce był pozbawiony niezależności, nie mogły zostać poddane skutecznej kontroli Trybunału<sup>753</sup>.

Od drugiej połowy 2016 r. zaczęła meleć intensywność dialogu, który prowadziła Polska z Komisją Europejską na różnych szczeblach. W toku formalnych i nieformalnych kontaktów nie udało się rozwiązać żadnego istotnego problemu, a polskie władze przyjmowały kolejne kontrowersyjne ustawy negatywnie wpływające na funkcjonowanie całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Powołanie w grudniu 2017 r. nowego rządu na czele którego stanął Premier Mateusz Morawiecki na czele wydawało się, że mogą nastąpić

---

<sup>751</sup> Zob. D. Witkowska, *Skąd się wziął konflikt z Unią Europejską?*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr 1, s. 13.

<sup>752</sup> Tamże, s. 14.

<sup>753</sup> Zob. K. Gąska, *Łamanie prawa przez rząd polski*, „Unia Europejska. Perspektywy Społeczno-ekonomiczne” 2019, nr 6, s. 13.



pewne zmiany i może dojść do przełomu w obszarze sporu o praworządność. Komisja nie liczyła na pełne wdrożenie wszystkich swoich zaleceń, ale polskie władze będą w stanie rozwiązać najbardziej drażliwe problemy przed rozpoczynającymi się w 2018 r. negocjacjami nad kolejną unijną perspektywą finansową na lata 2021–2027<sup>754</sup>.

Przypuszczenia Komisji wynikały przede wszystkim z kroków jakie podejmował ówczesny rząd. Nastąpiło szereg działań dyplomatycznych w kontakcie z instytucjami UE. Celem było przedstawienie rządowej strategii i rządowego punktu widzenia w aspekcie reform polskiego sądownictwa. Rząd szukał również akceptacji dla wprowadzonych w Polsce reform, które były krytykowane przez wszystkie instytucje europejskie. Za punkt kulminacyjny tej ofensywy uznać należy publikację polskiego rządu, tzw. Białej Księgi<sup>755</sup> odnoszącej się do reform polskiego wymiaru sprawiedliwości<sup>756</sup>. W dokumencie tym, przedstawiono powody, które w opinii polskich władz uzasadniały wprowadzanie reform będących przedmiotem sporu z Komisją Europejską. Osiem rozdziałów stanowiło zapis zarówno stanu sprzed zmian jak i po wprowadzonych zmianach w polskim wymiarze sprawiedliwości. Wyszczególniono wszystkie istotne problemy z jakimi musiał się zmierzyć nowy rząd po przejściu władzy w 2015 roku. Dokonano wyjaśnienie dlaczego podjęto się reform. Dokument ten, zawierał również odpowiedzi na zarzuty przedstawione w kolejnych zaleceniach Komisji oraz zawierał porównanie przyjętych w Polsce konkretnych rozwiązań prawnych z podobnymi rozwiązaniami istniejącymi w innych państwach członkowskich UE. Niestety, ofensywa dyplomatyczna polskiego rządu nie przełożyła się na jakiegokolwiek konkretne działania, które mogłyby, choćby w niewielkim stopniu, rozwiązać sporne kwestie<sup>757</sup>. Rząd w księdze wskazała również na podobieństwa między ustawami, które zostały wprowadzone w Polsce a rozwiązaniami w innych krajach UE np. w Hiszpani czy przepisy dotyczące skargi nadzwyczajnej, które mają swój odpowiednik we Francji, a te o odłożeniu w czasie przejścia sędziów w stan spoczynku są takie jak w Wielkiej Brytanii.

Ostatni rozdział poświęcony został ochronie rożsamości konstytucyjnej państwa. Ówczesny rząd podkreślał, że polskie reformy nie tylko mieszczą się w granicach prawa, ale same w sobie w pełni realizują europejskie standardy. Podkreślano, że zastosowanie procedury z art. 7 stanowi nadużycie i niebezpieczny precedens. Takie postępowanie wobec Polski może stanowić ryzyko, bezpodstawnego wykorzystywania art. 7 w przyszłości także

---

<sup>754</sup> Zob. M. Pietrzykowski, *Eskalacja konfliktu Polski...*, jw., s. 35.

<sup>755</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/rzad-przedstawia-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 15.01.2024)

<sup>756</sup> Zob. F. Dąbek, *Fala kryzysu praworządności...*, jw., s. 764.

<sup>757</sup> Zob. P. Łącki, *Łagodzenie konfliktu z Unią*, „Przeгляд Europejski” 2017, nr 7, s. 13.

wobec innych krajów Unii. Biała Księga dotycząca reformy wymiaru sprawiedliwości, była zaprezentowana przez Mateusza Morawieckiego, 8 marca 2017 roku w Brukseli.

Analizując treść księgi należy wskazać, że przedstawione w dokumencie fakty są zniekształcone a miejscami nawet nieprawdziwe. Księga jest metodologicznie niespójna, w której w sposób nieuprawniony i tendencyjny nałożone są wątki, które dotyczyły różnych i odrębnych pionów sądownictwa w Polsce, w tym zwłaszcza Sądu Najwyższego oraz sądownictwa powszechnego. Wiele sformułowanych tez, nie ma odniesienia w rzeczywistości. Odwoływanie się np. do rozwiązań w innych państwach nie ma w ogóle żadnego znaczenia dlatego, że wymiar sprawiedliwości w tych krajach funkcjonuje często w zupełnie innym kontekście konstytucyjnym, ustrojowym czy kultury politycznej. Reforma sądownicza w Polsce była argumentowana również faktem, przewlekłości, która towarzyszy postępowaniom sądów. Argumentacja ta nie ma żadnego potwierdzenia w normach prawnych, które zostały przyjęte, gdyż nigdzie nie ma wzmianek o przyspieszeniu postępowania. Statystyki z 2015 roku potwierdzały bowiem, że Sąd Najwyższy od lat działał sprawnie mają średni czas, oczekiwania na załatwienie sprawy na poziomie nieco powyżej pół roku. W tym kontekście oczywistym więc było, że uchwalone przepisy mają na celu przede wszystkim wymianę personalną i nie mają na celu usprawnienia postępowania.

Kolejne ustawy, które nowelizowały ustawy o Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, sądach powszechnych oraz Krajowej Radzie Sądownictwa, przyjęte w kwietniu i maju 2018 r., które polskie władze starały się przedstawić opinii publicznej, jako próbę wyjścia naprzeciw oczekiwaniom Komisji Europejskiej w zakresie praworządności, okazały się bez znaczenia dla rozwiązania kluczowych problemów<sup>758</sup>. Poza przywróceniem równego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziego w sądach powszechnych, polski rząd nie wykonał żadnego z wcześniejszych zaleceń Komisji Europejskiej. Przykładem może być przewidziana przez jedną z tych ustaw publikacja w Dzienniku Ustaw nieopublikowanych dotąd wyroków TK, co było jednym z pierwszych i bardzo ważnych zaleceń skierowanych przez Komisję Europejską wobec Polski w ramach wstępnej procedury ochrony praworządności. Wyroki te, co prawda, zostały opublikowane, ale dotyczyły ustaw, które utraciły już moc obowiązującą, a które w czasie swojego obowiązywania posłużyły do faktycznej dekompozycji TK. Za ich pomocą TK został pozbawiony przymiotu niezależności i de facto przestał wypełniać swoje konstytucyjne funkcje. Publikacja tych orzeczeń nie mała, więc już żadnego znaczenia na tym etapie sporu

---

<sup>758</sup> Tamże, s. 14.

o praworządność. Ustawodawca na wszelki wypadek zabezpieczył się jednak w podwójny sposób przed ewentualnymi skutkami prawnymi ogłoszenia wyroków TK, dodając w ustawie, że zostały one przyjęte z naruszeniem prawa, (co prawdopodobnie oznacza, że nie wywierają one żadnych skutków prawnych), a same wyroki nazwano „rozstrzygnięciami”<sup>759</sup>.

Na każdym etapie działania i w ramach procedury ochrony praworządności KE kierowała się jasnym przekonaniem, że Polska może wprowadzać swobodnie wszelkie reformy ustrojowe, w tym nawet głęboko idące zmiany w funkcjonowaniu i organizacji wymiaru sprawiedliwości, ale musi to czynić a w szczególności z polską Konstytucją. KE podkreślała, że jeżeli władze danego państwa nie respektują swojego własnego prawa, to podważa to zaufanie do całego systemu prawnego, co stanowiło złamanie zasady praworządności. Gdyby obecna większość parlamentarna byłaby zdolna do zmiany Konstytucji tak, że kontrowersyjne „reformy” takich instytucji jak TK, Sąd Najwyższy czy Krajowa Rada Sądownictwa, byłyby zgodne z postanowieniami ustawy zasadniczej, to być może, stanowiłoby to rozwiązanie wielu problemów prawnych<sup>760</sup>.

Dnia 22 grudnia 2021 Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wysłano do Polski wezwanie, aby wskazane uchybienia zostały rozwiązane. Powodem były wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021<sup>761</sup> r. i 7 października 2021<sup>762</sup> r., w których uznał on postanowienia traktatów UE za niezgodne z Konstytucją RP, wyraźnie kwestionując zasadę pierwszeństwa prawa UE<sup>763</sup>.

Można wskazać, że spór Polski i Unii Europejskiej wszedł w trzeci etap. Jest to etap w którym spór zaczął toczyć się również o finanse dla Polski z UE. W dniu 15 lipca 2022 Komisja postanowiła skierować do Polski uzasadnioną opinię, na którą Polska odpowiedziała 14 września 2022 r., odrzucając argumentację Komisji. Odpowiedź władz polskich nie odnosi się do zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję. W związku z tym Komisja zdecydowała w 2023 w lutym o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wysyłając wezwanie do

---

<sup>759</sup> Zob. M. Gozdek, *Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości wobec łamania prawa w Polsce*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 3, s. 31.

<sup>760</sup> Zob. W. Kołda, *Instytucje Unii Europejskiej wobec konfliktu z Polską*, „Przegląd Europejski” 2020, nr 1, s.12.

<sup>761</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. sygn. akt P 7/20, Dz. U. 2021 poz. 1309.

<sup>762</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. sygn. akt K 3/21, Dz. U. 2021poz. 1852.

<sup>763</sup> Zob. W. Kołda, *Instytucje Unii Europejskiej wobec konfliktu z Polską...*, jw., s. 12.

usunięcia uchybienia. Powodem były wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021 r. i 7 października 2021 r., w których Trybunał uznał on postanowienia traktatów UE za niezgodne z Konstytucją RP. Została zakwestionowana zasada pierwszeństwa prawa UE. Zadaniem Komisji było zapewnienie obywatelom polskim ochrony ich praw oraz umożliwienie im korzystania z przynależności do UE na takich samych zasadach, jakie kierowane są do wszystkich innych obywateli UE. Pierwszeństwo prawa UE zapewnia równe stosowanie prawa UE w całej Unii. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny przez te wyroki naruszył ogólne zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii jak również zasadę wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>764</sup>.

W 2023 roku spór na linii Unia Europejska-Polska trwał nadal. Sejm 26 maja 2023 roku przyjął ustawę, która upoważniała komisję administracyjną, której członkowi mieli być powoływani przez Sejm do oceniania i decydowania o tym czy osoby fizyczne powinny być pozbawiane prawa do pełnienia funkcji publicznych. Ustawą z dnia 29 maja<sup>765</sup> powołano wówczas komisję, która miała zbadać czy urzędnicy państwowi wyższego szczebla w latach 2007–2022 pod wpływem Rosji działali na szkodę interesu publicznego. Zadaniem tej komisji miało być, pozyskiwanie informacji niejawnych, uchylanie decyzji administracyjnych, nawet jeśli decyzje te zostały potwierdzone przez sąd administracyjny, oraz do pozbawienia osób fizycznych, w drodze decyzji administracyjnej, prawa do sprawowania funkcji publicznych związanych dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat<sup>766</sup>. Na tę ustawę zareagowała Komisja. Zdaniem Komisji nowe przepisy budziły obawy, że mogą one zostać wykorzystane do wpływania na możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o urzędy publiczne bez zapewnienia sprawiedliwego procesu.

Komisarz Didier Reynders wystosował pismo do polskiego ministra do spraw europejskich aby niezwłocznie przekazać dodatkowe informacje związane z regulacjami zawartymi w tej ustawie. Dnia 1 czerwca Komisja otrzymała od Polski odpowiedź na pismo komisarza, która to odpowiedź została wykorzystana w analizie ustawy. W dniu 2 czerwca 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgłosił kilka poprawek do ustawy, niemniej jednak sytuacja prawna pozostała nie zmieniona.

---

<sup>764</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_23\\_842](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842) (dostęp: 03.01.2024).

<sup>765</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, Dz. U. 2023 poz. 1030.

<sup>766</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/praworzadnosc-polska-znow-narusza-prawo-ue-2023-06-08\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/praworzadnosc-polska-znow-narusza-prawo-ue-2023-06-08_pl) (dostęp: 15.02,2024).

## 4.2. Zarzuty Komisji wobec Polski w latach 2016-2023

Jako zagadnienie podstawowe Komisja wskazała na „brak niezależnej i zgodnej z prawem kontroli zgodności z Konstytucją”. Dodatkowo wymieniła przyjęcie przez polski parlament nowych przepisów ustawodawczych, „dotyczących systemu sądownictwa, które w jej ocenie budzą poważne obawy, co do niezależności sądów i znacząco zwiększają systemowe zagrożenie praworządności w Polsce”. Były to:

1. Ustawa z 8 gerundial 2017 r. o Sadie Najwyższym,
2. Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
3. Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw,
4. Ustawa z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy –Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>767</sup>.

W odniesieniu do sprawy sądownictwa konstytucyjnego w Polsce Komisja wskazała na trzy grupy problemów, które odnosiły się do: składu Trybunału Konstytucyjnego, 20 publikacji wyroków TK oraz powołania Prezesa TK i kolejnych wydarzeń<sup>768</sup>. Biorąc pod uwagę obsadę Trybunału Konstytucyjnego Komisja stanowczo broniła stanowiska, że trzech sędziowie, który zostali wybrani zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm poprzedniej kadencji, powinni objąć swoje stanowiska. Natomiast trzech sędziowie wybrani już przez Sejm VIII kadencji nie mieli do tego prawa, w związku z brakiem ważnej podstawy prawnej. Komisja powoływała się przy tym na wyroki TK z 3 i 9 grudnia 2015 r.<sup>769</sup>, które mimo dialogu z rządem polskim nie zostały wykonane<sup>770</sup>.

Nieopublikowane zostały trzy wyroki TK, mające istotne znaczenie dla legitymacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Potwierdzają one bowiem niedopuszczalność objęcia stanowisk sędziowskich przez trzy osoby oraz wskazują na niespełnienie wymogów

---

<sup>767</sup> Dz.U. 2017 poz. 1139.

<sup>768</sup> Zob. D. Wysocki, *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016-2021*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 11, s. 24.

<sup>769</sup> Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15 oraz wyrok TK z 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15 (opublikowane w Dz.U.).

<sup>770</sup> Zob. A. Warzocha-Rytel, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 8, s. 23.

proceduralnych powołania obecnego Prezesa TK. Komisja wyraźnie zaznaczyła że przestrzeganie ostatecznych wyroków TK jest „zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego”, w szczególności wskazując na niedopuszczalność dokonywania kontroli ex-post zgodności wyroków z prawem przez organ państwowy inny niż sąd, gdyż to narusza zasadę podziału władz. W dniu 22 grudnia 2015 roku Sejm znowelizował, w trybie przyspieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę przyjętą dnia 22 grudnia 2015 r. za niezgodną z Konstytucją w całości, jak i w odniesieniu do jej konkretnych przepisów. Rząd polski kwestionował legalność tego wyroku z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny nie zastosował procedury przewidzianej w ustawie przyjętej dnia 22 grudnia 2015 r. Rząd zajął to samo stanowisko w odniesieniu do wyroków Trybunału, które zostały wydane po 9 marca 2016 r.<sup>771</sup>.

Zdaniem Komisji, które zostało mocno podkreślone zaleceniem z 21 grudnia 2016 r., procedura, która doprowadziła do wyboru nowego Prezesa Trybunału była obarczona poważnym błędem. Błąd ten dotyczył przebiegu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, podczas którego dokonano wyboru kandydatów. Nie tylko nie wzięli w nim udziału sędziowie prawidłowo powołani w październiku 2015 r., ale również nie wszyscy obecni sędziowie TK mogli w nim uczestniczyć ze względu na termin posiedzenia, podany z wyjątkowo krótkim wyprzedzeniem. Efektem było to, że wyłoniono sześciu sędziów TK, co pozostaje w sprzeczności z art. 194 ust. 2 Konstytucji. Komisja przywołała także późniejsze zdarzenia, które w jej ocenie jeszcze bardziej podważyły legitymację TK. Wskazano m.in. na urlop Wiceprezesa TK, zaskarżenie przez Prokuratora Generalnego ważności wyboru trzech sędziów TK w 2010 r., dokonanie zmian w składach orzekających, odrzucanie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich o usunięcie ze składów orzekających osób powołanych niezgodnie z prawem i in. W efekcie, doszło do całkowitej zmiany składu TK poza zwykłym procesem powoływania sędziów. Te wszystkie zmiany w prawie, ale także zdarzenia, które miały miejsce, doprowadził do wniosku, że „niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i że w związku z tym nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą”<sup>772</sup>. Było to dość istotne z tego względu, że przyjęto w Polsce szereg ustaw, które budziły wątpliwości i

---

<sup>771</sup> Zob. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. jako początek głębokiego kryzysu ustrojowego w Polsce*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2018, nr 2, s. 91.

<sup>772</sup> Zob. M. Zdyb, *Trybunał Konstytucyjny pod nadzorem Komicji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XI, s. 635

zastrzeżenia, co do zgodności z Konstytucją. Negatywny wpływ na sytuację w TK miał fakt, że nie było możliwe zbadać i zagwarantować przez niezależny Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją nowych przepisów, które się odnosiły do polskiego systemu sądownictwa<sup>773</sup>.

Pierwsze obawy Komisji co do praworządności w Polsce pojawiły się kiedy doszło do odmowy publikacji wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r. Komisja wyraziła wyraźne zaniepokojenie w odniesieniu do poszanowania zasady praworządności, gdyż przestrzeganie ostatecznych wyroków jest zasadniczym i nieodłącznym obowiązkiem państwa prawnego. Komisja podkreślała, że publikowanie wyroków jest koniecznym do nabrania przez niego mocy prawnej. Jeżeli ten obowiązek zdaniem Komisji należy do organu innego niż sąd, który wydał wyrok, to kontrola *ex post* zgodności tego wyroku z prawem przez ten organ państwowy nie może być zgodna z zasadą praworządności. Należy więc podkreślić, że odmowa opublikowania wyroku była zaprzeczeniem istnienia wszelkich następujących automatycznie prawnych i operacyjnych skutków wiążącego i ostatecznego wyroku i godziła w zasady legalności i rozdziału władz<sup>774</sup>.

Brak publikacji wyroku z dnia 9 marca spowodowała pojawienie się pewnego poziomu niepewności i kontrowersji, który wpływa negatywnie nie tylko na ten wyrok, lecz także na wszystkie kolejne i przyszłe wyroki Trybunału. Z uwagi na wyrok z dnia 9 marca 2016 r. wszystkie te wyroki były wydawane zgodnie z zasadami obowiązującymi przed dniem 22 grudnia 2015 r., ryzyko ciągłych kontrowersji wokół każdego przyszłego wyroku mogły podważyć prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnej w Polsce. Ryzyko to już się zresztą urzeczywistniło, gdyż od czasu wyroku z dnia 9 marca 2016 r. Trybunał wydawał 20 wyroków i żaden z nich nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw<sup>775</sup>.

Ponieważ polski rząd odmawiał opublikowania w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. jak również wszystkich kolejnych wyroków, które zostały wydane po tej dacie, wywoła to niepewność, co do podstawy prawnej, w oparciu, o którą musi działać Trybunał, oraz skutków prawnych jego wyroków. Niepewność ta zdecydowanie osłabiła skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją i budziło to dość poważne obawy, co do praworządności. Ustawa przyjęta w dniu 22 lipca

---

<sup>773</sup> Zob. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego...*, jw., s. 92.

<sup>774</sup> Tamże, s. 93.

<sup>775</sup> Zob. D. Frak, *Fazy konfliktu Polski z Unią Europejską*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 12, s. 32.

2016 r. nie rozwiała tych obaw<sup>776</sup>. Druga grupa problemów odnosiła się przede wszystkim do usytuowania przez Komisję uchwalone w grudniu 2017 r. ustawy: 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.

W odniesieniu do Sądu Najwyższego Komisja wypunktowała szczegółowo wszystkie istotne problemy. Za pierwszy istotny problem KE uznała odwołanie i obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku ówczesnych sędziów Sądu Najwyższego. Wiązało się to z obniżeniem wieku emerytalnego sędziów SN z 70 do 65 lat. W praktyce oznaczało to wymianę 37% ówczesnego składu SN. Była to natychmiastowa daleko idąca zmiana składu SN. Zadaniem Komisji takie rozwiązania budziły wiele wątpliwości, w kontekście zmian w ustawie o KRS. Podkreślano, że każdy z powołanych nowych sędziów przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, (która również posiadała nowy skład), będzie sędzią powołanym według klucza politycznego<sup>777</sup>. Drugi problem na, na który wskazała Komisja, było przerwanie sześcioletniej kadencji obecnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, która (zgodnie z Konstytucją) powinna była się zakończyć w 2020 r. Kolejny zarzut dotyczył kwestii takiej, że Prezydent będzie mógł decydować w sprawie przedłużenia kadencji sędziów, którzy osiągnęli 65 rok życia. Ustawa nie wprowadziła przy tym konkretnych kryteriów jak również nie przewidywała kontroli sądowej takiej decyzji. Czwartym problemem według Komisji była forma kontroli sądowej prawomocnych orzeczeń, czyli tzw. skarga nadzwyczajna. Mogła budzić wątpliwości w kontekście zasady pewności prawa poprzez naruszenie zasady stabilności orzecznictwa i prawomocności orzeczeń czy ochrony zaufania do państwa i prawa, a także prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie<sup>778</sup>. Komisja przywoływała również inne przepisy ustawy, które również mogły budzić obawy, co do ich zgodności z zasadą niezależności sądów i podziału władz, jak chociażby nowy system środków dyscyplinarnych dla sędziów Sądu Najwyższego, likwidację szeregu gwarancji procesowych w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom czy zmiany w strukturze Sądu Najwyższego.

W sprawie Krajowej Rady Sądownictwa Komisja podkreślała przede wszystkim, przewidziane ustawą wcześniejsze zakończenie mandatu wszystkich sędziów – członków KRS oraz wprowadzenie zupełnie nowego systemu ich wyboru, który „umożliwił

---

<sup>776</sup> Zob. A. Rytel-Warzocho, *The dispute over the Constitutional Tribunal in Poland and its impact on the constitutional rights and freedoms*, „International Comparative Jurisprudence” 2017, vol. 3, nr 2, s. 17.

<sup>777</sup> Zob. D. Frak, *Fazy konfliktu Polski z Unią Europejską...*, jw., s. 33.

<sup>778</sup> Zob. P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 4.



wywieranie znacznych nacisków politycznych”. Taka sytuacja budziła bardzo duże zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności sądownictwa, bowiem stwarzało to ryzyko upolitycznienia organu, którego zdaniem jest stać na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów<sup>779</sup>.

Z kolei w odniesieniu do zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych Komisja szeroko przeanalizowała problem związany z obniżeniem wieku emerytalnego sędziów i uprawnień Ministra Sprawiedliwości do przedłużenia ich mandatu. Nowe rozwiązania, zdaniem Komisji, poprzez zastosowanie mało precyzyjnych kryteriów braku ram czasowych na podjęcie decyzji i w ogóle konieczność zwrócenia się w tej sprawie do organu władzy wykonawczej, pozwoliły na wykorzystanie nowego instrumentu, za pomocą, którego Minister Sprawiedliwości mógłby wywierać wpływ na sędziów<sup>780</sup>. Zdaniem Komisji to zdecydowane podważenie zasady niezawisłości sędziowskiej. Podobnie Komisja oceniła przepisy ustawy, które pozwalały Ministrowi odwoływać prezesów sądów i ich zastępców, bez konkretnych kryteriów, konieczności uzasadnienia i braku możliwości zablokowania takich decyzji. Komisja przypomniała wówczas, że prezesi sądów są również sędziami, którzy orzekają, uprawnienia do arbitralnego odwoływania w okresie 6 miesięcy czy uprawnienia związane z powoływaniem prezesów mogą, zatem powodować, że w rzeczywistości niektórzy sędziowie będą dostosowywać swój sposób orzekania do wymagań politycznych. W tym kontekście Komisja zauważyła związek między uprawnieniami prezesów sądów, którzy mają wpływ na decyzje odnoszące się do sędziów orzekających, gdyż regulacje prawne pozwalały na np. zastąpienie sędziów na stanowisku przewodniczących wydziałów czy też przekazywać przewodniczącym wydziałów uwagi na piśmie, które mogłyby być połączone obniżeniem dodatków funkcyjnych<sup>781</sup>.

Zastrzeżenia Komisji budziły przepisy, które umożliwiały, wykonywanie zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości przez asesorów sądowych. Fakt, że mogą oni pełnić obowiązki sędziego w sądach rejonowych w połączeniu z brakiem konstytucyjnych gwarancji niezależności sprawiłoby, że kwestia ta ma szczególne znaczenie. Również połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w związku ze znaczącym zwiększeniem uprawnień Prokuratora Generalnego jest o tyle niebezpieczne dla praworządności, że może powodować nagromadzenie zbyt dużej ilości uprawnień w rękach

---

<sup>779</sup> Zob. M. Wolny, M. Szuleka, *Narzędzie w rękach władzy. Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016–2021*, Raport przygotowany dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa 2021, s. 34.

<sup>780</sup> Zob. A. Rytel-Warzocho, *Contemporary Problems of the Judicial Power in Poland*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, vol. 24, s. 23.

<sup>781</sup> Tamże, s. 24.

jednej osoby, a tym samym mogłoby to mieć bezpośredni negatywny wpływ na niezależność systemu prokuratury od sfery politycznej<sup>782</sup>.

Komisja wskazała na stanowiska różnych organów międzynarodowych i krajowych, które od 31 lipca 2017 r. przedstawiały swoje stanowiska na temat sytuacji w Polsce. Warto wymienić gdyż wyjaśnia to iż poglądy Komisji nie stanowią odosobnienia i nie są one jedynie podmiotem międzynarodowym, który przedstawił opinię w sprawie ustaw uchwalanych w Polsce i sytuacji wokół tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości<sup>783</sup>. Poniższa lista nie ma charakteru zamkniętego, jednak obejmuje najważniejsze stanowiska, które wówczas pojawiały się w sprawie praworządności w Polsce.

Swoje opinie wyraziło Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR z 30 sierpnia 2017 r. Zdaniem ODIHR zawetowana ustawa o Sądzie Najwyższym jest niezgodna z międzynarodowymi standardami w zakresie niezależności sądów. Jeszcze jedna opinia ODIHR z 13 listopada 2017 r. dotyczyła nowego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w której stwierdzono że zmienione przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi niezależności sądów<sup>784</sup>. Również opinia została wyrażona w sprawozdaniu Rady Praw Człowieka ONZ w ramach trzeciego przeglądu okresowego dotyczące Polski, zawierające zalecenia w sprawie niezależności sądów i praworządności (22 września 2017 r.). Również w Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 11 października 2017 r. w sprawie nowych zagrożeń dla praworządności w krajach będących członkami Rady Europy, wyrażono niepokój wobec wydarzeń w Polsce, a w szczególności wspomniano o ryzyku dla niezależności sądów i podziału władz. Również w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce, wyrażono obawy związane z działalnością polskiego rządu w Polsce<sup>785</sup>. Inne opinie na temat praworządności w Polsce zostały wydane przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa ENCJ, która 13 października 2017 r. wypowiedziała się w sprawie nowego projektu ustawy o KRS, podkreślając jej niespójność z europejskimi standardami w zakresie rad sądownictwa<sup>786</sup>.

---

<sup>782</sup> Zob. D. Cebula, *Kryzys sądowniczy w Polsce. Reakcje Komisji UE na sytuację w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 6, s. 12.

<sup>783</sup> Zob. K. Biała, Połączenie Funkcji Ministra Sprawiedliwości I Prokuratora Generalnego jako zagrożenie dla praworządności, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 6, s. 27.

<sup>784</sup> Opinia ODIHR z 13.11.2017 r. – Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court (as of 26 September 2017).

<sup>785</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.11.2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce, 20172931(RSP).

<sup>786</sup> ENCJ, 13.10.2017 r.: Opinion of the ENCJ Executive Board on the request of the Krajowa Rada Sądownictwa (National Council for the Judiciary) of Poland.

Kolejna przywołana opinia to stanowisko Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 22.12.2017 r. Zgodnie z tym stanowiskiem, dwa projekty ustaw o SN i o KRS budziły szereg wątpliwości pod względem niezależności sądów<sup>787</sup>. Swoje wątpliwości również wyraziła w swoim zaleceniu Rada Izba Adwokacka i Stowarzyszeń Prawniczych UE (CCBE) z 24 listopada 2017 r. do nieprzyjmowania ustaw, które mogą podważyć zasadę podziału władz gwarantowaną przez Konstytucję RP<sup>788</sup> a także Rada Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 10 listopada 2017 r., gdzie w oświadczeniu zostały wyrażone obawy co do niezależności sędziów w Polsce<sup>789</sup>,

W 2020 roku 29 kwietnia Komisja Europejska skierowała do Polski wezwanie o usunięcie uchybień w związku z nową ustawą o sądownictwie z dnia 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r. Wszczęto postępowanie przeciwko Polsce w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zdaniem KE ustawa o sądownictwie zdecydowanie podważała niezależność sędziów w Polsce. Poza tym ustawa była niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa Unii. Kolejny zarzut dotyczył tego, że nowe przepisy powodowały uniemożliwienie polskim sądom bezpośredniego stosowania niektórych przepisów prawa UE, które chronią niezależność sędziów, a także zwracanie się w takich sprawach do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po przeanalizowaniu tychże przepisów Komisja stwierdziła, że szereg elementów nowej ustawy stanowi naruszenie prawa UE<sup>790</sup>.

Komisja ponadto, zwróciła uwagę, że nowa ustawa rozszerzała pojęcie przewinienia dyscyplinarnego i tym samym przyczyniała się do zwiększania liczby przypadków, w których treść orzeczenia sądowego można było uznać za przewinienie dyscyplinarne. W rezultacie system środków dyscyplinarnych może być wykorzystywany jako system kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych<sup>791</sup>. Nowa ustawa narusza art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem. Jest to niezgodne z wymogami dotyczącymi niezależności sądów, ustanowionymi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja zwraca uwagę,

---

<sup>787</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22564 &LangID=E>

<sup>788</sup> CCBE, 24.11.2017 r., Resolution of the Plenary Session of the Council of Bars and Law Societies of Europe.

<sup>789</sup> CCJE(2017) 9, 10.11.2017 – Statement as regards the situation on the Independence of the Judiciary in Poland.

<sup>790</sup> Zob. D. Cebula, *Kryzys sądowniczy w Polsce...*, jw., s. 13.

<sup>791</sup> Tamże, s. 14.

że ustawa przyznaje nowo utworzonej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączną kompetencję do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności sądów. Uniemożliwia to polskim sądom wywiązanie się z obowiązku zastosowania prawa UE lub wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Nowa ustawa jest niezgodna z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów<sup>792</sup>.

Komisja zwróciła uwagę, że ustawa uniemożliwia polskim sądom ocenę, w kontekście zawieszanej przed nimi sprawy, umocowania innych sędziów do orzekania. Miało to mieć wpływ na zaburzenie skutecznego stosowania prawa UE i było niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z funkcjonowaniem mechanizmu odesłania prejudycjalnego oraz z wymogami dotyczącymi niezależności sądów. W ostatnim punkcie Komisja zwróciła uwagę, że nową ustawą wprowadzono przepisy zobowiązujące sędziów do ujawniania szczegółowych informacji na temat ich działalności niezawodowej. Było to również niezgodne z prawem odnoszące się do poszanowania życia prywatnego i prawem do ochrony danych osobowych, zagwarantowanymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych<sup>793</sup>.

Z przyczyn przedstawionych powyżej Komisja wyraziła swój pogląd, że w Polsce istnieje systemowe zagrożenie praworządności. Fakt, że Trybunałowi Konstytucyjnemu uniemożliwiono się zapewnienie w pełni skutecznej kontroli zgodności prawa z Konstytucją miało negatywny wpływ na jego integralność, stabilność i prawidłowe funkcjonowanie, co stanowi jedną z podstawowych gwarancji praworządności w Polsce. Tam, gdzie w ramach wymiaru sprawiedliwości ustanowiono trybunał konstytucyjny, jego skuteczność stanowi jeden z podstawowych elementów praworządności. Poszanowanie zasady praworządności to nie tylko zasadniczy warunek ochrony wszystkich podstawowych wartości, które zostały wymienione w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Stanowi to konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków, które wynikają z traktatów i z prawa międzynarodowego jak również stanowi gwarancję zaufania wszystkich obywateli, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw w Unii Europejskiej.

---

<sup>792</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ochrona-niezawislosci-sedziow-w-polsce-2020-04-29\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ochrona-niezawislosci-sedziow-w-polsce-2020-04-29_pl) (dostęp: 20.02.2024).

<sup>793</sup> Zob. D. Celubla, *Kryzys sądowniczy w Polsce...*, jw., s. 14.

Komisja Europejska 5 lipca 2023 roku wydała kolejny raport o stanie praworządności w państwach UE. W raporcie tym, w części która odnosiła się do Polski zarzucono Polsce, że ta nie płaciła kar, które związane były ze środkami tymczasowymi, orzeczonymi w wyroku TSUE. Poza tym niepokój Komisji budził również brak implementacji wyroków ETPCz odnoszących się do izb Sądu Najwyższego jak również tzw. sędziów dublerów, którzy zasiadali w Trybunale Konstytucyjnym. W raporcie również zwrócono uwagę co do nowej KRS. TSUE jak również ETPCz w 2023 zakwestionowała niezależność organu, który ma odgrywać kluczową rolę w procedurze powołania sędziów. Komisja zwróciła uwagę, że KRS interweniowała w sprawie wynagrodzeń sędziowski. Jednocześnie przyjmowała ona uchwały w sprawie wynagrodzeń sędziowski. Komisja zwróciła również w raporcie na działania, które ewidentnie szkodziły wizerunkowi KRS oraz mogłyby świadczyć o nieprawidłowym jego funkcjonowaniu. Jako przykład wskazano incydent sędzi Dagmary Pawełczyk-Woickiej. Przewodnicząca neo-KRS wysłała pismo do prezesa sądu w Poznaniu, w którym polecała wysłać na szkolenie sędzię, która uniewinniła protestujących w katedrze. Poza tym wskazano również, że sytuacja w TK w 2023 nadał budziła wiele wątpliwości. W lutym 2023 roku Komisja zwróciła się do TSUE w związku z wyrokami TK z 2021 roku w których zostały podważone podstawowe zasady prawa UE. Chodziło przede wszystkim o skuteczność, pierwszeństwo, czy jednolite stosowanie. Do tego cały czas kwestionowano w Polsce niezawisłość sędziowską. W raporcie wskazano również szereg spraw, który „zawisły” w Trybunale. Jedną z tych spraw odnosiła się do zgodności z Konstytucją ustawy o SN i innych ustaw. Jeszcze jedną istotną sprawą było również zwrócenie uwagi przez Komisję na praktykę związaną z kierowaniem wniosków do TK, które przez brak ich rozpatrywania w odpowiednim tempie, na bardzo długi czas powodują wstrzymanie postępowań we właściwych sądach. Komisja nie przeoczyła również wewnętrznego sporu w TK dotyczącego kadencyjności pozostałej na stanowisku Pierwszego Prezesa TK Julii Przyłębskiej<sup>794</sup>.

### **4.3. Zalecenia Komisji wobec Polski w latach 2016-2023**

Pierwsze zalecenie dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce. W listopadzie 2015 roku Komisja pozyskała wiedzę na temat trwającego sporu w Polsce

---

<sup>794</sup> Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0800> (dostęp: 02.03.2024).

dotyczącego w szczególności składu Trybunału Konstytucyjnego, jak również skrócenia kadencji obecnego prezesa i wiceprezesa Trybunału. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki w tej sprawie, w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (obecnie uchylona), która dotyczyła funkcjonowania Trybunału oraz niezawisłości sędziów Trybunału. W zleceniu podkreślono, że Polska powinna należycie uwzględnić przedstawioną analizę w zaleceniu, przeprowadzoną przez Komisję i podjąć działania według zalecenia, tak aby zidentyfikowane problemy zostały rozwiązane w wyznaczonym terminie<sup>795</sup>.

Głównym celem zalecenie było przede wszystkim przedstawienie obaw Komisji, które odnoszą się do praworządności w Polsce jak również przekazanie polskim władzom odpowiedni zaleceń, które dotyczą sposobów rozwiązania zaistniałych problemów. Komisja zwróciła uwagę na obawy, które dotyczyły przede wszystkim „mianowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego i niewykonania wyroków Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. odnoszących się do tych kwestii, nieopublikowania w Dzienniku Ustaw i niewykonania wyroku z dnia 9 marca 2016 r. oraz wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od dnia 9 marca 2016 r., skutecznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz skuteczności kontroli zgodności z Konstytucją nowych przepisów, w szczególności w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej przez Sejm w dniu 22 lipca 2016 r.”<sup>796</sup>.

Komisja zaleciła, aby władze polskie podjęły odpowiednie działania w celu eliminacji systemowego zagrożenia praworządności. Komisja zaleciła polskim władzom przede wszystkim pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., Zgodnie z tymi wyrokami, stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego miało objąć trzech sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a nie trzech sędziów, którzy zostali wybrani przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej. Kolejne istotne zalecenie dotyczyło ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. i jego późniejszych wyroków. Poza tym wskazano, aby rząd polski zagwarantował automatyczne ogłaszanie przyszłych wyroków bez względu na decyzję władzy wykonawczej lub ustawodawczej. Dość obszerne zalecenie dotyczyło również zagwarantowanie zgodności każdej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

---

<sup>795</sup> Zob. D. Majer, *Mechanizmy na rzecz przestrzegania praworządności w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 7, s. 12.

<sup>796</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, D. Urz. UE L 217/53, pkt. 2.

z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w tym z wyrokami z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. i 9 marca 2016 r. jak również pełnego uwzględnienia w tych nowelizacjach opinii Komisji Weneckiej. Wskazano, aby zagwarantowano skuteczność Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta Konstytucji. Wskazania dotyczyły również zagwarantowania, aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Ostatnie zalecenie dotyczyło zaprzestania działań i wypowiedzi publicznych, które podważały legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego. Analizując wszystkie wymienione zalecenia Komisji miały na względzie ochronę praworządności w Polsce i jej przestrzegania, przez polski rząd.

Kolejne Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374. Komisja zaleciła, aby władze polskie podjęły właściwe działania w celu pilnego wyeliminowania systemowego zagrożenia praworządności. Komisja uzupełniając zalecenia dla Polski wskazała na zagwarantowanie, aby do czasu mianowania zgodnie z prawem nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zastępował go Wiceprezes Trybunału, a nie sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ani osoba, która została mianowana na stanowisko Prezesa Trybunału w dniu 21 grudnia 2016 r. Poza tym Komisja przypomniała Polsce, że zalecenia przyjmowane na podstawie ram na rzecz umocnienia praworządności nie wykluczają bezpośredniego uruchomienia mechanizmów określonych w art. 7 TUE, jeżeli nagle pogorszenie sytuacji w państwie członkowskim będzie wymagało bardziej zdecydowanej reakcji ze strony UE<sup>797</sup>.

W komunikacie prasowym wskazano, że Komisja obradowała nad ostatnimi wydarzeniami w Polsce i w związku z tym wydane zostały zalecenia uzupełniające skierowane do tego państwa. Komisja skierowała się bezpośrednio do rządu polskiego, aby ten pilnie rozwiązał wyszczególnione w zaleceniu problemy w terminie 2 miesięcy. Ponadto, podkreślono, że Komisja na podstawie zalecenia wykazuje gotowość do prowadzenia z rządem Rzeczypospolitej Polskiej konstruktywnego dialogu. W przypadku braku jakichkolwiek zadowalających działań o charakterze naprawczym w terminie, który został wyznaczony, Komisja dysponuje swobodą uznania w odniesieniu do wszczęcia procedury określonej w art. 7 Traktatu.

Rząd polski nie wziął w ogóle pod uwagę zaleceń. Poza tym zignorował również wniosek Komisji, aby nie dokonywać wyboru stałego Prezesa Trybunału. To postępowanie strony polskiej wyraźnie wskazywało na odmowę dialogu z Komisją, powinno było

---

<sup>797</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374, Dz.U. UE/L.2017.22.65.

wówczas skłonić ją bardziej do bezzwłocznego zainicjowania procedury z art. 7 ust. 1 TUE. Jednak Komisja wolała zapytać o opinie rządy państw członkowskich Unii. Optymistycznie można to zinterpretować, jako chęć wzmocnienia swojego stanowiska, z kolei w wariancie pesymistycznym rozumieć to jako kolejny przejaw opieszałości.

Dnia 16 maja 2017 roku, podczas spotkania Rady, rządy państw członkowskich ograniczyły się zaledwie do podkreślenia znaczenia kontynuowania dialogu Komisji z Polską. Należy podkreślić, że relacje Polska-Unia nie opierały się już wówczas na konstruktywnym dialogu i dążeniu ze strony polskiej do rozwiązania problemu, lecz podstawą stał się monolog Komisji, który i tak był lekceważony przez polski rząd. Mimo to, Komisja wydała wówczas trzecie zalecenie z 26 lipca 2017 roku. Było ono aktualizacją poprzednich zaleceń.

Zalecenie Komisji 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146, zawiera następujące wytyczne dla Polski:

- „przywrócenie niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, jako gwaranta Konstytucji RP przez zapewnienie, aby Prezes, Wiceprezes oraz sędziowie Trybunału byli wybierani i powoływani zgodnie z prawem, oraz przez pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., zgodnie, z którymi stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma objąć trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem przez poprzedniego ustawodawcę w październiku 2015 r., a trzech sędziów wybranych przez nowego ustawodawcę bez ważnej podstawy prawnej nie może orzekać, dopóki nie zostaną wybrani zgodnie z prawem,
- opublikowanie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. oraz 7 listopada 2016 r.,
- zagwarantowanie, aby ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o Sądzie Najwyższym nie weszły w życie, a ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury została wycofana lub zmieniona, aby zapewnić jej zgodność z konstytucją oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa,
- powstrzymanie się od wszelkich środków godzących w kadencję sędziów Sądu Najwyższego i ich funkcję,



- zagwarantowanie, aby ewentualna reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE oraz europejskimi standardami w zakresie niezależności sądownictwa, a także, aby była przygotowana w ścisłej współpracy z przedstawicielami sądownictwa i wszystkimi zainteresowanymi stronami,
- powstrzymanie się od działań i oświadczeń publicznych, które naruszają legitymację Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sędziów, zarówno konkretnych osób, jak i sędziów ogółem, oraz wymiaru sprawiedliwości, jako całości”<sup>798</sup>.

W zaleceniu Komisja wezwała polski rząd do zajęcia się wskazanymi problemami w terminie jednego miesiąca od momentu otrzymania zalecenia i do poinformowania jej o podjętych w tym celu krokach. Komisja zapewniła o możliwości dialogu z polskim rządem. W odniesieniu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja przesłała wezwanie aby usunąć uchybienia, jak tylko zostanie opublikowana ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>799</sup>. Reakcję rządu polskiego na rekomendację charakteryzowała raczej wrogość i odrzucenie niż wola dialogu. W tym aspekcie wypowiadała się niejednokrotnie premier polskiego rządu jak również Minister Sprawiedliwości i politycy Zjednoczonej Prawicy. Nie podjęto wówczas jakichkolwiek działań w celu zrealizowania zaleceń.

Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce były zaleceniami uzupełniającymi zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE), stanowiło uzupełnienie poprzedniego zalecenia z dnia 27 lipca 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 26 lipca 2017 r. Oprócz kwestii, które Komisja wskazywała w poprzednich zaleceniach, w tym zaleceniu Komisja wyraziła nowe obawy odnoszące się do praworządności w Polsce, wywołane wydarzeniami, jakie miały miejsce od wydania poprzedniego zalecenia. Największe obawy Komisji budziły następujące wydarzenia:

- ustawa o Sądzie Najwyższym, która została uchwalona przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r.,
- ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw („ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa”), uchwalonej przez Sejm w dniu 8 grudnia 2017 r.,

<sup>798</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 228/19.

<sup>799</sup> Komisja Europejska – Komunikat prasowy IP/17/2161 Komisja Europejska podejmuje działania w obronie praworządności w Polsce, Dokument 1.7.2.

Należy podkreślić, że ważność zachowały również zastrzeżenia i zalecane działania, które przedstawiono w zaleceniu z dnia 26 lipca 2017 r., dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa.

W 2022 roku przypominając o potrzebie podjęcia działań w związku z zastrzeżeniami dotyczącymi niezależności sądownictwa, w szczególności tymi wskazanymi w postępowaniu wszczętym przez Komisję na podstawie art. 7 TUE, oraz o obowiązku zastosowania się do wyroków TSUE dotyczących praworządności i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanym z praworządnością, a także o zobowiązaniach podjętych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności dotyczących niektórych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości i mechanizmów kontroli i równowagi, jak również przypominając odpowiednie zalecenia krajowe w ramach europejskiego semestru, zalecono Polsce przede wszystkim istotnego aspektu jakim jest rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienie funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu. Zdaniem Komisji należało również dokonać wzmocnienia obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbing oraz standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów. Wskazano, aby zapewnić niezależne i skuteczne postępowania przygotowawcze i sądowe, zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze oraz powstrzymanie się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Inne zalecenia dotyczyły:

- zapewnienia uczciwych, przejrzystych jak również niedyskryminacyjnych procedur odnośnie przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym,
- wzmocnienia przepisów i mechanizmów, które mają służyć poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych,
- zapewnienia bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i zapewnienie szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli,

- poprawy warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego i Rzecznika dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>800</sup>.

Odpowiadając na procedurę, którą zainicjowała Komisja władze polskie dość często i regularnie kwestionowały jej kompetencje w zakresie kontrolowania poszanowania zasad państwa prawa przez państwa członkowskie. Można to zauważyć w kilku wypowiedziach, zwłaszcza ministra spraw zagranicznych W. Waszczykowskiego oraz prezydenta A. Dudy. Według ministra i prezydenta Komisja Europejska zdecydowanie przekroczyła swoje uprawnienia. Nadużywanie władzy przez Komisję było bardzo częstym argumentem wygłaszanym przez Jarosława Kaczyńskiego jak również przez innych członków partii PiS i innych polityków Zjednoczonej Prawicy. Wskazywano więc na brak kompetencji Komisji co dawało podstawy według Kaczyńskiego do złożenia skargi przez Polskę do Trybunału Sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę katalog środków prawnych, które w tamtym okresie były dostępne, skarga taka byłaby prawdopodobnie skargą na nieważność, skierowaną przeciwko jednemu z aktów przyjętych przez Komisję w ramach procedury ramowej kontroli praworządności (np. przeciwko zaleceniom) i pozwalającą ewentualnie rządowi podnieść zarzut bezprawności aktu podstawowego, czyli komunikatu z 2014 roku.

Obok zarzutu braku kompetencji po stronie Komisji, rząd polski zwrócił uwagę również w sposób dość niespójny, na różne zarzuty, które dotyczyły braku kompetencji po stronie samej Unii. Wobec pierwszego zalecenia z 27 lipca 2016 roku, polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przejawiało lekceważący ton i podkreślano, że Komisja naruszyła zasady obiektywizmu, poszanowania suwerenności, subsydiarności i tożsamości narodowej, jak również to, że nie ma ona umocowania w prawie, aby móc ingerować w wewnętrzne sprawy Polski bez podstaw prawnych i braku kompetencji w tym zakresie. Powoływanie się na zasadę subsydiarności (art. 5 ust. 3 TUE) jak również powołanie się na poszanowanie tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) sugerowano nie tyle brak kompetencji po stronie Unii, co przede wszystkim korzystanie w sposób nadmierny z istniejącej kompetencji. W związku z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym, które zostało wszczęte przez Komisję wobec Polski w sprawie reformy ustroju sądów powszechnych, doradca polskiego ministra spraw zagranicznych podkreślał, że Komisja naruszyła w sposób rażąco zasadę kompetencji przyznanych z art. 5 ust. 1 i 2 TUE to z kolei sugerowałoby, że zdaniem Polski Unia nie ma żadnej kompetencji aby ingerować w sprawie

---

<sup>800</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r. (2021/2180(INI), Dz. U.UE.C.2022.479.18.

ustroju sądów powszechnych. Poza szeregiem zaleceń Komisji wobec Polski nie można również pominąć Rezolucji Parlamentu Europejskiego i przebiegu dyskusji w Radzie UE wobec łamania praworządności w Polsce.

#### **4.4. Rezolucje Parlamentu Europejskiego i przebieg dyskusji w Radzie UE wobec łamania praworządności w Polsce**

Parlament Europejski jest instytucją zupełnie inną od Komisji Europejskiej. Jako organ o charakterze politycznym, który składa się z posłów wybieranych w wyborach bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich, reprezentuje prawie wszystkie liczące się siły polityczne w UE. Siły te znacząco różnią się od siebie w wielu sprawach i na różnym poziomie mają odmienne spojrzenie. Parlament Europejski nie jest instytucją mówiącą jednym głosem, a jego formalne stanowiska są przyjmowane w formie rezolucji czy też aktów prawnych przyjmowanych wspólnie z Radą UE, wyrażają zazwyczaj pogląd lub stanowisko tylko większej części jego członków<sup>801</sup>.

Parlament Europejski w odmienny sposób niż Komisja zareagował na wydarzenia w państwach członkowskich, zwłaszcza, gdy te wydarzenia można odnieść do politycznych konfliktów, co miało miejsce w odniesieniu do reform polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zauważalne jest to, że reakcje Parlamentu mają charakter bardziej zdecydowany, zaś wypowiedzi poszczególnych posłów, którzy komentują problematyczne kwestie często bardzo emocjonalne. Należy zwrócić również uwagę na to, że posłowie do Parlamentu są politykami, którzy często adresują przekaz do wyborców w swoich ojczyznach, dość często działają pod wpływem emocji a ich zachowanie bardzo często odbiega od eksperckiej refleksji nad pojawiającymi się problemami.

Od najwcześniejszych prób podporządkowania sobie Trybunału Konstytucyjnego w r. pod koniec 2015 r. Unia Europejska wyrażała zaniepokojenie pogorszeniem stanu systemu sądownictwa w Polsce. Politycy opozycji wysyłali pierwsze sygnały do organów UE wzywając ją, aby sprawy Polski były umieszczane w porządku obrad. Skutkiem tego było posiedzenie plenarne w styczniu 2016 r z udziałem premiera RP<sup>802</sup>. Parlament Europejski bardzo szybko zareagował na pierwsze problemy, które odnosiły się do

---

<sup>801</sup> Zob. M. Wyderski, *Rezolucje Parlamentu Europejskiego dotyczące sytuacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 4, s. 24.

<sup>802</sup> Zob. P. Wachowiec, E. Rutynowska, M. Tatała, P. Orliński, *Rule of law in Poland 2020: International And European Responses To The Crisis*, Warszawa 2020, s. 8.

przestrzeganiem zasady praworządności przez Polskę. Pierwsza debata na ten temat odbyła się już 19 stycznia 2016 r., (6 dni po formalnym rozpoczęciu wstępnej procedury ochrony praworządności przez Komisję Europejską). Była to debata, która cieszyła się dużą popularnością nie tylko polityków, ale również i mediów. Zwracała uwagę opinii publicznej w całej Europie. Brali w niej udział bardzo istotni przedstawiciele unijnych instytucji a także ówczesny premier polskiego rządu - Beata Szydło. Komisję Europejską reprezentował wówczas Pierwszy Wiceprzewodniczący – Frans Timmermans, Rada UE reprezentowana była przez Ministra Spraw Zagranicznych Holandii – Berta Koenders’a (Holandia sprawowała wówczas prezydencję w Radzie UE), z kolei gospodarzem był Przewodniczący Parlamentu Martin Schulz<sup>803</sup>.

Debata miała dość dynamiczny charakter, podczas której przedstawiciele poszczególnych instytucji UE przedstawili swoje poglądy i wyrazili zaniepokojenie związane z zaistniałą sytuacją w Polsce. Zarówno Rada UE jak i Parlament wyrazili wspólnie pogląd, że naruszenie zasady trójpodziału i równowagi władz poprzez niezgodne z polskim prawem próby ingerencji w skład i sposób działania TK, narusza kluczowe elementy zasady praworządności. Takie działanie w znaczący sposób godzi w europejski model demokracji i jest zdecydowanie zagrożeniem dla przestrzegania innych europejskich wartości. Zdaniem przewodniczącego Martina Schulza: „rządy prawa czy mechanizmy politycznej kontroli i równowagi władz w państwie, to nie jest kwestia procedury. One mają kluczowe znaczenie dla europejskiej demokracji i modelu społeczeństwa”<sup>804</sup>. Swój pogląd wyraził także Bert Koenders (reprezentujący prezydencję Rady UE): „Unia Europejska to nie tylko wspólny rynek. Unia opiera się na wspólnych wartościach - rządach prawa, demokracji i praw podstawowych. Ale nie są nam one dane raz na zawsze, nie raz odczuliśmy to na własnej skórze”. Poza tym wezwał do dyskusji na ten temat, gdyż wartości związane z praworządnością stanowią fundament funkcjonowania Unii. Z kolei pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Frans Timmermans, dokonał dość istotnego wyjaśnienia, dlaczego sytuacja w Polsce jest niepokojąca i stanowczo podkreślił, że ma zamiar czynić postępy w konstruktywnym i opartym na faktach dialogu ze stroną polską. Dialog miał, więc stanowić istotny element zapobiegania powstaniu systemowemu zagrożeniu praworządności w Polsce.

Polski rząd był reprezentowany przez Beatę Szydło, która wskazała kilka argumentów przemawiających za tym, że podjęte działania są wynikiem realizowania

---

<sup>803</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0325\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0325_PL.html) (dostęp: 07.12.2023).

<sup>804</sup> Zob. D. Wroński, *Reakcje Parlamentu Europejskiego...*, jw., s. 9.

programu politycznego, który był przedmiotem debaty publicznej prowadzonej w toku kampanii wyborczej. Zmiany w Polsce dokonały się za wolą społeczności gdyż partia rządząca uzyskała szeroki mandat społeczny w rezultacie demokratycznych wyborów. Premier Beata Szydło próbowała także przekonać, że rządy prawa nie zostały w Polsce naruszone. „Wprowadzamy w Polsce zmiany, dlatego, że w wyniku demokratycznych wyborów (...) Polscy obywatele zdecydowali, by właśnie takie zmiany, które zostały zaproponowane przez mój obóz rządzący, zostały wdrożone”. Podkreśliła, że zmiany te wprowadzane są z poszanowaniem polskiej Konstytucji i traktatów europejskich”. (...) Premier wyraziła pogląd, że „spór o Trybunał Konstytucyjny w Polsce jest polityczny, a nie merytoryczny”, uznała, że jako taki „jest wewnętrzną sprawą Polski”, i zapowiedziała gotowość do rozmów z opozycją<sup>805</sup>. Głos zabrał również Guy Verhofstadt (ALDE, Belgia) który skierował następujące słowa do premier Szydło: „Pani partia wygrała wybory i ma silny mandat. Ma Pani prawo do przekształcenia krajobrazu medialnego i reformowania służby cywilnej. Ale tylko wtedy, gdy nie używa Pani lub nadużywa znacznej większości sejmowej do demontażu mechanizmów kontroli i równowagi ustrojowej w państwie. Jest to sprzeczne z konstytucją i nie było zapowiedziane w programie partii”<sup>806</sup>.

Można zauważyć, że debata parlamentarna, po wystąpieniach przedstawicieli głównych instytucji unijnych i rządu polskiego, ukształtowała zasadniczy podział pośród frakcji parlamentarnych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim. Znaleźli się zarówno zwolennicy obrony europejskich wartości, którzy zdecydowanie popierali stanowisko Komisji Europejskiej, ale byli także zwolennicy „Europy suwerennych państw”, którzy popierali (z różnych politycznych powodów), stanowisko przedstawicieli polskich władz i wyrazili stanowczy sprzeciw angażowaniu Komisji w obronę zasady praworządności w Polsce. Przy czym, biorąc pod uwagę liczbę euro-posłów w poszczególnych frakcjach parlamentarnych, podział na protagonistów i antagonistów działań Komisji Europejskiej względem Polski, wypadł zdecydowanie na korzyść Komisji<sup>807</sup>.

Stanowisko po stornie Komisji wyraziły dwa najliczniejsze ugrupowania parlamentarne – tj. Europejska Partia Ludowa (EPP, 219 posłów) oraz Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D, 189 posłów). Przyłączyły się do nich również

---

<sup>805</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160114IPR09899/debata-poselska-z-premier-beata-szydlo-na-temat-praworzadnosci-w-polsce> (dostęp: 24.04.2023)

<sup>806</sup> Tamże.

<sup>807</sup> Zob. M. Zdeb, *Parlament Europejski wobec kryzysu praworządności*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3, s. 16, E. Rawicka, *Parlament Europejski wobec kryzysu w Polsce*, „Kwartalnik Historyczny” 2018, nr 3, s. 45.

mniejsze frakcje np.: Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE, 68 posłów), Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica (GUE/NGL, 52 posłów) oraz Zieloni/Wolne Przymierze Europejskie (Zieloni/EFA, 51 posłów). Z kolei za poglądami polskiego rządu opowiedziała się tylko frakcja Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR, 72 posłów w dużej części euro-posłowie polskiego PiS-u oraz brytyjskiej Partii Konserwatywnej), oraz dwie nieliczne frakcje parlamentarne o wyraźnie anty-unijnym nastawieniu i niewielkim znaczeniu w Parlamencie tj. Grupa Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej (EFDD, 44 posłów) oraz Europa Narodów i Wolności (ENF, 37 posłów)<sup>808</sup>.

Seria debat parlamentarnych, która się odbyła na temat sytuacji w Polsce, wynikała z kolejnych naruszeń zasady praworządności, wraz z wprowadzaniem nowych reform wymiaru sprawiedliwości przez rządzących w Polsce. Debaty te kończyły się przyjęciem rezolucji Parlamentu na temat sytuacji w Polsce w dniach: 13 kwietnia 2016 r., 14 września 2016 r., 15 listopada 2017 r. 1 marca 2018 r., 16 września 2021 r., , 9 czerwca 2022 r<sup>809</sup>.

W pierwszej rezolucji Parlament wezwał rząd polski do przestrzegania i pełnego wykonania wyroków TK z 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz 9 marca 2016 r., a także pełnego wdrożenia zaleceń w zakresie praworządności przedstawionych przez Komisję Wenecką w zakresie przestrzegania zasady praworządności przez Polskę. Parlament wezwał polski rząd do przestrzegania, opublikowania i pełnego oraz bezzwłocznego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz do wykonania orzeczeń z dnia 3 i z dnia 9 grudnia 2015 r. W Rezolucji tej wyrażono również zadowolenie z wizyty w Polsce wiceprzewodniczącego Komisji F. Timmermansa oraz jego oświadczenie wygłoszone na posiedzeniu Komisji w dniu 6 kwietnia 2016 r. w sprawie rozpoczęcia dialogu, aby znaleźć wyjście z obecnej sytuacji, w oparciu o pełne poszanowanie ram konstytucyjnych, co oznaczało publikację i wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, podziela obawy wiceprzewodniczącego Komisji dotyczące możliwości pojawienia się dwóch równoległych systemów prawnych, co doprowadziłoby do stanu niepewności prawa<sup>810</sup>. Poza tym Rezolucja poparła decyzję Komisji w sprawie rozpoczęcia zorganizowanego dialogu w zakresie ramowej procedury oceny państwa prawnego, który powinien wyjaśnić, czy w Polsce istnieje systemowe zagrożenie dla wartości demokratycznych i praworządności. Poza

---

<sup>808</sup> Zob. M. Bedanerk, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 7, s. 14.

<sup>809</sup> A. Czarnota, *Debaty w Parlamencie Europejski nad kryzysem praworządności w Polsce*, „Krytyka Prawa” 2019, nr 1, s. 30.

<sup>810</sup> Zob. M. Zdeb, *Parlament Europejski wobec kryzysu praworządności...*, jw., s. 16.

tym wyrażono zadowolenie z zapewnienia Komisji, że dialog z polskimi władzami będzie prowadzony w sposób bezstronny, w oparciu o fakty i w duchu współpracy, oraz wzywa Komisję, aby (o ile polski rząd nie wdroży zaleceń Komisji Weneckiej w ramach zorganizowanego dialogu), uruchomiła drugi etap procedury oceny państwa prawnego, polegający na wydaniu „zalecenia w sprawie praworządności” i zaoferowaniu Polsce wsparcia w opracowaniu rozwiązań wzmacniających praworządność<sup>811</sup>.

W drugiej rezolucji z dnia 14 września 2016 roku, Parlament wezwał rząd polski do lojalnej współpracy z Komisją Europejską w celu rozwiązania trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego, przy udziale wszystkich reprezentowanych w Sejmie partii politycznych oraz do wykonania zaleceń Komisji w sprawie praworządności z 27 lipca 2016 i poszanowania opinii Komisji Weneckiej. Poza tym Parlament wyraził ubolewanie, że do tej pory nie znaleziono kompromisowego rozwiązania i nie wdrożono zaleceń Komisji Weneckiej z dnia 11 marca 2016 r., niepokój wzbudził również fakt, że polski rząd odmówił opublikowania wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroków z dni 9 marca i 11 sierpnia 2016 r.<sup>812</sup>. Poza tym związku z brakiem w pełni funkcjonującego Trybunału Konstytucyjnego Parlament wyraził zaniepokojenie działaniami ustawodawczymi w pozostałych dziedzinach. W Rezolucji tej wezwano Komisję do przeprowadzenia oceny przyjętego ustawodawstwa z uwzględnieniem zgodności z pierwotnym i wtórnym prawem UE jak również z wartościami, na których oparta jest Unia. Podkreślano, że należy wziąć pod uwagę zalecenia Komisji Weneckiej z dnia 11 czerwca 2016 r. zalecenie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 15 czerwca 2016 r. i zalecenia Komisji w sprawie praworządności z dnia 27 lipca 2016 r. Zalecenia te dotyczyły oceny:

- ustawy dotyczącej mediów publicznych, biorąc pod uwagę, że potrzebne są ramy regulujące media publiczne i umożliwiające przedstawianie niezależnych, bezstronnych i dokładnych treści odzwierciedlających różnorodność społeczeństwa polskiego, a także biorąc pod uwagę odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz unijny dorobek prawny w dziedzinie mediów audiowizualnych,
- ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, biorąc pod uwagę jej niewspółmierną ingerencję w prawo do prywatności i niezgodność powszechnych

---

<sup>811</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP), Dz. U. UE. C 2018.58.148.

<sup>812</sup> Zob. M. Zdeb, *Parlament Europejski wobec kryzysu praworządności...*, jw., s. 16.



działań inwigilacyjnych na dużą skalę i masowego przetwarzania danych osobowych z orzecznictwem UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,

- ustawy o zmianie kodeksu postępowania karnego oraz ustawy o prokuraturze, biorąc pod uwagę, że muszą być one zgodne z unijnym dorobkiem prawnym w zakresie praw procesowych oraz z podstawowym prawem, jakim jest prawo do rzetelnego procesu sądowego,
- ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, biorąc pod uwagę poważne niebezpieczeństwo, jakim jest upolitycznienie polskiej administracji, które zagroziłoby bezstronności służby cywilnej<sup>813</sup>.

W trzeciej rezolucji z dnia 15 listopada 2017<sup>814</sup> Parlament wyraził pełne poparcie dla wszystkich wcześniejszych zaleceń w sprawie praworządności skierowanych przez Komisję do Polski. Uznano również, że sytuacja w Polsce stwarza wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Było to zdecydowanie wyraźną zapowiedzą zamiaru tej instytucji z wystąpieniem z wnioskiem o wszczęcie procedury określonej w art. 7 TUE. W kompetencji Parlamentu, jak również Komisji leży możliwość złożenia do Rady UE wniosku o wszczęcie formalnego postępowania o naruszenie przez państwo członkowskie fundamentalnych wartości UE określonych w art. 2 TUE. W drugiej połowie 2017 r. podjęto w Parlamencie konkretne prace związane z przygotowaniem takiego wniosku, na wypadek gdyby Komisja sama odmówiła lub zbyt długo ociągała się z formalnym uruchomieniem art. 7 TUE wobec Polski (co ostatecznie nastąpiło 20 grudnia 2017 r.)<sup>815</sup>.

W czwartej rezolucji z dnia 1 marca 2018 roku<sup>816</sup>, (przyjętej po formalnym uruchomieniu wobec Polski procedury określonej w art. 7 TEU) Parlament wezwał rządy państw UE (a więc Radę UE) do szybkiego i zdecydowanego zajęcia stanowiska w sprawie wystąpienia w Polsce wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. Parlament wezwał do przeprowadzenia głosowania, które jest określone w art. 7 ust. 1 TEU. Parlament w tej rezolucji nadal poparł wcześniejsze działania Komisji Europejskiej wobec Polski i wezwał polskie władze aby podjęły odpowiednie niezbędne kroki mające na celu rozwianie palących kwestii, które odnoszą się do espektowania zasady praworządności<sup>817</sup>.

---

<sup>813</sup> Tamże, s. 17.

<sup>814</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie „Planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki” (2017/2819(RSP), Dz.U.U.E.C.356/38.

<sup>815</sup> Tamże.

<sup>816</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP), Dz.U.U.E.C.2019.129.13.

<sup>817</sup> Tamże.

Piąta rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. dotyczyła wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce. W Rezolucji PE odniósł się krytycznie wobec projektu tzw. ustawy „lex TVN” przyjętego przez Sejm. Zdaniem PE taka forma ustawy stanowi próbę uciszenia głosów krytycznych i bezpośredni atak na pluralizm mediów, a także przyczynia się do naruszenia praw podstawowych, które zostały zapisane w Karcie i Traktatach. Parlament Europejski wydając piątą rezolucję ponownie wezwał władze polskie do pełnego wdrożenia zalecenia Rady Europy z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych. Zwrócono również uwagę na pełne poparcie dla pokojowych protestów przeciwko prowadzonym przez rząd polski reformom jeszcze bardziej osłabiających wolność mediów w Polsce<sup>818</sup>.

Szósta Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. dotyczyła praworządności i ewentualnego zatwierdzenia polskiego krajowego planu odbudowy (RRF) (2022/2703(RSP)). W Rezolucji tej Parlament stwierdził, że wyraża zaniepokojenie faktem, że 1 czerwca 2022 r. Komisja pozytywnie oceniła polski plan odbudowy i zwiększania odporności, przedstawiony przez Polskę 3 maja 2021 r., mając na uwadze istniejące i ciągłe naruszenia przez Polskę wartości zapisanych w art. 2 TUE, w tym praworządności i niezależności sądownictwa. Podkreśla, że istnienie takich naruszeń zostało należycie udokumentowane w wielu wyrokach sądów, w ocenach i stanowiskach instytucji UE, w tym w rezolucjach Parlamentu oraz w toczącej się procedurze na mocy art. 7 ust. 1 TUE, a także przez organizacje międzynarodowe; przypomina, że stosowanie się do wyroków TSUE i ETPC oraz przestrzeganie zasady nadrzędności prawa UE nie podlegają negocjacom i nie mogą być traktowane jako karta przetargowa.

W Rezolucji PE wzywa Radę by ta zatwierdziła polski plan krajowy w ramach RRF dopiero, kiedy Polska całkowicie spełni wymogi rozporządzenia w sprawie RRF, w szczególności jego art. 22, z myślą o ochronie interesów finansowych Unii przed konfliktem interesów i nadużyciami, a także kiedy zrealizuje wszystkie zalecenia europejskiego semestru w dziedzinie praworządności oraz wykona wszystkie odnośne wyroki TSUE i ETPC. W Rezolucji RE przypomina, że współpraca oparta na wzajemnym uznawaniu i wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, Unią Europejską i ich organami nie może funkcjonować, jeżeli występują uchybienia w zakresie praworządności. Poza tym podkreśla się, że nie można dokonywać żadnych płatności na rzecz Polski

---

<sup>818</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce (2021/2880(RSP), Dz.U.U.E.C.117/151.

w ramach RRF do czasu pełnego wykonania wszystkich odnośnych wyroków TSUE i ETPC, PE podkreśla, że Komisja i Rada ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Parlamentem za swoje działania. Również Parlament Europejski w tejże Rezolucji podkreśla, że Komisja jako strażniczka traktatów powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia, aby zapewnić zgodność z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE oraz nadrzędność prawa UE<sup>819</sup>.

Przebieg dyskusji nt. przestrzegania zasady praworządności w Polsce w Radzie UE miał kilka etapów. 16 maja 2017 r. w trakcie spotkania Rady ds. Ogólnych Komisja przedstawiła sytuację w Polsce i stan rozmów z polskimi władzami. W Radzie panował ogólny konsens co do oceny sytuacji w Polsce i działań Komisji w tym zakresie. W toku dyskusji większość państw udzieliła wyraźnego poparcia dla kontynuacji dialogu z polskimi władzami przy braku wyraźnych głosów sprzeciwu. Państwa członkowskie wezwały też polskie władze do wznowienia dialogu z Komisją Europejską i rozwiązania spornych kwestii dotyczących praworządności<sup>820</sup>.

Dnia 23 czerwca Rada Europejska zatwierdziła ogólne zalecenia kierowane do poszczególnych państw członkowskich w ramach tzw. semestru europejskiego. Z kolei 11 lipca 2017 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych przyjęła zalecenia dla poszczególnych państw. Zalecenia adresowane do Polski zawierały m.in. następujące zdanie: „Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Zajęcie się poważnymi kwestiami związanymi z praworządnością pomoże w poprawie pewności prawa”<sup>821</sup>.

Podczas spotkania Rady ds. Ogólnych, 25 września 2017 r. Komisja zaprezentowała kolejny raz sytuację w Polsce. Odniesiono się do stanu rozmów z polskimi władzami w zakresie przestrzegania zasady praworządności. W trakcie dyskusji panowała zgoda co do, co do wagi przestrzegania zasady praworządności przez wszystkie państwa członkowskie dla prawidłowego funkcjonowania całej UE. Państwa wezwały Polskę jak również Komisję Europejską do tego, aby wspólnie nawiązać konstruktywny dialogu w tym zakresie i pilnego

---

<sup>819</sup> Tamże.

<sup>820</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/gac-art50/2017/05/22/> (dostęp: 20.04.2023), R. Coman, C. Leconte, *Contesting EU authority in the name of European identity: the new clothes of the sovereignty discourse in Central Europe*, „Journal of European Integration”, 2019, vol. 41, s. 855.

<sup>821</sup> Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r., I. Hurd, *The international rule of law and the domestic analogy*, „Global Constitutionalism”, 2019, vol. 4, s. 365.

znalezienia rozwiązania dla spornych kwestii<sup>822</sup>. Dnia 26 czerwca 2018 r. doszło do pierwszego formalnego wysłuchania w Radzie ds. Ogólnych. Zostało ono zorganizowane na podstawie art. 7 ust. 1 TEU, podczas którego zarówno Polska jak i Komisja Europejska miały możliwość przedstawienia swoich argumentów w ramach sporu o praworządność, a państwa członkowskie mogły zadawać pytania i swobodnie wyrażać swoją ocenę sytuacji w Polsce<sup>823</sup>.

Kolejne formalne wysłuchanie Polski w Radzie ds. Ogólnych 18 września 2018 r. odbyło się zorganizowane na podstawie art. 7 ust. 1 TEU. Wówczas dokonano pogłębionej dyskusji dotyczącej reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. W trakcie tego wysłuchania kilka państw członkowskich wyraziło swoje silne poparcie dla stanowiska Komisji Europejskiej. Wyrażono również zaniepokojenie stanem przestrzegania praworządności w Polsce. Co istotne, w trakcie prowadzonej dyskusji żadne państwo nie okazało w sposób otwarty swojego poparcia dla stanowiska polskiego rządu. Oprócz tego, poszczególne kraje wyraziły stanowcze zaniepokojenie ostatnim przyspieszeniem reform polskiego wymiaru sprawiedliwości w kontekście wcześniejszych zapowiedzi polskich władz o chęci znalezienia kompromisowego rozwiązania w sporze o praworządność z Komisją Europejską. Przedstawiciel Polski, Wiceminister ds. europejskich Konrad Szymański, nie zajął też jednoznacznego stanowiska w sprawie respektowania przez Polskę przyszłych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, w sprawach dotyczących różnych aspektów praworządności. Na posiedzeniu Rada nie podjęła decyzji, co do dalszych formalnych kroków w ramach procedury określonej w art. 7 TEU<sup>824</sup>.

W 2023 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie prawa wyborczego, komisji śledczej i praworządności w Polsce. Nad projektem rezolucji debatowano w czerwcu 2023 roku. Zgłosiło ją pięć europejskich frakcji. W rezolucji wyrażono zaniepokojenie zmianami w polskim Kodeksie wyborczym, które zostało przyjęte na krótko przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku. Wskazano, że zmiany które wprowadzono, mogłyby mieć dyskryminujący wpływ w związku z ograniczeniem czasowym dotyczącym liczenia głosów oddanych przez wyborców za granicą, co grozi unieważnieniem takich głosów. W rezolucji przypomniano również, że Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego RP, nie można uznać za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu Karty i europejskiej konwencji praw

---

<sup>822</sup> Zob. Z. Witek, *Spór o praworządność w Polsce na forum Rady*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 7, s. 23.

<sup>823</sup> Zob. T.G. Grosse, *Spór polityczny wokół praworządności w Unii Europejskiej*,

<sup>824</sup> Zob. Z. Witek, *Spór o praworządność...*, jw., s. 23.

człowieka. W rezolucji wezwano polskie władze, aby przeprowadziły wybory zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez członków Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz z innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i standardami, które odnosiły się do demokratycznych wyborów. Poza tym w rezolucji wzywano do dostosowania przepisów krajowych do zaleceń ograniczonej misji obserwacji wyborów z ramienia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE z 2019 r. oraz do zaleceń Komisji Weneckiej w sprawie prawa wyborczego. Oprócz tego w rezolucji wezwano OBWE ODIHR, aby zorganizowały pełną misję obserwacji wyborów na zbliżające się wybory parlamentarne w Polsce. Poza tym Rada wezwała również Komisję aby ta pilnie oceniła, czy niedawne zmiany w polskim kodeksie wyborczym są zgodne z prawem UE. W Rezolucji wezwano polskie władze, aby podjęły odpowiednie kroki w celu osiągnięcia kamieni milowych jak również wartości docelowe związanych z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz by wdrożyły wszystkie dotyczące Polski wyroki TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a dzięki temu zostaną odblokowane środki unijne i dotrą one do Polski<sup>825</sup>.

#### **4.5. Reakcja i komentarze polskich władz na działania instytucji unijnych wobec Polski**

Analizując spór Unia Europejska-Polska nie można pominąć stanowisk i komentarzy przedstawicieli polskich władz wobec działań instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, dotyczących praworządności w Polsce w latach 2018–2023. Zwrócono uwagę na stanowiska: Prezydenta RP Andrzeja Dudy, Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, a także komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości, z wypowiedziami Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry. Przytoczono także komentarze niektórych polityków partii rządzącej.

Prezydent RP Andrzej Duda w wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” z 9 sierpnia 2018 r. skomentował zadanie pytań prejudycjalnych przez sędziów SN do Trybunału Sprawiedliwości w związku z przepisami znowelizowanej ustawy o SN obniżających wiek przejścia sędziów w stan spoczynku. Prezydent RP nie uznał

---

<sup>825</sup> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-07-11/parlament-europejski-przyjal-rezolucje-ws-polski-musimy-zadbac-by-wybory-byly-wolne/> (dostęp: 05.04.2024).

postanowienia SN o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy aż do wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Zapewnił, że ustawa o SN jest obowiązującym prawem. Oceniał, że jedynie TK może orzekać o zgodności przepisów ustawy z konstytucją, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, pomijając kwestię konieczności zgodności polskiego prawa z prawem unijnym<sup>826</sup>. Prezydent Duda używał argumentu, który stale również powtarzali przedstawiciele Zjednoczonej Prawicy: „Traktaty nie regulują szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. To jest sprawa krajowa. Także Komisja Europejska próbuje się mieszać w materie, które my uważamy za wewnętrzne, nieobjęte traktatami”<sup>827</sup>. Był to argument, który stale pojawiał się w każdym komentarzu publicznym polityków obozu rządzącego i zwolenników refirmy wymiaru sprawiedliwości.

W tym samym wywiadzie prezydent Duda ocenił, że „Trybunał Sprawiedliwości UE posunął się za daleko”, wydając postanowienie zabezpieczające<sup>20</sup> w sprawie ze skargi KE na przepisy ustawy o SN obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu. Dodał: „Nie jest tak, że orzeczenie Trybunału zmienia z automatu polskie prawo. Ci, którzy w ten sposób działają, łamią polski porządek prawny i polską konstytucję. Oczywiście, jest postanowienie, które ma być wdrożone, ale wdrożenie go wymaga dokonania zmian prawnych. Ono jest tymczasowe, więc te zmiany muszą mieć również pewien walor działania w odniesieniu do sytuacji tymczasowej. Ale to dopiero te zmiany, które musi przeprowadzić polski ustawodawca, będą wdrożeniem tego orzeczenia. Nie jest tak, że zmiany następują z automatu czy jakiegokolwiek przepisy w Polsce przestały obowiązywać. Nie ma takiego skutku prawnego i to jest absolutnie jednoznaczne.”<sup>828</sup>

Rok po uruchomieniu przeciwko Polsce procedury z art. 7 TUE, 20 grudnia 2017 r., a także po postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości o zastosowaniu środków tymczasowych w sprawie ze skargi KE na przepisy ustawy o SN, prezydent A. Duda udzielił wywiadu „*Bild am Sonntag*”. Wówczas zapytano go, czy Polska wykona wyrok Trybunału, Duda odparł wymijająco, broniąc nowelizacji przepisów: „Ściśle rzecz biorąc Trybunał Sprawiedliwości UE w kwestii, o którą Państwo pytacie, czyli przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, nie rozpoznał jeszcze sprawy merytorycznie. Ja

---

<sup>826</sup> Zob. M. Wiącek, *Opinia Prezydenta Andrzeja Dudy w sprawie pytań prejudycjalnych przez sędziów SN do Trybunału Sprawiedliwości*, „Palestra” 2017, nr, s. 12.

<sup>827</sup> <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,149,prezydent-chce-realizowac-zobowiazaniawobec-wyborcow.html>. (dostęp: 12.04.2023).

<sup>828</sup> Prezydent dla „Tygodnika Solidarność”: Atakują nas? Atakuje się silnych, 23 listopada 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc-.html>. (dostęp: 12.04.2023).

osobiście absolutnie nie uważam, że obecnie obowiązujące przepisy ograniczają prawa sędziów lub, że są sprzeczne z normami prawnymi. Wiek przejścia sędziów w stan spoczynku to 65 lat. Jest to normalny wiek emerytalny w Polsce. W polskim rządzie prowadzone są prawne analizy decyzji podjętej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Po ich zakończeniu będziemy mogli mówić o dalszych krokach. Jako państwo praworządne realizujemy wszystkie decyzje podjęte na podstawie i w granicach prawa.”. Jednocześnie Duda zapewniał w imieniu Polaków, że „są zadowoleni z członkostwa w Unii Europejskiej. Wspólnota jest dla nas synonimem wolności i otwartych granic”, ale niektóre kwestie w UE nas niepokoją, dlatego Polacy „chcą naprawiać Unię”, ponieważ pragną „więcej demokracji”. Prezydent Duda uspokajał: „Chcę więcej demokracji w Europie. Oznacza to większą rolę instytucji demokratycznych na poziomie państw członkowskich i na poziomie europejskim. Do tych drugich zaliczam nie tylko Parlament Europejski, ale i Radę Europejską, którą tworzą szefowie państw i rządów wybierani w sposób demokratyczny w swoich krajach.”<sup>829</sup>.

18 grudnia 2018 r. prezydent Duda wygłosił wystąpienie na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, w czasie którego sformułował uwagi o orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości dotyczących Polski. Dzień wcześniej Duda podpisał nowelizację ustawy o SN, która zmieniała przepisy w myśl postanowienia Trybunału Sprawiedliwości o środkach tymczasowych. Prezydent Duda w TK podkreślał, że zgodę na tę nowelizację dały Sejm i Senat, a dokładniej posłowie i senatorowie partii wchodzących w skład koalicji rządzącej. Tłumaczył się ze swojej decyzji: „Podjąłem wczoraj decyzję, że ustawa ta została podpisana – w związku z tym wejdzie w życie, stanie się częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Podobnie jak Sejm i Senat uznałem, że potrzebne jest wykonanie tego orzeczenia – niezależnie od tego, że dyskutuje się, czy orzeczenie takie powinno było i mogło zostać przez Trybunał Europejski wydane, czy orzeczenie to wykracza poza traktatowe kompetencje Trybunału Europejskiego, wkraczając w organizację wymiaru sprawiedliwości, która jest wewnętrzną domeną każdego państwa członkowskiego.”<sup>830</sup>. Następnie prezydent Duda zaatakował sędziów SN, którzy w myśl postanowienia Trybunału Sprawiedliwości wrócili do orzekania, zarzucając im naruszenie

---

<sup>829</sup> Prezydent dla „Bild am Sonntag”: Chcemy naprawiać UE, 28 października 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,162,prezydent-dla-bild-am-sonntag-cchcemynaprawiac.html>. (dostęp: 12.04.2023).

<sup>830</sup> Prezydent: Pewna grupa elity sędziowskiej uważa się za bezkarną, 18 grudnia 2018, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,607,prezydent-pewna-grupa-elitysedziowskiej-uwaza-sie-za-bezkarna.html>. (dostęp: 15.04.2023).

Konstytucji: „Okazało się, że po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – orzeczenia tymczasowego, w którym jasno i wyraźnie powiedziane było, iż zobowiązuje się Polskę do podjęcia pewnych działań – grupa sędziów powróciła do Sądu Najwyższego, uznając, że w związku z tym, że orzeczenie zostało wydane, stali się sędziami czynnymi. Mało! Okazuje się, że niektórzy z nich podjęli funkcje, które wcześniej pełnili, jako czynni sędziowie – myślę przede wszystkim o funkcjach prezesów izb – i zaczęli wydawać wewnętrzne akty prawne, zarządzenia. M.in. jedno z tych zarządzeń odsuwało sędziego od możliwości orzekania. Chyba nikt, kto zna polski system prawny, w szczególności konstytucyjny, i zna obowiązujące zasady, nie ma wątpliwości, że takie działanie sędziego – po pierwsze – stanowi absolutne i jednoznaczne złamanie art. 178 ust. 1 i 3 Konstytucji. Po drugie narusza uprawnienia sędziego, który został odsunięty od orzekania, wynikające z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jak również, – jeżeli spojrzymy na to szerzej, z całą pewnością drastycznie złamany jest tutaj art. 7 Konstytucji mówiący o tym, że wszystkie władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądy i trybunały, działają na podstawie i w granicach prawa”<sup>831</sup>.

Po wystąpieniu w TK, prezydent Duda w wywiadzie radiowym stanowczo opowiedział się za zmianami w sądownictwie. Tłumaczył się z podpisania nowelizacji ustawy o SN. Przypomniwał, że w porównaniu do projektu poselskiego ustawy o SN, w jego projekcie mniejsze uprawnienia miał Minister Sprawiedliwości. Prezydent zachwalał, że zaproponowane przez niego rozwiązania były „znacznie bardziej spokojne i mniej radykalne”, ale zarzucał, że „spotkały się one również ze sprzeciwem ze strony elit sędziowskich, środowisk sędziowskich”<sup>28</sup>. Na uwagę, że zmiany te spotkały się również ze sprzeciwem Komisji Europejskiej, prezydent Duda odpowiedział, że jego zdaniem Komisja i Trybunał Sprawiedliwości ingerują zbyt daleko w dziedzinę, w której jego zdaniem kompetencje mają państwa członkowskie. Następnie prezydent Duda odniósł się do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości o zastosowaniu środków tymczasowych. Oceniał, że „nie ma czegoś takiego także zgodnie z naszą konstytucją, żeby jakiegokolwiek zewnętrzne orzeczenie powodowało zmiany w naszym systemie prawnym”. Zapytany o zastrzeżenia KE do innych „ustaw sądowniczych”, A. Duda zasugerował, że to element politycznej gry dotyczącej obsadzenia stanowiska Przewodniczącego KE, a spór UE z polskim rządem określił, jako polityczny i ideologiczny, w którym „kwestia wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju stanowi wyłącznie narzędzie do toczenia tego sporu”. Prezydent Duda bronił

---

<sup>831</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydent-sedziowie-wracajacy-do-sn-zlamali-konstytucje,346531.html> (dostęp: 12.01.2024).



rozwiązań wprowadzanych w sądownictwie, powołując się na to, że istnieją także w innych państwach członkowskich UE, a rzekomą asymetrię zainteresowania KE praworządnością w innych krajach UE wyjaśniał pobudkami ideologicznymi<sup>832</sup>.

Prezydent Duda zajął koncyliacyjne stanowisko względem instytucji UE. Natomiast przerzucał odpowiedzialność na sędziów SN oraz sądów powszechnych. Krytykował „niezwykłe demonstracje polityczne środowisk sędziowskich”, które w jego ocenie miały pokazywać, że „środowiska sędziowskie są zepsute” i „zachowują się w taki sposób, na jaki sędziowie nigdy nie powinni sobie pozwolić”. Prezydent Duda bronił zmian w sądownictwie, krytycznych wobec nich sędziów oskarżał o obronę przywilejów, chwalił wymianę kadrową, jako wymianę pokoleniową oraz pozbywanie się sędziów, którzy należeli do partii komunistycznej. „Chcemy, żeby to pokolenie odeszło. Opór materii jest ogromny i jest problem” ocenił. Prezydent Duda wskazał, że źródłem problemów w realizacji zmian w sądach są „środowiska”, które „mają swoje wpływy w różnych miejscach. Mają swoich, że tak powiem, rzeczników, także w środowiskach wymiaru sprawiedliwości w Europie, środowiska lewicowe, różne”<sup>833</sup>. Duda, niczym rzecznik koalicji rządzącej, a nie formalnie bezpartyjny prezydent, uspokoił, że „my spokojnie realizujemy swoje. Jeżeli nawet jest taka sytuacja, że z uwagi na orzeczenie wydane przez Trybunał Sprawiedliwości, trzeba się o krok cofnąć, nadal realizujemy zmiany”<sup>834</sup>.

Prezydent Duda odniósł się również do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r., mówiąc, że pytania zadane przez sędziów SN „miały podtekst polityczny, co do tego nikt nie miał żadnych wątpliwości”. Po czym nawołał do zmian kadrowych w SN: „Wszyscy ci, którzy wiedzą o tym, że w Sądzie Najwyższym jest grupa sędziów, którzy nie tylko byli członkami komunistycznej partii przed 1989 rokiem, lecz także są jeszcze wśród nich tacy, którzy splamili się tym, że byli funkcjonariuszami partyjnymi w stanie wojennym, jako sędziowie właśnie. Dzisiaj udają uczciwych, rzetelnych i bezstronnych sędziów. Powtórzę jeszcze raz i nie waham się tego powiedzieć: czas najwyższy, żeby tacy ludzie z polskiego wymiaru sprawiedliwości odeszli raz na zawsze i nie straszili już więcej swoją obecnością ani obywateli Polski, ani naszych sąsiadów”<sup>835</sup>.

---

<sup>832</sup> Zob. M. Wolny, *Prezydent A. Duda wobec konfliktu z Unią Europejską*, „Palestra” 2018, nr 2, s. 21.

<sup>833</sup> Tamże, s. 22.

<sup>834</sup> Zob. M. Pawłowska, *Główne priorytety polityki zagranicznej prezydenta Andrzeja Dudy*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2022, nr 4, s. 12.

<sup>835</sup> Wystąpienie Prezydenta RP, z 20 listopada 2019, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,887,wystapienie-prezydenta-rp-w-broja.html>. (dostęp: 15.04.2023).

W wywiadzie udzielonym 22 grudnia 2019 r. rządowej telewizji TVP, prezydent Duda stanowczo poparł projekt „ustawy kagańcowej”. Oceniał, że jest Polsce potrzebna w obliczu wypowiedzi i działań sędziów po wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. „Ja bym nawet powiedział, że jest niezbędna – zwłaszcza wobec tych orzeczeń i wypowiedzi, które ostatnio pojawiały się niestety w przestrzeni publicznej, także i medialnej, ze strony sędziów, gdzie kompletnie wypaczano istotę tego, co orzekł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nadinterpretowując, najdelikatniej mówiąc, treść tego wyroku, pomijając bardzo istotne jego treści.”. Prezydent Duda oskarżył sędziów o próby wprowadzenia anarchii w kraju, na co „zdroworozsądkowo” miała odpowiadać „ustawa kagańcowa”. Prezydent Duda przekonywał, że wprowadzone w ustawie rozwiązania są wzorowane na obowiązujących w innych państwach UE i mają pomóc podwyższyć standard demokracji w Polsce<sup>836</sup>.

Prezydent Polski Andrzej Duda w marcu 2020 roku odniósł się również w wywiadzie do prorządowej katolickiej TV Trwam do wypowiedzi Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf, że TK nie jest niezależny oraz o oceny KE, PE i Komisji Weneckiej. Zdaniem prezydenta wszystko jest prawą polityczną. Prezydent, przywołał przepisy traktatowe, że kwestie wymiaru sprawiedliwości są sprawami wewnętrznymi państw członkowskich, zupełnie ignorując orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, wyjaśniające, że prawo unijne obejmuje kwestię niezależności sędziów, jako niezbędną do ochrony podstawowego prawa obywateli UE do ochrony sądowej i sprawiedliwego sądu. 21 lipca 2020 r. w wywiadzie dla telewizji Polsat, prezydent Duda odniósł się do debaty o konieczności wypracowania mechanizmu warunkującego wypłatę unijnych Funduszy od przestrzegania wartości unijnych, w tym praworządności. Oceniał, że te dyskusje na forum unijnym wynikają z „w części kłamliwych, mijających się z prawdą” tez, które, jak się obawiał „wynikają z tego, co w Parlamencie Europejskim opowiadają posłowie polskiej opozycji”. Argumentował, że wprowadzane rozwiązania istnieją w innych państwach UE: „w różnych krajach europejskich tego typu rozwiązania prawne są, tylko niestety państwo z Komisji Europejskiej nie chcą tego dostrzec”<sup>837</sup>.

Swoje stanowisko wyrażał dość często Prezes Rady Ministrów. Po skierowaniu przez SN pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, w sierpniu 2018 r., premier

---

<sup>836</sup> Zob. K. Sobczyk, *Prezydent Andrzej Duda wobec „ustawy kagańcowej”*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 1-4, s. 55.

<sup>837</sup> Prezydent Andrzej Duda, 21 lipca 2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,278,prezydent-andrzej-duda-gosciem-wydarzen.html>. dostęp: 15.04.2023).

Mateusz Morawiecki zapytany, czy jego rząd uzna i wykona wyroki Trybunału, odpowiedział, że „wiele państw Unii nie respektuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE”. Poza tym Premier Morawiecki zapewniał jednak: „nasze zmiany w obszarze wymiaru sprawiedliwości odpowiadają zarówno regułom europejskim jak i polskiej konstytucji i myślę, że w ogóle nie będzie takiego dylematu”<sup>838</sup>.

W exposé, wygłoszonym 19 listopada 2019 roku, premier Morawiecki nie odniósł się do wydanego kilka godzin wcześniej orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Mówił za to o „donoszeniu na swój kraj” przez polską opozycję. Kilka dni później w wywiadzie dla Polskiej Agencji Prasowej premier Morawiecki przedstawił interpretację orzeczenia Trybunału, bronił nowej KRS i atakował sędziów. Oceniał, że: „Część środowiska prawniczego jest zawiedziona rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i manipuluje wyrokiem, usiłując wmówić opinii publicznej, że wynika z niego jakoby TSUE zakwestionował legalność KRS. Trybunał potwierdził, że stanowisko Polski w tej sprawie było od początku słuszne – ustroj sądownictwa należy do kompetencji państw członkowskich. Jeśli któreś państwo chce go zmienić – to do organów tego państwa należy decyzja w tych sprawach.”<sup>839</sup>.

Premier Morawiecki nie odniósł się wówczas w tej wypowiedzi do całej treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie ustroju sądownictwa, ale muszą przestrzegać niezależności i niezawisłość sędziów tak, jak są one rozumiane w prawie unijnym. W grudniu 2019 r. premier Morawiecki, tak jak prezydent Duda, bronił przyjętej przez Sejm „ustawy kagańcowej”. Powoływał się na przepisy obowiązujące we Francji i cytował przepisy francuskiego prawa o statucie sądownictwa, które ograniczają wolność wypowiedzi sędziów i zabraniają im zabierania głosu w debatach politycznych. 15 lipca 2020 r. w związku z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, premier Morawiecki w Sejmie zdecydowanie bronił zmian<sup>840</sup>.

22 lipca 2020 r. premier Morawiecki zachwalał „zwycięstwo Polski i Węgier” w negocjacjach podczas szczytu Rady Europejskiej, który odbył się 17–21 lipca. Premier Morawicki mówił o toczącej się od dwóch lat dyskusji o „tzw. warunkowości, czyli

---

<sup>838</sup> Premier: wiele państw Unii nie respektuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości, TVN24, 28 sierpnia 2018, <https://tvn24.pl/polska/premier-wiele-panstw-nie-respektuje-wyrokow-tsue-ra864315-2400063>, dostęp: 15.04.2023).

<sup>839</sup> Tamże.

<sup>840</sup> Zob. P. Kowalewski, *Prezes Rady Ministrów w obronie praworządności w Polsce*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2021, nr 4, s. 79.

uzależnienia dostępu do środków od hipotetycznego spełniania warunków praworządności, które nie wiadomo, kto i jak, nie wiadomo, kto i według jakich kryteriów miałyby określać.”. Premier wskazywał na głosy rządów państw członkowskich, głównie Polski i Węgier, ale też niesprecyzowanych innych państw, które obawiają się niedookreśloności „pewnych definicji, na bardzo duże ryzyko zastosowania zapisów w takich przypadkach, które nie mają określonego stanu prawnego.”<sup>841</sup>. Premier chwalił się, że udało mu się wynegocjować pożądane regulacje. Z kolei 27 października 2020 r. w związku z kolejnym wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, premier Morawiecki w Sejmie ocenił, że sądownictwo i prokuratura wymagały bardzo głębokiej reformy. Działania ministra Ziobry wpisał w proces „naprawy polityki społecznej, rozumianej, jako służba państwa tym, którzy tej służby i wsparcia najbardziej potrzebują”<sup>842</sup>.

18 listopada 2020 r. premier Morawiecki mówił w Sejmie o unijnych negocjacjach dotyczących budżetu i planu odbudowy oraz prezydencji chorwackiej i niemieckiej w Radzie. Odniósł się do UE, jako wspólnoty wartości: „Unia Europejska to są wartości. Unia Europejska to jest wartość taka jak równość wszystkich państw wobec prawa, to są wartości przestrzegania traktatów, a nie tworzenie rozporządzeń, które de facto obchodzą traktaty, o czym dobrze wiecie. To jest spójność, to jest walka o spójność całej Unii Europejskiej.”. Przestrzegał przed przyjęciem rozporządzenia warunkującego fundusze unijne od przestrzegania wartości (tzw. „rozporządzenie pieniądze za praworządność”) w wówczas diskutowanym kształcie, ponieważ mogłoby być (w dowolny sposób) interpretowane przez biurokratów z Brukseli” i długoterminowo „groziłoby rozpadem Unii Europejskiej”. Oцениł, że to obecnie instrument skierowany przeciwko Polsce, Węgrom i Słowenii, ale który w przyszłości może być wymierzony w inne państwa UE<sup>843</sup>.

W 2022 roku Premier Mateusz Morawiecki udzielił wywiadu dla podcastu „Przygody Przedsiębiorców”, w którym został zapytany m.in. o konflikt rządu z UE: „Ten konflikt i ten spór cały czas trwa. My mamy swoje zdanie, co do koniecznych reform do przeprowadzenia w Polsce. Unia Europejska niestety, muszę powiedzieć, w dużym stopniu z nieświadomości a za podpuchą opozycji dała się nabrać na tak zwany spór o praworządność”. Podkreślił, że to Prawo i Sprawiedliwość walczy o praworządność: „Myślę, że ogromna większość Polaków zgodzi się z tym, że w naszym systemie wymiaru

---

<sup>841</sup> Tamże, s. 80.

<sup>842</sup> Zob. A. Wojtaszak, *Stanowisko polskiego rządu w sprawie konfliktu z UE*, „Społeczeństwo i Polityka” 2021, nr 1, s. 50.

<sup>843</sup> Zob. W. Żbik, *Konflikty z Unią. To się nigdy nie skończy*, „Rocznik Strategiczny” 2021/2022, s. 316.

sprawiedliwości jest dużo niesprawiedliwości, to znaczy są bardzo podobne przypadki, które są traktowane w sposób różny, albo są bestialskie morderstwa, które są uznawane za przestępstwo przypadkowe, niepełnione z premedytacją, popełnione po prostu na skutek jakiegoś nieszczęśliwego zbiegu okoliczności, choć wszelkie dane na ziemi i niebie przemawiają za czymś odwrotnym”<sup>844</sup>.

Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Wysokiego Sądu Irlandii o wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania do Polski, Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło, że sentencja wyroku Trybunału jest „zgodna z sugestiami polskiego rządu”, ponieważ „według Trybunału irlandzki sąd powinien bezwzględnie ustalić, czy rzekome naruszenia zasad praworządności mogą negatywnie wpływać na sytuację osoby ściganej w wypadku jej przekazania do Polski”<sup>845</sup>. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro ocenił, że: „Irlandzki sąd, dopytując, czy może automatycznie nie wydać podejrzanego o poważne przestępstwo, poniósł porażkę. Spotkał się z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który wyraźnie, choć w bardzo subtelny sposób, pouczył ten sąd, że trzeba stosować procedury obowiązujące od lat w tego rodzaju przypadkach”<sup>846</sup>.

17 października 2018 r. Prokurator Generalny Ziobro wydał komunikat w związku ze swoim wnioskiem do TK. Wniósł o uznanie niekonstytucyjności kierowania pytań do Trybunału Sprawiedliwości w kwestiach nieobjętych prawem unijnym. Stwierdził, że nieprawdziwe są doniesienia medialne „jakoby wniosek ten był próbą wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. Nieprawdą są także twierdzenia, jakoby Polska chciała zakwestionować kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nieprawdziwe również są insynuacje, jakoby polski rząd chciał wypowiedzieć traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.”<sup>847</sup>. Ziobro zaznaczył, że stanowiskiem polskiego rządu jest, że „tylko prawo krajowe reguluje ustrój sądów w danym kraju”, a jego wniosek jest logiczną konsekwencją tego stanowiska. Próbując legitymizować swoje działania powołał się na orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: „Oceniając traktaty europejskie, niemiecki trybunał podkreślił, że to niemiecka konstytucja ma pierwszeństwo przed tymi traktatami. Wbrew rozpowszechnianym dzisiaj w Polsce opiniom tak zwanych

---

<sup>844</sup> Tamże, s. 317.

<sup>845</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 lipca 2018, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosciue-zgodny-z-sugestiami-polskiego-rzadu>. dostęp: 15.04.2023).

<sup>846</sup> Tamże.

<sup>847</sup> Zob. A. Wojtaszak, *Stanowisko polskiego rządu...*, jw., s. 50.

niezależnych ekspertów trybunał wyraźnie też wskazał, że krajowe sądy konstytucyjne mają prawo badać zgodność norm unijnych z przepisami konstytucyjnymi. Niemiecki trybunał podkreślił także, że państwa członkowskie Unii nie zrzekły się swoich kompetencji do stanowienia własnych ustrojów sądów<sup>848</sup>. Ziobro cytował orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. dotyczące ratyfikacji przez Niemcy Traktatu z Lizbony, a także powoływał się na orzecznictwo polskiego TK sprzed 2018 roku. Skrytykował zadawanie przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, a pytania dotyczące ustroju i organizacji sądownictwa określił, jako „wątpliwe konstytucyjnie”<sup>849</sup>.

3 grudnia 2019 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro. Wyraziła zaniepokojenie „postępowaniem tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów, manipulując w ten sposób wydanym 19 listopada br. wyrokiem TSUE.”<sup>850</sup>. Rada Ministrów ceniła też, że: „Kierowanie przez jednych sędziów pod adresem drugich apeli o wstrzymanie się od orzekania jest działaniem bezprecedensowym, które godzi w niezawisłość sędziowską i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości”<sup>851</sup>. Ten pogląd ma według Rady Ministrów, wynikać wprost z art. 179 Konstytucji RP i wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. Rada Ministrów uważa także, że „zaprzeczeniem sędziowskiej niezawisłości jest podejmowanie przez nich działań podważających konstytucyjny porządek i wpisujących się w kontekst politycznych sporów”, co ma naruszać 178 ust. 3 Konstytucji RP. Przygotowując grunt pod projekt „ustawy kagańcowej”, który został zaprezentowany kilka dni później, Rada Ministrów ogłosiła, że: „z niepokojem przyjmuje niektóre zdarzenia, do których doszło podczas organizowanych przez samych sędziów w ostatnich dniach wiecach, w szczególności dopuszczenie do formułowania podczas nich postulatów o charakterze politycznym czy też nielicującymi ze standardami języka debaty publicznej niecenzuralnymi sformułowaniami”<sup>852</sup>.

---

<sup>848</sup> Tamże, s. 51.

<sup>849</sup> <https://natemat.pl/252267,ziobro-moze-powolywac-sie-na-wyroki-niemieckich-sadow-tak-ale-manipuluje> (dostęp: 15.04.2023).

<sup>850</sup> Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 3 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/rada-ministrow-zajela-stanowisko-w-sprawie-sytuacji-wwymiarze-sprawiedliwosci-przedlozone-przez-ministra-sprawiedliwosci-zbigniewa-ziobro>. (dostęp: 15.04.2023).

<sup>851</sup> Tamże.

<sup>852</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/stanowisko-rady-ministrow-w-sprawie-sytuacji-w-wymiarze-sprawiedliwosci> (dostęp: 15.04.2023).

Po ogłoszeniu 13 grudnia 2019 r. poselskiego projektu „ustawy kagańcowej”, Ministerstwo Sprawiedliwości wydało stanowisko w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów. Ministerstwo wyjaśniło cele projektu ustawy. Miał on być „odpowiedzią na coraz częstsze sytuacje podające w wątpliwość apolityczność sędziów w Polsce” i odnosić się „do budzącego zaniepokojenie postępowania tych sędziów, którzy poprzez swoje publiczne wypowiedzi i działania kwestionują status innych sędziów”<sup>853</sup>.

Po uchwaleniu przez Sejm „ustawy kagańcowej”, kilka dni przed Marszem Tysiąca Tóg w Warszawie, na którym sędziowie, prokuratorzy, adwokaci i przedstawiciele innych zawodów prawniczych z całej Europy protestowali przeciwko atakom na niezawisłość sędziowską i praworządność w Polsce i całej UE, wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoł skierował list do przedstawicieli Komisji Weneckiej, uznając wizytę przedstawicieli Komisji w Polsce za jedynie nieformalną, ze względu na to, że żaden z uprawnionych podmiotów nie wystosował do niej zaproszenia do oficjalnej wizyty. Wiceminister Warchoł przyznał, że polskie władze są zmuszone, „uznać wizytę przedstawicieli Komisji, jako nieoficjalną i nieformalną, a wszelkie Państwa ustalenia czy opinie wydane na podstawie takiej nieoficjalnej wizyty za dokumenty nie mające charakteru oficjalnych opinii czy ustaleń Komisji Weneckiej”<sup>854</sup>. 15 stycznia 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało oświadczenie „w sprawie ustawy reformującej sądy”, czyli „ustawy kagańcowej”, aby przekazać opinii publicznej „fakty, które potwierdzają, że wyżej wymieniony akt prawny jest zgodny zarówno z przepisami europejskimi, jak i przede wszystkim polską Konstytucją”<sup>855</sup>.

Zdaniem ministra Ziobry „w materiale Komisji Weneckiej roi się od podstawowych błędów, które świadczą o niewiedzy autorów, zarówno o stanie obowiązującego prawa, jak też o realiach funkcjonowania polskiego sądownictwa na przestrzeni lat.”. Minister powiedział też na konferencji prasowej, że „próbą stawiania Polaków do kąta” jest „pouczanie Polaków” z poczuciem wyższości, przy jednoczesnym twierdzeniu, że dojrzałe demokracje UE „mogą pozwolić, by to władza wykonawcza miała wpływ na wybór sędziów, czego Polsce nie wolno robić”. Według Ziobry, z oceny Komisji Weneckiej

---

<sup>853</sup> Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmian dotyczących aktywności sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 13 grudnia 2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowisko-ministerstwa-sprawiedliwosci-w-sprawie-zmian-dotyczacych-aktywnosci-sedziow>. (dostęp: 15.04.2023).

<sup>854</sup> List wiceministra sprawiedliwości Marcina Warchoła do przedstawicieli Komisji Weneckiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 10 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/list-wiceministra-sprawiedliwosci-marcina-warchola-do-przedstawicieli-komisji-weneckiej>. (dostęp: 15.04.2023).

<sup>855</sup> Zob. D. Pęk, *Ministerstwo Sprawiedliwości wobec konfliktu z Unią*, „Społeczeństwo i Polityka” 2021, nr 1, s. 12.

„przebija przekonanie, że Polska wraz z takimi krajami jak Mołdowa czy Albania, jest państwem niższej kategorii”. Ziobro powołał się na historię. w jego ocenie „taki pouczający pomruk źle się kojarzy w polskiej historii, jest niegodny ludzi, którzy mają się za Europejczyków”. Obiecał, że nie pozwoli, żeby w taki sposób traktowano Polaków<sup>856</sup>.

Dnia 28 stycznia 2020 r., minister Zbigniew Ziobro i wiceministrowie Anna Dalkowska, Marcin Romanowski i Marcin Warchoń spotkali się w Ministerstwie Sprawiedliwości w Warszawie z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Verą Jourovą. Ziobro na spotkaniu zastrzegł, że w Polsce nie może zapanować sędziokracja i nie może być powrotu do „szkodliwego systemu korporacyjnego, w którym sędziów wybierają sędziowie”<sup>857</sup>. Minister Ziobro przestrzegając wiceprzewodniczącą KE, że nie uzna ograniczeń w przeprowadzaniu zmian w sądownictwie: „Nigdy się nie zgodzimy, żeby Polakom mówiono, że im czegoś nie wolno, a innym wolno. Nie zgodzimy się na to, żeby nam mówiono, że jesteśmy cywilizacyjnie lub kulturowo opóźnieni. Chcemy tak jak inne państwa, na zasadzie suwerenności, budować mechanizm demokratycznego wyłaniania sędziów. Chcemy reformować polskie sądownictwo, bo na to pozwala nam polska demokracja. Nie pozwolimy jej w żaden sposób ograniczać”<sup>858</sup>. Ziobro wręczył Jourovej materiały, które miały dowodzić, że osoby zasiadające przed 2015 r. na kluczowych stanowiskach w sądownictwie w Polsce chciały reformy takiej, jaką przeprowadza Zjednoczona Prawica<sup>859</sup>. W czasie spotkania Ziobro podkreślił, że Polska wnosi bardzo wiele do UE i jest zainteresowana obecnością w Unii na zasadach traktatowych, a art. 5 TUE daje państwom członkowskim prawo swobodnego kształtowania modelu wyboru sędziów i funkcjonowania sądownictwa. 29 stycznia 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że „Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów” „Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny podjęły wiążące postanowienia, które chronią status sędziów podważany przez Sąd Najwyższy. Potwierdzają one, że nie ma podstaw do kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta

---

<sup>856</sup> Tamże, s. 13.

<sup>857</sup> Spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości z komisarz Verą Jourovą - konkretna rozmowa oparta na faktach, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 28 stycznia 2020 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/spotkanie-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-z-komisarz-vera-jourova-konkretna-rozmowa-oparta-na-faktach>. (dostęp: 15.04.2023).

<sup>858</sup> Zob. D. Pęk, *Ministerstwo Sprawiedliwości wobec konfliktu z Unią...*, jw., s. 13.

<sup>859</sup> <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1453484,ziobro-przekazal-jourovej-dokumenty.html> (dostęp: 15.04.2023).



RP z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa, co z rażącym naruszeniem prawa uczynił Sąd Najwyższy. Niedawna uchwała SN w tej sprawie została wstrzymana”<sup>860</sup>.

Ziobro odrzucił pogląd, że prawo unijne stoi ponad prawem krajowym. Za „niedorzeczny” uznał pogląd komisarza ds. sprawiedliwości Didiera Reyndersa: „Traktaty europejskie nie dają KE uprawnień do wszczęcia procedury przeciwko Polsce. Pogląd, jaki wyrażał pan komisarz Didier Reynders o nadrzędności prawa traktatowego UE nad polską Konstytucją jest niedorzeczny. To wyraz myślenia części biurokratycznych elit, że UE jest tworem państwowym, nadrzędnym w zakresie regulacji prawnych nad państwami członkowskim.”. Ziobro ocenił, że uruchomienie wobec polskiego rządu procedury przeciwko naruszeniom prawa UE, jest „wyrazem, nadużycia prawa, rozpolitykowania KE, która ingeruje w obszar kampanii prezydenckiej w Polsce”. Ogłosił, że nie pozwoli, aby KE przekraczała swoje uprawnienia kosztem Polski, kosztem polskich obywateli i z naruszeniem naszej Konstytucji<sup>861</sup>.

19 września 2020 r. minister Ziobro powiedział wprost, że Parlament Europejski próbuje zakwestionować polską demokrację. Odniósł się do rezolucji i raportu przygotowanego przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Komisja LIBE), które 17 września 2020 r. uchwalił Parlament Europejski. W raporcie wezwano KE do rozszerzenia procedury art. 7 TUE wobec Polski tak, żeby oprócz naruszeń praworządności, obejmowała też naruszenia demokracji i praw człowieka. Minister Ziobro ocenił, że w raporcie stawiane są „absurdalne zarzuty, które są próbą zakwestionowania samej istoty demokracji”. Według ministra, PE i KE prowadzą „podjazdową wojenkę”, usiłując narzucić Polsce lewicową agendę, zwłaszcza w edukacji i kulturze, a także podważając wybory dokonane przez społeczeństwo w Polsce. „To, o czym mówi Parlament i Komisja Europejska, to pseudo-praworządność i otwarty zamach na Traktaty Europejskie”- podsumował minister Ziobro. Mechanizm powiązania środków unijnych z przestrzeganiem wartości porównał do maczugi do straszenia Polski. Wiceminister Kaleta zarzucił PE, że nie podoba mu się praworządność w Polsce. Zachwalał sukcesy rządu Zjednoczonej Prawicy z mafiami podatkowymi, lekowymi, lichwiarskimi, a także projekt „Stop pedofilii”, pod którym podpisało się już kilkaset tysięcy obywateli<sup>862</sup>.

---

<sup>860</sup> Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny bronią statusu sędziów, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 29 stycznia 2020, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/trybunal-konstytucyjny-i-naczelny-sad-administracyjny-bronia-statusu-sedziow> (dostęp: 15.04.2023).

<sup>861</sup> Zob. D. Pęk, *Ministerstwo Sprawiedliwości wobec konfliktu z Unią...*, jw., s. 13.

<sup>862</sup><https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art88561-fundusze-za-praworzadnosc-sebastian-kaleta-krytykuje-decyzje-tsue-o-przyspieszeniu-wyroku-ws-mechanizmu-warunkowosci> (dostęp: 25.04.2023).

W ostatnich miesiącach 2020 r. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny i prezes partii rządzącej Solidarna Polska atakował UE w kontekście nowego mechanizmu ochrony wartości UE w państwach Unii, wiążącego środki z budżetu i funduszu odbudowy z przestrzeganiem unijnych wartości. Polski i węgierski rząd groziły wetem budżetu i planu odbudowy w razie przyjęcia niekorzystnej ich zdaniem interpretacji tego mechanizmu. 16 listopada 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało komunikat „o konieczności weta w sprawie powiązania budżetu UE z tzw. praworządnością”. Minister Ziobro argumentował, że „nie ma innej możliwości w sytuacji bezprawia, które chcą zastosować największe państwa UE i prezydencja niemiecka”<sup>863</sup>.

Na konferencji prasowej w 2021 roku zwołanej w reakcji na informację o tym, że Komisja Europejska zdecydowała o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z orzeczeniami polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r., w których uznano postanowienia traktatów UE za niezgodne z Konstytucją RP, Z. Ziobro stwierdził: „nie można godzić się, aby pod wpływem kolejnej groźby i kolejnego szantażu, za srebrniki sprzedawać polską suwerenność”. Solidarna Polska mówi jasno, że nigdy się na to nie zgodzimy i też, dopóki będę ministrem sprawiedliwości, nigdy tego nie zaakceptuję”<sup>864</sup>.

W roku 2022 J. Kaczyński stwierdził: „Wykazaliśmy maksimum dobrej woli, ale ustępstwa nic nie dały. Była umowa, z naszej strony dotrzymana. Z tamtej złamana. Czas wyciągnąć wnioski”. O skomentowanie tej wypowiedzi poproszono sekretarza generalnego PiS: „Pan prezes stwierdził oczywistą rzecz w tej chwili. To, na co umawialiśmy się z Komisją Europejską, i to co z naszej strony zostało wypełnione, czyli kwestia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, została wykonana i oczekiwaliśmy, że realizacja wszystkich zobowiązań nastąpi również z drugiej strony. Po raz kolejny nastąpił pokaz tego, jak wygląda prawdziwa polityka Komisji Europejskiej wobec Polski i my z tego wyciągamy wnioski na przyszłość i niedługo będziemy mogli powiedzieć, że, jak Pan Bóg Kubie, tak Kuba Bogu - odparł sekretarz generalny PiS”<sup>865</sup>.

W 2023 roku

---

<sup>863</sup><https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8662033,zbigniew-ziobro-komisja-europejska-atak-na-panstwo-polskie.html> (dostęp: 25.04.2023).

<sup>864</sup><https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8662033,zbigniew-ziobro-komisja-europejska-atak-na-panstwo-polskie.html> (dostęp: 25.04.2023).

<sup>865</sup> <https://www.rp.pl/polityka/art36832141-polityk-pis-o-relacjach-polska-ue-bedziemy-stosowali-taktyke-zab-za-zab> (dostęp: 25.04.2023).

W 2023 roku (21 listopada) Zbigniew Ziobro szeroko wypowiedział się na temat nowych traktatów reformujących UE, które pozwolą KE ingerować w sprawy krajów członkowskich. Podczas konferencji w Sejmie Ziobro mówiąc o propozycjach zmian w prawie europejskim ocenił, podkreślał, że traktaty te w istocie swojej prowadzą do „likwidacji państw narodowych i stworzenie w miejsce UE jednego państwa europejskiego”. Według Ziobro, jest to wizja prezydencji niemieckiej, która formułowała tego rodzaju postulaty już od dobrych kilku lat. Poza tym przekonywał, że nowe traktaty dadzą Komisji Europejskiej pozwolenie na ingerowanie w sprawy wewnętrzne (krajów członkowskich) w sposób niespotykany do tej pory w historii. Podkreślał, że jest to w pewnym stopniu „kroczący zamach na suwerenności Polski, która zmierza do zlikwidowania państwa polskiego a Suwerenna Polska nigdy się na to nie zgodzi”<sup>866</sup>.

#### 4.6. Podsumowanie

Polska, poprzez wprowadzenie poszczególnych reform wymiaru sprawiedliwości, poczynając od dekompozycji Trybunału Konstytucyjnego, poprzez wielokrotne i systemowe naruszenie niezależności całego systemu sądów powszechnych, poddanie Krajowej Rady Sądownictwa politycznym wpływom, a kończąc na bardzo kontrowersyjnych zmianach w strukturze i funkcjonowaniu Sądu Najwyższego, w sposób zdecydowany doprowadziła do naruszenia istotnej zasady praworządności w dwóch odniesieniach. Pierwszy aspekt dotyczy, naruszenia własnego prawa a przede wszystkim obowiązującą Konstytucję, którą złamano nie raz a kilka razy. Przykładem może być przyjmowanie ustaw, które miały na celu reformować Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy jak również Krajową Radę Sądownictwa. Do tego doszły inne delikty konstytucyjne. Istotne było również ignorowanie niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Kolejnym istotnym przewinieniem Polski była odmowa publikowania wyroków czy też odmowa Prezydenta związana z zaprzysiężeniem wybranych przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wszystkie te działania zdaniem KE związane z nieprzestrzeganiem prawa przez naczelne organy państwa, wbrew obowiązującemu na jego terytorium prawu, spowodowało, że Polska stała się krajem niepraworządnym, bo nie przestrzegała własnego prawa.

Drugi aspekt dotyczy tego, że Polska w sposób systemowy naruszyła niezależność swojego systemu sądownictwa. Pomijając to, że każde z państw członkowskich ma swobodę

---

<sup>866</sup><https://www.pap.pl/aktualnosci/ziobro-o-ewentualnej-zmianie-traktatow-ue-kroczacy-zamach-na-suwerennosci-polski> (dostęp: 25.04.2023).

w kształtowaniu swojego wymiaru sprawiedliwości, to na podstawie art. 19 ust. 1 TUE<sup>12</sup> oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE mają obowiązek zapewnić każdej i innym uprawnionym podmiotom skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii przed niezawisłym i bezstronnym sądem, w ramach sprawiedliwego i jawnego procesu sądowego. Podkreśla się, że nawet połowa przepisów prawnych, które obecnie obowiązują w Polsce pośrednio albo w sposób bezpośredni wynikają z prawa unijnego. Tak, więc, Polska w sposób systemowy ograniczając niezależność swojego sądownictwa od innych władz, a także przyjmując szereg przepisów bezpośrednio lub pośrednio godzących w niezależność sędziowską, zdecydowanie naruszyła swoje traktatowe zobowiązania wobec UE do zapewnienia na swoim terytorium skutecznej ochrony prawnej wszystkim uczestnikom obrotu prawnego (obywatelom, przedsiębiorstwom, samorządom itp.) w dziedzinach objętych unijnym prawem. Przy czym, jakkolwiek negatywnie lub pozytywnie oceniać można by poszczególne elementy składowe reformy polskiego sądownictwa, z punktu widzenia Komisji najistotniejszy jest kumulatywny i negatywny wpływ tych wszystkich zmiana niezależność całego systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Można wnioskować, że czołowi politycy koalicji rządzącej w Polsce jak również ci wywodzących się z partii PiS - Prezydent RP Andrzej Duda w komentarzach i stanowiskach od początku budują uzupełniającą się narrację o obronie Polski. Zdaniem przedstawicieli partii rządzącej w tym również głowy państwa, instytucje UE, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości, naruszają praworządność, ponieważ przypisują sobie kompetencje, które nie zostały wymienione w żadnym z traktatów. Stanowczo w swoich wypowiedziach podkreślają, że ustrój sądownictwa i szerzej organizacja wymiaru sprawiedliwości jest wyłączną kompetencją państw członkowskich UE. Wypowiedzi czołowych polityków PIS i a także polityków koalicji, twardo i konsekwentnie opowiadają się za zmianami w sądownictwie, które zostały dokonane w Polsce po 2015 roku. Utrzymywali, że proponowane i wprowadzane rozwiązania są wzorowane na rozwiązaniach, które obowiązują w państwach Europy Zachodniej lub mniej od nich surowe, zwłaszcza, jeśli chodzi o system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Partia rządząca zdecydowania kierowała atak na opozycję oraz część środowisk sędziowskich, oskarżając ich, że działają na niekorzyść Polski. Przewodził w tym prezes PiS i wicepremier J. Kaczyński oraz minister Z. Ziobro wraz z wiceministrami sprawiedliwości. Zarzucali opozycji próby wprowadzania chaosu i destabilizacji porządku prawnego, anarchizację państwa i zmierzanie do systemu trybunalskiego czy sędziowacji (w opozycji do praworządnej demokracji, jaką buduje Zjednoczona Prawica).

Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Z. Ziobro krytykował zadawanie przez polskie sądy pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinach, które jego zdaniem, nie zostały objęte przez prawo unijne. Politycy ci często mówią o „tak zwanej praworządności”, twierdząc, że jest to pojęcie niejasne, ponieważ nie jest zdefiniowane w prawie unijnym. Oceniali, że jest ono nadużywane przez UE i państwa członkowskie w celach prowadzenia gry politycznej i jest wykorzystywane przez Unię Europejską, jako „straszak”. Politycy PIS podkreślali dość często, że UE zachowuje się w sposób niesymetryczny wobec państw silniejszych, zwłaszcza wobec Niemiec, strofując i pouczając Polskę. Politycy wskazują, że jest atak na polską suwerenność. Poza tym stanowisko rządu i czołowych polityków PIS, jest poparte tym, że to właśnie za czasów tego rządu, przywracana jest w Polsce praworządność, poprzez uczynienie sędziów równymi wobec prawa i orzekanie zgodne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Partia rządząca oskarża opozycję jak również środowiska sędziowskie o dezinformację oraz manipulowanie instytucji UE i innych instytucji międzynarodowych, co miało być powodem nieprawdziwego obrazu sytuacji w Polsce oraz negatywnej oceny zmian w sądownictwie.

Władze polskie za wszelką cenę starały się wykazać zgodność przeprowadzanych w Polsce reform ze standardami europejskimi wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz z sof law organizacji międzynarodowych, posuwając się nawet do powoływania się na Komisję Wenecką. Czasem swoje stanowiska popierali argumentami prawnoporównawczy. Mianowicie, gdy rząd uzasadniał rozwiązanie przewidujące powoływanie członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, wskazywał, iż bierze przykład z rozwiązań funkcjonujących w Hiszpanii i Niemczech. Przedstawiciel ministra spraw zagranicznych starał się również odwrócić na korzyść rządu krytykę dotyczącą sprzeczności ze standardami prawa do sprawiedliwego procesu sądowego. Twierdził mianowicie, że przeprowadzane reformy są niezbędne do wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których skazywano Polskę za przewlekłość postępowań sądowych, jak również do skończenia z nepotyzmem i korupcją, które trawią polski wymiar sprawiedliwości od końca czasów komunizmu.

Partia sprawująca władzę tłumaczyła wprowadzanie reform w wymiarze sprawiedliwości, transparentnością procesu podziału spraw. Niestety nie jest prawdą, że wprowadzane zmiany przez pis miały zwiększyć przejrzystość procesu podziału spraw. Uzyskano przeciwny skutek. Wprowadzony system w zdecydowany sposób tę transparentność obniżył. Stało się tak na skutek z faktu, że centralny system losowania kontrolowany był przez Ministra Sprawiedliwości, który był jednocześnie Prokuratorem

Generalnym. Biorąc pod uwagę fakt, że nie może być on , stroną sporów sądowych, to mamy do czynienia z istotną sprzecznością takiego systemu ze standardami europejskimi. Należy podkreślić, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie udostępniło algorytmu losowania jak również kodu źródłowego. Nie znano wówczas mechanizmu, w jaki sposób odbywa się przydział spraw w rzeczywistości. Istotnym jest to, że system ten nie został wprowadzony ani w Sądzie Najwyższym, ani w Trybunale Konstytucyjnym, co przy jednoczesnym zapewnieniu sobie przez polityków wpływu na wybór prezesów tych sądów i przekazaniu owym prezesom kompetencji w tym zakresie, powoduje, że w Sądzie Najwyższym sprawy będą, a w Trybunale Konstytucyjnym już są wyznaczane wyłącznie według arbitralnego uznania właściwego prezesa.

## Zakończenie

Przeprowadzona w treści niniejszej rozprawy szeroka i pogłębiona analiza dotycząca prawa państwa członkowskiego Unii Europejskiej do regulacji obszaru wymiaru sprawiedliwości, pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie każdej z zaproponowanych hipotez badawczych.

**Pierwsza hipoteza** badawcza w brzmieniu: kompetencje, które nie są powierzone Unii Europejskiej są kompetencjami wyłącznymi krajów członkowskich, taki charakter kompetencji niepowierzonej, czyli przypisanej do państwa członkowskiego posiada obszar wymiaru sprawiedliwości – została zweryfikowana pozytywnie.

Unijny i krajowy poziom decyzyjny, wymusza na UE i państwach członkowskich ustalenia podziału kompetencji decyzyjnych. Podział ten odnieść można do instytucji unijnych i rządów państw członkowskich. Państwa członkowskie wyraziły zgodę zapisami traktatowymi, iż pewne uprawnienia, które dotyczą stanowienia prawa oraz zarządzania zostaną przekazane na szczebel unijny (ponadnarodowy), natomiast inne uprawnienia będą podlegały regułom unijnym w ograniczonym zakresie albo w wcale. Taka postawa jest oczywista, wówczas, gdy bierze się pod uwagę dobro wspólne, jakim jest UE i jej rozwój przy zachowaniu odrębności i różnorodności państw członkowskich. Podział kompetencji stanowi niezwykle trudny obszar gdyż ciężko jest w sposób jednoznaczny i precyzyjny to rostrzygnąć. Organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. Jedna z zasad traktatowych mówi o tym, że kompetencje, które nie są powierzone Unii Europejskiej, są kompetencjami krajów członkowskich. W związku z tym taki charakter kompetencji niepowierzonej, czyli przypisanej do państwa członkowskiego jest organizacja wymiaru sprawiedliwości.

**Hipoteza druga** w brzmieniu:, mimo, że wymiar sprawiedliwości leży w kompetencji państw członkowskich to w unijnym porządku prawnym istnieją silne podstawy do analizy przestrzegania praworządności w państwach członkowskich i reakcji, jeśli zachodzi podejrzenie, że praworządność jest zagrożona – została zweryfikowana pozytywnie. Unia Europejska opiera się na wartościach i poszanowaniu państwa prawa i państwa demokratycznego. Dlatego, mimo, że obszar wymiaru sprawiedliwości jest kompetencją wyłączną państwa członkowskiego, to jednak w chwili kiedy zostaje naruszona praworządność i jej wartości Unia Europejska ma prawo reagować wobec państwa, które dopuszcza się łamania praworządności i demokracji. Ingerencja ta wynika z penością z art. 2

TUE. Ważną kwestią, która musi być szczególnie podkreślona jest to, że, pomimo, iż art. 2 TUE nie zawiera legalnej definicji praworządności, to TS wielokrotnie, jako uprawniony do interpretacji Traktatu, nadawał jej szczególne znaczenie. W jego orzecznictwie, jak zresztą w doktrynie prawa europejskiego, praworządność określa się mianem metazasady, klauzuli lub zasady parasolowej, służącej zapewnieniu skutecznego stosowania i kontroli stosowania prawa UE, w tym przestrzegania wartości z art. 2 TUE. Zdaniem Komisji, praworządność jest jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych Unii. Przestrzeganie tej zasady stanowi warunek ochrony innych wartości, które zostały wymienione w art. 2 TUE jak również wszystkich praw i obowiązków, które wynikają z traktatów oraz pozwalają na budowanie zaufania obywateli UE, przedsiębiorstw i organów krajowych do systemów prawnych innych państw członkowskich.

**Hipoteza trzecia**, która stwierdza, że podstawą prawną Unii Europejskiej w zakresie ingerowania w wymiar sprawiedliwości w Polsce są traktaty unijne oraz inne narzędzia prawne, które pozwalają na ingerowanie w sprawy dotyczące praworządności, jeżeli istnieje podejrzenie naruszenia jej przez państwo członkowskie, - została zweryfikowana pozytywnie.

Artykuł 7 TUE zawiera trójstopniowe instrumentarium, którego zadaniem jest zapewnić przestrzeganie wartości praworządności z art. 2 TUE. Jest to tzw. mechanizm prewencyjny, na mocy, którego Rada UE może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności (ust. 1). Mechanizm ten pozwala Radzie Europejskiej na stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia praworządności w państwie członkowskim (ust. 2) oraz mechanizm sankcyjny, który leży w gestii Rady UE (ust. 3). Również Artykuł 258 TFUE określa, że Komisja Europejska ma prawo wnioskować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o obłożenie państwa członkowskiego odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie prawa unijnego. Jeśli Komisja uważa, że dane państwo członkowskie nie spełnia swoich zobowiązań wynikających z prawa unijnego, może wysłać mu pisemne uwagi, dając mu w ten sposób możliwość wypełnienia swoich obowiązków. Jeśli jednak uwagi te nie przynoszą odpowiedniego efektu, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Kolejny istotny artykuł 259 TFUE reguluje sytuację, w której jedno państwo członkowskie skarży drugie państwo członkowskie o naruszenie prawa unijnego. Jeśli państwo skarżące uważa, że naruszenie to miało miejsce, może zgłosić swoje roszczenia w tej sprawie do Komisji. Następnie Komisja rozpatruje te roszczenia i jeśli uzna, że naruszenie rzeczywiście miało miejsce, może podjąć działania prawne wobec państwa członkowskiego naruszającego. Artykuł 260 TFUE



dotyczy sankcji finansowych, które mogą zostać nałożone na państwo członkowskie w przypadku jego nieprzestrzegania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli państwo członkowskie nie wypełnia swoich obowiązków wynikających z orzeczenia Trybunału, Komisja może wystąpić do Trybunału o nałożenie kar finansowych na dane państwo członkowskie. Wysokość i czas trwania tych kar są ustalane przez Trybunał i zależą od konkretnych okoliczności sprawy.

Organizacja i funkcjonowanie polskiego systemu sądownictwa może być przedmiotem zainteresowania Komisji także na podstawie przepisów: art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 KPP, w takim zakresie, w jakim stosują one prawo unijne, a polscy sędziowie działają, jako sędziowie unijni. Ogólne prawo Komisji do działania w tym obszarze wynika też z wielu szczegółowych postanowień TUE i TFUE, które przyznają jej rolę „strażniczki Traktatów” i instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie należytego przestrzegania prawa unijnego, w szczególności przez państwa członkowskie UE i ich organy.

**Czwarta hipoteza:** wzrost i aktywność Unii Europejskiej w kwestiach dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości jest uzasadniony tym, że trudno wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa bez poszanowania zasady ochrony praw człowieka, godności ludzkiej i niedyskryminacji a także prawidłowo funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziowskiej, została zweryfikowana pozytywnie.

Ze względu na zależności łączące UE i jej państwa członkowskie oraz państwa członkowskie między sobą, a także ze względu na zaangażowanie państw w budowę „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” działania zagrażające praworządności, jako wartości z art. 2 TUE podejmowane przez jedno państwo członkowskie stanowią zagrożenie dla skuteczności całego systemu unijnego, systemów prawnych innych państw członkowskich oraz ochrony uprawnień jednostek, w tym ochrony praw podstawowych. Zasada praworządności jest dominującym modelem organizacyjnym współczesnego prawa konstytucyjnego i organizacji międzynarodowych [w zakresie regulowania wykonywania władzy publicznej. Gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów.

**Piąta hipoteza,** w brzmieniu: rząd Polsk był w błędzie twierdząc, że Komisja nie ma uprawnień wszczęcia procedury o naruszenie unijnego prawa. Błędne jest również przekonanie, że Komisja nadużywa swoich uprawnień i uzurpuje sobie kompetencje, których państwo polskie jej nie przekazało - została zweryfikowana pozytywnie.

Opierając się na wielu opiniach i raportach stwierdza się, że Rząd polski mylił zdecydowanie mandat ustawodawczy z prawem do lekceważenia polskiej konstytucji i zobowiązań, które wynikają z umów i zasad międzynarodowych. Poszanowanie standardów państwa prawnego przez państwa członkowskie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania Unii Europejskiej, a analiza prawna, która została przedstawiona przez Komisję jest zarówno solidna, jak również w znacznym stopniu przekonująca. Doszukując się w działaniach Komisji aspektu politycznego, oczywistym jest, że różnica w traktowaniu Polski i Węgier nie należy do najbardziej spójnych. Może być ona motywowana, wyborem strategicznym i politycznym. Bez wątplenia należy podkreślić, że Unia Europejska słusznie podjęła decyzję wszczynając procedurę ramową w sprawie państwa prawnego w związku z sytuacją w Polsce. Każda z rekomendacji podkreśla jak istotne jest usunięcie systemowego zagrożenia dla państwa prawnego w Polsce.

### **Wnioski:**

Przystąpienie poszczególnych państw do Unii Europejskiej nie oznaczało rezygnacji przez nie, z pełnej suwerenności na rzecz tej organizacji. Każde przystępujące do wspólnoty państwo wyrażało zgodę na przyjęcie *acquis communautaire*. Wiązało się to przyjęciem porządków prawnych oraz zaakceptowaniem wspólnych wartości i kanonów, w tym również europejskich standardów związanych z wymiarem sprawiedliwości. Mimo, że to państwo członkowskie decyduje o kształcie wymiaru sprawiedliwości to musi brać pod uwagę, że praworządność stanowi fundamentalną wartość UE. Ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całego projektu integracji europejskiej jak również należytego przestrzegania innych fundamentalnych wartości. Aby zatem zrozumieć istotę sporu o zakres kompetencji pomiędzy UE a polskimi władzami, należy zrozumieć, dlaczego przestrzeganie zasady praworządności jak również istnienie niezależnych sądów we wszystkich państwach członkowskich jest ważne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania UE.

Zarzuty związane z brakiem podstawy prawnej dla działań Komisji nie są prawdziwe, jeśli weźmie się pod uwagę, że procedura, która została ustanowiona w 2014 roku jest procedurą poprzedzającą zastosowanie art. 7 TUE. Kompetencje Komisji do kontroli poszanowania wartości i praworządności z art. 2 TUE przez państwa członkowskie, jak również do przyjęcia w tym celu odpowiedniej procedury, są wynikiem faktu, że Komisja to jedna z instytucji, która ma uprawnienia do wszczynania procedury, która została przewidziana w art. 7 TUE. Artykuł ten nakazuje szczegółowo uzasadnić wniosek o stwierdzenie ryzyka poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE bez względu na to, jaki byłyby autor tej propozycji. W związku z tym należy podkreślić, że Komisja nie mogłaby

sporządzić odpowiednio uzasadnionego wniosku gdyby nie miała możliwości przeprowadzenia kontroli poszanowania wartości z art. 2 TUE przez państwa członkowskie.

Przeprowadzona analiza pozwala sądzić, że zgodność „reform” rządu polskiego ze standardami europejskimi może budzić wątpliwości i można wskazać w tym zważenie wiele przesłanek. Niektóre działania np. odmowa publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub zgłoszenie projektu ustawy, który miał zmiarę, przynieść w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, nie ma w ogóle uzasadnienia. Orzeczenia Trybunału odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu ochrony praw człowieka i równowagi władz w państwie demokratycznym. Publikowanie tych orzeczeń jest istotne dla zapewnienia przejrzystości i jawności funkcjonowania sądów oraz umożliwienia społeczeństwu dostępu do informacji na temat interpretacji i rozstrzygnięcia prawa. Decyzja Polski o niepublikowaniu orzeczeń Trybunału budzi wątpliwości, co do przestrzegania zasad praworządności i niezależności sądów. Jest to sygnał, że rząd nie uznaje autorytetu i wagi orzeczeń Trybunału i dąży do ograniczenia kontroli sądowej nad jego działaniami. Taka postawa jest niezgodna z zasadami Unii Europejskiej, które zakładają poszanowanie niezależności sądów i skuteczną ochronę praw człowieka. Jest to również sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP, która gwarantuje niezależność sądownictwa i obowiązek przestrzegania orzeczeń Trybunału. Decyzja o niepublikowaniu orzeczeń Trybunału przez Polskę jest również niekorzystna dla społeczeństwa, które traci możliwość zapoznania się z argumentami i rozstrzygnięciami Trybunału w sprawach o znaczeniu publicznym. Ograniczenie dostępu do tych informacji może prowadzić do dezinformacji, manipulacji i niewłaściwego rozumienia praw i zasad funkcjonowania państwa.

Należy wskazać, że odwoływanie się przez polski rząd do „standardów europejskich” dla uzasadnienia swoich działań, które mogą mieć miejsce jedynie w reżimie autorytarnym, nie może być traktowane „na poważnie”. Analiza Komisji Europejskiej nie jest oparta tylko na jednej instytucji, ale poparta jest innymi instytucjami międzynarodowymi. Przykładem może być Komisja Wenecka. Należy zgodzić się z Europejską Siecią Rady Sądownictwa, która zrzesza niezależne instytucje państw członkowskich Unii, które są odpowiedzialne za ochronę niezależności sędziów. Opierając się na wyjaśnieniach tej instytucji należy wskazać, że pierwszy z projektów ustaw, który składał się na reformę ustroju wymiaru sprawiedliwości w Polsce nie został w znaczący sposób skonsultowany z polską Krajową Radą Sądownictwa. Z projektu wynikało przerwanie kadencji członków tej Rady, niezgodnie z zasadą ich niezależności. Niezgodnością było także powoływanie członków Rady przez Sejm, co nie jest zgodne ze

standardami Sieci i że nowy ustrój Rady może dać wielką rolę władzy politycznej w procesie selekcji i powoływania sędziów. Takie stwierdzenie jest również poparte komunikatem z 17 lipca 2017 roku, który zawiera również stwierdzenie, że ustawa w połączeniu z kolejną już przyjętą przez parlament, która dała ministrowi sprawiedliwości kompetencję do zdymisjonowania i zastąpienia prezesów sądów w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, może doprowadzić nieuchronnie do erozji niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Istotne znaczenie ma również przyjęta dnia 9 czerwca 2017 roku „deklaracja paryska”, podkreślająca, że „reformy sądowe w Polsce, te, które już weszły w życie i te, które są planowane, powodują zaniepokojenie z tego względu, że w sposób znaczący mogą doprowadzić do zmiany podziału władz, co ma kluczowe znaczenie w świetle państwa prawnego. Jest to opinia, która została potwierdzona przez liczne niezależne instytucje krajowe, które czuwają nad niezależnością sędziów.

Praworządność jest fundamentalnym elementem demokratycznego systemu rządów. Zapewnia równowagę między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską, a także gwarantuje poszanowanie podstawowych praw i wolności obywatelskich. Bez praworządności, demokratyczne wartości i instytucje są zagrożone. Praworządność jest niezbędna do utrzymania zaufania do instytucji Unii Europejskiej. Gdy obywatele mają poczucie, że ich prawa są chronione i przestrzegane, mają większe zaufanie do władz publicznych oraz instytucji europejskich. To zaufanie jest kluczowe dla efektywnego funkcjonowania Unii Europejskiej i zwiększenia integracji europejskiej.

Z braku kompetencji w dziedzinie ustroju sądów, działanie Unii można oprzeć na kompetencji odnoszącej się do gwarantowania państwa prawnego. Jest to działanie uzasadnione ponieważ państwo prawa jest jednocześnie wartością, celem i koniecznością funkcjonalną Unii Europejskiej. Mimo, iż kompetencje UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości należą do państw członkowskich Unia ma prawo reagować jeśli działania tych państw są niezgodne z zasadami poszanowania praworządności. Przestrzeganie praworządności i wartości Unii, które zostały zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również poszanowanie walności, demokracji, praw człowieka, które stanowią wartości wspólne Unii i jej państw członkowskich.

Zasada państwa prawnego została wpisana do prawa pierwotnego UE. Nie stanowi ona tylko i wyłącznie jednej z fundamentalnych wartości (art. 2 TUE), ale jest także postrzegana jako cel do osiągnięcia przez państwa członkowskie, a co do którego instytucje unijne mają wyraźny mandat, aby dążyć do tego celu kontrolować (art. 3 ust. 1, 13 ust. 1 TUE).

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), państwa członkowskie mają wspierać instytucje UE w wykonywaniu zadań, które zostały wskazane w traktatach. Problem regularnej oceny stałego przestrzegania wspólnych wartości, w tym również zasady państwa prawnego, został dostrzeżony zarówno przez instytucje unijne: Komisję, Parlament Europejski oraz Radę, jak i przez państwa członkowskie.

Proklamacja zasady państwa prawnego jako wartości Unii pojawia się już w art. 2 TUE, który stanowi właśnie o unijnych wartościach. Jest ona również potwierdzona w preambule Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (drugi akapit) i umieszczona w art. 21 ust. 1 TUE dotyczącym działań Unii na arenie międzynarodowej jako jedna z zasad „które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia”. Obowiązek przestrzegania wartości Unii przez państwa członkowskie znajduje potwierdzenie zarówno w art. 49 TUE, który stanowi warunek akcesji, jak i w art. 7 TUE, który stwarza możliwość zawieszenia praw państwa członkowskiego. Promowanie państwa prawnego jest również celem Unii Europejskiej, który wynika z art. 3 ust. 1 TUE („celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”) i który wiąże jej instytucje na mocy art. 13 ust. 1 TUE („Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości”). Ponadto, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 ak. 3 TUE: „Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

Poszanowanie państwa prawnego przez państwa członkowskie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania Unii w jej różnych płaszczyznach. Istotne jest, aby państwa członkowskie UE respektowały i wprowadzały w życie prawa i decyzje UE. W przeciwnym razie zostaje naruszone państwo prawa i słabnie autorytet UE jako organizacji prawnej i politycznej. Należy podkreślić, że z jednej strony, od tego poszanowania zależy prawowitość unijnego procesu decyzyjnego, decyzje Unii podejmowane są wspólnie przez państwa członkowskie za pośrednictwem Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, czyli instytucji, w których zasiadają przedstawiciele państw członkowskich.

Przestrzeń sądowa to transnarodowa przestrzeń prawna, w której akty władz publicznych jednego z państw członkowskich wywołują skutki prawne w innych państwach członkowskich. Tymi aktami jest orzeczenia sądowe, europejskie nakazy aresztowania, czy niektóre decyzje administracyjne. Podstawą tej przestrzeni, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, jest wzajemne zaufanie, jakim darzą się państwa członkowskie. Zaufanie to dotyczy przede wszystkim poszanowania praw podstawowych. Jeśli zostaną zachwiane standardy demokratyczne choćby w jednym państwie członkowskim to wówczas to zaufanie

traci fundamenty. Poszanowanie wspólnych zasad stanowi warunek konieczny w zakresie funkcjonowania Unii przede wszystkim w relacjach między instytucjami Unii i państwami członkowskimi.

Z przeprowadzone analizy można sformułować następujące uogólnienia:

- Kompetencje, które nie są powierzone Unii Europejskiej są kompetencjami wyłącznymi krajów członkowskich, taki charakter kompetencji niepowierzonej, czyli przypisanej do państwa członkowskiego posiada obszar wymiaru sprawiedliwości.
- Mimo, że wymiar sprawiedliwości leży w kompetencji państw członkowskich to w porządku prawnym istnieją silne podstawy nadające instytucjom unijnym prawo do analizy przestrzegania praworządności w państwach członkowskich i reakcji jeśli zachodzi podejrzenie, że praworządność jest zagrożona.
- Podstawą prawną Unii Europejskiej w zakresie ingerowania w wymiar sprawiedliwości w Polsce są traktaty unijne oraz inne narzędzia prawne, które pozwalają na ingerowanie w sprawy dotyczące praworządności, jeżeli istnieje podejrzenie naruszenia jej przez państwo członkowskie.
- Wzrost aktywności Unii Europejskiej w kwestiach dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości jest uzasadniony tym, że trudno wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa bez poszanowania zasady ochrony praw człowieka, godności ludzkiej i niedyskryminacji, a także prawidłowo funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości zgodnie z zasadą praworządności.
- Rząd Polski był w błędzie twierdząc, że Komisja nie ma uprawnień wszczęcia procedury o naruszenie unijnego prawa. Błędne było również przekonanie, że Komisja nadużywa swoich uprawnień i uzurpuje sobie kompetencje, których państwo polskie jej nie przekazało.

## Bibliografia

### Akty normatywne

- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE C 191 z 1992 r.),
- Traktat z Nicei (Dz.Urz. UE C 80 z 2001 r., ),
- Traktat z Amsterdamu (Dz.Urz. UE C 340 z 1997 r.),
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 306).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.),
- Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.),
- Ustawa z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.), uchylona
- Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.),
- Ustawa z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452), utraciła moc.
- Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.),
- Ustawa z 12.04.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 848).
- Ustawa z 10.05.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045), utraciła moc
- Ustawa z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, Dz. U. 2023 poz. 1030.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

## **Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

- Wyrok TS z 5.2.1963 r., 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.
- Wyrok TS z 9.3.1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhrund Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.
- Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok TS z 11.1.2000 r., C-174/98 P oraz C-189/98 P, Królestwo Niderlandów i Gerard van der Wal v. Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2000:1.
- Wyrok TS z 3.9.2008 r., C-402/05 P oraz C-415/05 P., Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 281.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09. (Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506).
- Wyrok TS z 22.12.2010 r., C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 5.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., C-477/16 PPU.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2016 r., C-455/14.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE zgodny z sugestiami polskiego rządu, Ministerstwo Sprawiedliwości, gov.pl, 25 lipca 2018.



## **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09. (Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. Sygn. Akt k 34/15, Dz. U. 2015 poz. 2129.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. Sygn. Akt k 35/15, Dz. U. 2015 poz. 2147.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. sygn. Akt k 47/15, Dz. U. 2018 poz. 1077.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. sygn. Akt P 7/20, Dz. U. 2021 poz. 1309.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r. sygn. Akt K 3/21, Dz. U. 2021 poz. 1852.

## **Dokumenty**

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP), Dz. U. UE. C 2018.58.148.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie „Planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki” (2017/2819(RSP), Dz.U.UE.C.356/38.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP), Dz.U.UE.C.2019.129.13.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce (2021/2880(RSP), Dz.U.UE.C.117/151.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r. (2021/2180(INI), Dz. U.UE.C.2022.479.1.
- Komunikat prasowy IP/17/2161 Komisja Europejska podejmuje działania w obronie praworządności w Polsce, Dokument 1.7.2.
- Komunikat prasowy, Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce.

- Komunikat prasowy, Praworządność: Komisja Europejska podejmuje kolejny krok w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce.
- Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego I, Rady Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final.
- Komunikat Komisji z 15.10.2003 r., Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final.

## Publikacje zwarte

- Adamiec J., *Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Akademickie i Profesjonalne Wydawnictwa Sp. zo.o., Warszawa 2011.
- Adamowski J., Wojtaszczyk K.A., *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Aleksandrowicz T., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012..
- Banaszak B., *Prawo Konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011
- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2019.
- Barcz J. (red), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo PiPG, Warszawa 2002.
- Barcz J., Górka M, A. Wyrozumska A., *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

- Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011, 45.
- Biernacka-Rygiel A., Grzelak J. P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.
- Bobek M., *The effects of EU law in the national legal systems*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Borchardt D., *ABC prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UPUE, Luksemburg 2011.
- Borkowski G. (red.), *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów?*, Międzynarodowa Konferencja, Krajowa Rada Sądownictwa, Warszawa 18-19 stycznia 2016 r., Warszawa–Toruń 2016.
- Borowicz A., Stefaniak J., *Unia Europejska po 2020 roku w świetle aktualnych wyzwań. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021.
- Borucki M., *Historia powszechna 1945-1995*, Wydawnictwo Mada, Warszawa 1996.
- Brzeziński P., *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Craig P., De Búrca D., *The evolution of EU law*, Oxford University Press , Oxford 2011.
- Czachór Z., Graś A., *Vademecum Europa od A do Z*, Wydawnictwo Vizja Press&It, Warszawa 2006.
- Dedman M., *The Origins and Development of the European Union 1945-95*, Routledge, London 1996.
- Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł, akty normatywne, orzecznictwo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Dobrowolski M., *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- Dubowski T., *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej - wybrane zagadnienia w świetle postanowień traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010.
- Dynia E., *Integracja Europejska*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

- Fuksiewicz A., *Przyszłość Unii Europejskiej. Przegląd propozycji, Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, red. Ł. Pisarczyk, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Helios J., Jedlicka W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2004.
- Hix S., *Systemy polityczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wydawnictwo UW, Wrocław 2017.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015.
- Jaskiernia J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Jaskiernia J., *Institutions and Sources of Law of the European Union*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Trouń 2023.
- Kaczmarek A., *Nowoczesna autentyczność. Charles Taylor wobec dylematów współczesności*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2011.
- Kening-Witkowska M.M, Łazowski A., Ostrihanski R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Kornobis-Romanowska D., *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kołodziej E., Kobiałka A., Zakrzewska A., *Nadzór nad rynkami i instytucjami finansowymi w Polsce i strefie Euro*, Wydawnictwo Spatium, Radom 2021.
- Kornobis-Romanowska D., *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- Kownacki T., *Parlament Europejski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Wydawnictwo Almamater, Warszawa 2008.

- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009,
- Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Wydawnictwo Almamater, Warszawa 2008.
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kuś A. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Kuś A., *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Latoszek E., Stępnia A., *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2014.
- Lister L., *Europe's Coal and Steel Community. An Experiment in Economic Union*, New York 1960.
- Ławniczak K., *Rada Unii Europejskiej Organizacja i sposób działania*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Mattli T., *The Logic of Regional Integration*, Cambridge University Press, New York 1999.
- Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Malinowski L., *Unia Europejska: geneza, współczesność, Polska*, Wyższa Szkoła Menadżerska SIG, Warszawa 2002.
- Marcisz M., *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Małuszyńska E., Gruchma B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa, 2005.
- Moltke K., *The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development*, International Institute For Sustainable Development, Canada 1995.

- Monnet J., *Les Etats-Unis d'Europe ont commenc e*, Paris 1955.
- Monteskiusz K., *O duchu praw*, przek ad T. Boy-Żeleński, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002.
- Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL, London 1998.
- Morgan E., *Division of competences between the european union and the member state*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Muras Z., *Podstawy prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Niemann A., *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2010.
- Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach zwi zane z cz onkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
- Pagden A., *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Cambridge University, Cambridge 2002.
- Pella G., *Die Gemeinschaft f ur Kohle und Stahl als Musterbeispiel einer Integration*, [w:] *Europäische Integration*, , red. C. Grove Haines, Göttingen 1958.
- Peretti T., *Does Judicial Independence Exist? The Lessons of Social Science Research*, [w:] *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, red. S.B. Burbank, B. Friedman, Sage Publications 2002.
- Pikuła S.J., *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Pacewicz A., *Hedone: Koncepcja przyjemności wedlug Platona*, Wydawnictwo Oficyny Naukowej PFF, Wrocław 2016.
- Puetter U., *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Rutkowska I., *Od wsp olnot europejskich do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 1998.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004.
- Safjański T., *The European Police Office, Europol: the origin, the main aspects of the operation, development perspectives*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Serafin S. Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

- Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
- Skrzypiński D., *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawno- porównawcze*, Wydawnictwo Adam marszałek, Toruń 2012.
- Staab A., *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Bloomington, Indiana 2008.
- Safjański T., *The European Police Office, Europol: the origin, the main aspects of the operation, development perspectives*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Warsaw 2009.
- Szpunar M., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Wydawnictwo Difin Warszawa 2003.
- Szwarc-Kuczer M., *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2011.
- Szymański A., *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2012.
- Tkaczyński J.W. *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2013.
- Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law, 2nd ed.*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Urwin D., *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, Longman, Essex 1991.
- Whitaker R., *The European Parliament's committees: National party influence and legislative empowerment*, Routledge, London 2011.
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Witkowska M. *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Weilemann P., *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft: Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957*, Nomos, Baden-Baden 1983.

- Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2005.
- Ziller J., *La primauté du droit de l'Union européenne*, Publication for the Committee on Legal Affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Luxembourg 2022.

### Studia i artykuły naukowe

- Adamovich L., *Juristische Aspekte der „Sanktionen“ der EU-14 und des Weisenberichtes*, Europäische Grundrechte Zeitschrift 2001, nr 28.
- Andrzejewska M., *Analiza strukturalna systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Homines Hominibus 2009, nr 1(5).
- Arnold R., *Tożsamość ponadnarodowa i narodowa w Traktacie z Lizbony* [w:] *Quo vadis Europa III?*, red. E. Piontek, K. Karasiewicz, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa 2009.
- Barcik J., *Niezawisłość sędziowska jako wartość konstytucyjna UE. Glosa do orzeczenia TSUE w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 5.
- Bator A., *Publicznoprawne spory kompetencyjne na przykładzie dwóch konfliktów politycznych*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga Jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Barburska O., *Jak jednoczyła się Europa - geneza integracji europejskiej* [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Bárd P., *Scrutiny Over the Rule of Law in the European Union*, Polish Yearbook of International Law 2018, nr 1.
- Barnett C., *Culture, policy, and subsidiarity in the European Union. From symbolic identity to the governmentalisation of culture*, Political Geography 2001 nr 20(4).
- Bednarek D., *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretycznoprawne*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2020, nr 31.
- Biernat S., *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, Archiv des Volkerrechts 1998, vol. 36.



- Biernat S., *Unia Europejska jako wspólnota konstytucyjna*, [w:] *Państwo konstytucyjne. Der Verfassungstaat*, red. M. Wyrzykowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2003.
- Bouveresse A., *The Ambiguous Relationship Between the EU and its Internal Borders: The European citizen's point of view*, *Borders in Globalization Review* 2020, vol. 1.
- Bribosia H., *Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres* [w:] *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, red. G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte, Bruylant, Bruxelles 2007.
- Burgess P., *The Rule of Lore in the Rule of Law: Putting the Problem of the Rule of Law in Context*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, nr 12.
- Carbone M., *From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon*, *Journal of Contemporary European Research* 2009, nr 1 (5).
- Carstens C., *Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1961, nr 21.
- Cartabia M., *Constitutional Courts between Constitutional Law and European Law*, *European Law Review* 2016, nr 7.
- Celubla D., *Kryzys sędowniczy w Polsce. Reakcje Komisji UE na sytuację w Polsce*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 6.
- Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Paczeński, M. Klimowicz, Wrocław 2014.
- Crowe R., *The Treaty of Lisbon: a Revised Legal Framework for the Organisation and Functioning of the European Union*, ERA-Forum: Scripta Iuris Europaei 2008, nr 2.
- Christiansen T., *The role of supranational actors in EU treaty reform*, *Journal of European Public Policy*, 2016, nr 3.
- Czachór Z., *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowariantowe*, *Prawo Europejskie w Praktyce* 2015, nr 1.
- Czachór Z., *This is Europe's moment of truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu*

lizbońskiego, red. M. Burzyk, M. Podnieśński, M. Rysiewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

- Czarny P., *Der Streit um den Verfassungsgerichtshof in Polen 2015-2016*, Osteuroparecht 2018, nr 64.
- Czaja J., *Unia Europejska: historyczne dokonania i dotkliwe porażki*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2017, nr 14(4).
- Davies B., *Resistance to European Law and Constitutional Identity in Germany: Herbert Kraus and Solange in its Intellectual Context*, European Law Journal. Review of European Law in Context 2015, nr 21.
- Dąbek B., *Ochrona praworządności w UE*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2019, nr 7.
- Dąbek F., *Fala kryzysu praworządności w Polsce*, Kwartalnik Historyczny 2018, nr 4.
- Dąbrowski A., *Europejski Bank Centralny*, [w:] *Teoretyczno-metodologiczny wymiar badań nad instytucjami Unii Europejskiej*, red. K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013.
- Dąbrowska P., *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy* [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2015.
- Dąbrowski S., *Władza sędziowska – definicja, funkcja, atrybuty*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- D’Estaing V.G., *Traktat według Giscarda d’Estaing*, Gazeta Wyborcza z 14 grudnia 2007.
- Dinan D., *Governance and institutions: the unrelenting rise of the European Parliament*, Journal of Common Market Studies 2014, nr 52.
- Domagała M., *Zarys organizacji i funkcjonowania Parlamentu Europejskiego* [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Wydawnictwo Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Domaradzki S., *Rozszerzająca się Unia Europejska w obliczu wyzwań praworządności* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amatii, Wydawnictwo KEPwP, Warszawa 2018.
- Dudek P., *Fundamenty integracji europejskiej*, Przegląd Europejski 2013, nr 9.
- Falkner G., *Fines Against Member States: An Effective New Tool in Eu Infringement Proceedings?* Comparative European Politics 2016, nr. 14.

- Fischer S., *Euratom und die Energiewende. Szenarien für die Zukunft des europäischen Atomvertrags*, Arbeitspapier 2011, nr 3.
- Florczak A., Paczeński A., *Unia Europejska – strażniczka wartości czy (własnych) interesów?*, „Perspektywy” 2018, nr 1.
- Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr. 12.
- Gajda-Roszczyńska K., Markiewicz K., *Disciplinary proceedings as an instrument for breaking the rule of law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2020, nr 12.
- Gawrolik M., *Apolityczność sędziów*, Studia Iuridica Toruniensia 2016, nr 2.
- Gąska K., *Łamanie prawa przez rząd polski*, „Unia Europejska. Perspektywy Społeczno-ekonomiczne” 2019, nr 6.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Gierzyńska K., *Rada* [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.
- Gilowski P., *Podstawy prawne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.
- Gómez D.P., *Crisis of the Rule of Law in Europe: The Cases of Hungary, Poland and Spain*, Athens Journal of Law 2021, vol. 7.
- Gerbet P., *La Genèse du Plan Schuman: Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, Science Politique 1956, nr 3.
- Gołaś F., *Pierwszeństwo prawa unijnego nad krajowym*, Studia Europejskie 2017, nr 3.
- Grabowska-Moros B., Śniadach O., *The role of civil society in protecting judicial independence in times of rule of law backsliding in Poland*, Utrecht Law Review 2021, nr 17.
- Griffiths R.T., *The Creation of Europe's Supranational Institutions, 1945-1958*, [w:] K-E. Jørgensen (red.) *Reflective Approaches to European Governance*, London 1997
- Grimm D., *Types of Constitutions*, [w] *Oxford Hand-book of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012.
- Grimm D., *Types of Constitutions*, [w] *Oxford Hand-book of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012.

- Griveaud M., *Why is the Maastricht Treaty considered to be so significant?*, European Defence Matters 2017, nr. 6.
- Grzegorzczak E., *Niska świadomość prawna społeczeństwa fundamentem kryzysu praworządności* [w:] *Praworządność współczesne wyzwania*, red. A. Łazarska, R. A. Stefański, P. Szustakiewicz, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022.
- Hagemann C., *External Governance on the Terms of the Partner? The EU, Russia and the Republic of Moldova in the European Neighbourhood Policy*, European Integration 2013, nr 35/7.
- Halmai G., *An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe*, European Yearbook of Human Rights 2014 nr 6.
- Hepburn C., *Environmental Policy, Government, and the Market*, Oxford Review of Economic Policy 2010, Vol. 26.
- Hermeliński W., *O ochronie władzy sądowniczej przed ekspansją władzy wykonawczej i ustawodawczej*, [w:] *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, red. M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Wydawnictwo Termedia, Białystok 2018.
- Hillion C., *Overseeing the rule of law in the EU: legal mandate and means*, European Policy Analysis 2016, nr 1.
- Hillion C., *Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening?*, Common Market Law Review, 2017, nr 52.
- Hoffmeister F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, Common Market Law Review 2017, nr 44.
- Hołocher J., Naleziński B., *Pojęcie praworządności we współczesnej debacie politycznoprawnej*, Rocznik Administracji Publicznej 2022, nr 8.
- Jacobs F.G., *Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice*, European Law Review 2017, nr 8.
- Jamróz A., *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, red. M. Granat, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony jako podstawa rozwoju Unii w formie jednolitej organizacji międzynarodowej*, Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych 2009, nr 3-4.
- Jaskiernia J., *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W. Wołpiuk (red.), Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Prawnokonstytucyjny kontekst akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak Wydawnictwo WAM, Olsztyn 2003.
- Jaskiernia J., *Suwerenność państwa i suwerenność narodu a konsekwencje członkostwa państwa w organizacjach międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej* [w:] *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stwarz, T. Wallas, K. Wojtaszczyk, Wydawnictwo Aspra-JR, Warszawa 2017.
- Jupille J., Caporaso J.A., Checkel J.T., *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, Comparative Political Studies 2003, nr 1-2.
- Jureńczyk Ł., *Komisja Europejska*, [w:] *Europeistyka. Leksykon*, red. W. Stankowski, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011.
- Justyńska P., *Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w procesie interpretacji prawa wspólnotowego i prawa krajowego państw członkowskich*, [w] *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, red. L. Morawski, Wydawnictwo UMK, Toruń 2005.
- Kabat D., *Integracja Europejska-między teorią a praktyką*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 698.
- Kaleta M., *System wartości Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 1.
- Kamińska M., *Polski wymiar sprawiedliwości*, Studia Europejskie 2008, nr 3.
- Kamiński I.C., *Swoboda wypowiedzi a zachowanie powagi i bezstronności wymiaru sprawiedliwości. Uwagi na kanwie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Krajowa Rada Sądownictwa 2017, nr 1.
- Kastelik-Smaza A., *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 4.
- Karolewski P., Wilga M., *Poland and the European Union*, Oxford Research Encyclopedia of Politics 2018, vol 10, s. 4.

- Kaur-Stubbs S., *Engaged Europe: The role of intercultural dialogue in developing full, free and equal participation, Platform for Intercultural European Discussion*, Paper 2010 nr 2.
- Kijański M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wspólnoty Europejskie 2015, nr 10.
- Knook A., *The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union*, *Common Market Law Review* 2015, nr 42.
- Kolesiak M., *Aksjologia Unii Europejskiej*, *Przegląd Europejski* 2015, nr 5.
- Kołda W., *Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2017, nr 7.
- Kowalewski P., *Prezes Rady Ministrów w obronie praworządności w Polsce*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2021, nr 4.
- Kranz J., *Kilka uwag o suwerenności państwa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2000.
- Kotowska A., *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia - instytucje – efektywność*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Kowalik- Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Krotoszyński M., *Transitional Justice and the Constitutional Crisis: The Case of Poland (2015–2019)*, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2019, nr 22.
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Wydawca Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2006.
- Kwiecień R., *The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty*, „*German Law Journal*” 2005, nr 6.
- Kwiecień R., *Państwa jako suwerenni „międzynarodowi prawodawcy” a systemowe cechy prawa międzynarodowego*, [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, R. Kwiecień (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.
- Laming R., *The Schuman Declaration 60 years on*, *Science Politique* 2014 nr 64.

- Linowska A., *Mechanizmy egzekucji praworządności*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2018, nr 6.
- Lipowicz A., *Formalne i materialne gwarancje niezawisłości sędziowskiej jako element praworządności demokratycznej*, Homines Hominibus 2009, nr 1.
- Liszkowska D., *Integracja europejska, od traktatów rzymskich do Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska. Geneza funkcjonowanie, wyzwania*, red. D. Byrska, K. Gawkowski, D. Liszkowska, Wydawnictwo Exante, Warszawa 2017.
- Leion K., *Active or Passive: The National Judges' Expression of Opinions in the Preliminary Reference Procedure*, European Papers 2020, nr 5.
- Loos M., *The Relationship between European Union Law and National Legal Systems*, Beijing Law Review 2013, nr 4.
- Loughin M., *The erosion of sovereignty*, Netherlands Journal of Legal Philosophy 2016, nr 45.
- Ławniczak A., *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.
- Łoś-Nowak T., *Suwerenność współczesnego państwa: recepcja czy rewizja idei?* [w:] *Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe*, red. B. Mrozek, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2005.
- Macdonald R.A., *Exercising Judgement*, [w:] *Which Judge for Which Society? Proceedings of the 2008 Judges Conference*, Quebec 2009.
- Magen A., *Cracks in Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU*, Journal of Common Market Studies 2016, vol. 54, no. 5.
- Madeja A., *Wpływ powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali na zakres władzy państwa członkowskiego. Analiza prawnohistoryczna*, Studia Iuridica Toruniensia 2002, nr 2.
- Majkowska-Szulc S., *Konsekwencje naruszenia wartości Unii Europejskiej na przykładzie unicestwienia polskiego Trybunału Konstytucyjnego w 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego w Polsce 1997–2017*, pod. red. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, Gdańskie Studia Prawnicze Gdańsk 2018.
- Małobęcka I., *Ochrona praworządności w Unii Europejskiej – węzłowe problemy*, Przegląd Europejski 2018, nr 1.

- Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, Hague Journal on the Rule of Law 2020, nr 12.
- Massing P., *Normativ-kritische Dimensionen politischer Bildung*, [w:] red. G. Weißeno, *Politik besser verstehen*, Neue Wege der politischen Bildung, Wiesbaden 2005.
- Mayer F.C., *The Debate on European Powers and Competences: Seeing Trees but not the Forest*, WHI Paper 2003, nr 18.
- Mardanow I., *Issues of EU Member Nations Shared Sovereignty, Institutions, and Economic Development*, „Economies” 2023, nr 11.
- Michalska D., *System instytucjonalny UE po Traktacie z Lizbony*, Studia Europejskie 2017, nr 3.
- Mik C., *Powierzanie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz Wydawnictwo Prawo Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Mikuli P., *Krajowa Rada Sądownictwa – zakres regulacji konstytucyjnej i ustawowej a potencjał kompetencyjny organu* [w:] *Minikommentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, red. D. Górecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Moustafa T., Ginsburg T., *Introduction: The Function of Courts in Authoritarian Politics*, [w] *Eidem, Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press 2008.
- Muszyński M., *Historia procesu integracji europejskiej* [w] *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, red. M. Muszyński, M. Kozak, D. Harasimiuk, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2012.
- Neudorf L., *Judicial Independence, The Judge as a Third Party to the Dispute*, Revista Forumul Judecatorilor 2012, nr 2.
- Núñez J., *About the Impossibility of Absolute State Sovereignty*, International Journal for the Semiotics of Law 2014, nr 4.
- Palombella G., *The Rule of law as an institutional ideal*, Comparative Sociology 2010, nr 1.
- Pap A.L., Śledzińska-Simon A., *The rise of illiberal democracy and the remedies of multi-level constitutionalism*, The Jean Monnet working papers 2017, nr 12.



- Pawłowska P., *Główne priorytety polityki zagranicznej prezydenta Andrzeja Dudy*, Krakowskie Studia Małopolskie 2022, nr 4.
- Pech L., *Better late than never: On the European Commission's Rule of Law Framework and its first activation*, Journal of Common Market Studies 2016, nr 54.
- Pech L., Wachowiec P., Mazur D., *Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action*, Hague Journal on the Rule of Law 2021, nr 13.
- Pietrzykowski M., *Eskalacja konfliktu Polski z Unią Europejską*, Studia Socjologiczne 2017, nr 2 (185).
- Pimental D., *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity*, Cleveland State Law Review 2009, vol. 57.
- Poczmańska A., *Trybunał Obrachunkowy*, [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.
- Podsiadło B., *Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa [w:] Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*, red. S. Wróbel. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997.
- Potyrała A., *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego*, Rocznik Integracji Europejskiej 2010, nr 2.
- Prechal S., *Equality of Treatment, Non-discrimination, and Social Policy: Achievements in Three Themes*, Common Market Law Review 2004, nr 41.
- Przyborowska-Klimczak A., *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Baracz, Wydawnictwo PiPG, Warszawa 2002.
- Pollard P., *A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve*, Journal of Economic Perspective 2006, nr 20,
- Raunio T., *Control and scrutiny: parliaments as agents of administrative law*, Review of European Administrative Law 2016, nr 7.
- Rakowska-Trela A., *Niezależność, niezawisłość, swoboda a dowolność. Granice wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

- Reh C.H., *The Lisbon Treaty: de – constitutionalizing the European Union*, Journal of Common Market Studies 2009, nr. 47.
- Reuter P., *La Conception du Pouvoir Politique dans le Plan Schuman*, Science Politique 1951, nr 3.
- Rideau J., *Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe: les Communautés européennes*, [w:] *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, red. J. Rideau, Leyden 1972.
- Rytel-Warzocha A., *The dispute over the Constitutional Tribunal in Poland and its impact on the constitutional rights and freedoms*, International Comparative Jurisprudence 2017, vol. 3, nr 2.
- Sadurski W., *Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, EU. Enlargement, and Jörg Haider*, The Columbia Journal of European Law 2010 nr 16.
- Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 4.
- Sanetra W., *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, Przegląd Sądowy 2008, nr 6.
- Sapieżko J., *Polska w Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska, t. I, Geneza. System. Prawo*, red. J. Sapieżko, S. Kardaś, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.
- Scheppele K.L., *Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)*, Transnational Law & Contemporary Problems 2014, nr 23.
- Scott S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review 2015, nr 2.
- Sieniow T., *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010.
- Smiht J., Soar C., *Division of Competences in the European Union*, *European, American Journal of International Law* 2013, nr 4.
- Smilov D., *The Judiciary: the Least Dangerous Branch?*, [w:] *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012.
- Smyth D., *Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości po 2015*, Przegląd Sądowy 2019, nr 1.

- Sobieraj D., *Prawo wspólnotowe a konstytucja państwa członkowskiego*, Rocznik Integracji Europejskiej 2016, nr 6.
- Sokolewicz W., *Podział władz - idea polityczna czy zasada prawa? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy*, [w:] *Państwo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1995.
- Solum L.B., *Virtue Jurisprudence: A Virtue-Centered Theory of Judging*, *Metaphilosophy* 2003, vol. 34.
- Stefaniak J., *O aktorach integracji europejskiej* [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, red E. Latoszek i in., Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Stephenson P., *Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors*, *European Journal of Risk Regulation* 2015, nr 6.
- Stępnia K., *Relacje między zasadami prawidłowej techniki prawodawczej a zasadami prawidłowej legislacji w procesie stanowienia prawa*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2017, nr 1.
- Sułek M., Gorzelski D., *Podział kompetencji między instytucjami unijnymi a instytucjami państw członkowskich* *Biuletyn Analiz UKIE* 2014, nr 7.
- Szyndlauer R., *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej* [w] *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2020.
- Swadberg R., *The Idea of Europe and the Origin of the European Union - A Sociological Approach*, *Zeitschrift für Soziologie* 1994, nr 12.
- Swedberg R., *The idea of “Europe” and the origin of the European Union – a Sociological Approach*, *Zeitschrift für Soziologie* 1994, no. 5.
- Świątkiewicz G., Bujalski M., *The social position of socially integrated and marginalized drug users from an objective and subjective perspective* [w:] *Two worlds of drug consumption in late modern societies* red. Eisenbach- Stangl I., Moskalewicz J., Thom B., Ashgate 2009.
- Szczerski K., Telejko B., *Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym UE* [w:] *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, red. A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki, Wydawnictwo AT, Kraków 2015.

- Szczygielniak M., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.
- Śledzińska-Simon A., *Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej dla sądów krajowych* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo UW, Wrocław 20015.
- Śledzińska-Simon A., *The rise and fall of judicial Self - Government in Poland judicial reformr reversing democratic transition*, German Law Journal, 2018, nr 8.
- Świrska-Człbowska K., *Koncepcje wspólnej Europy na przestrzeni wieków*, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2005, nr 12.
- Taborowski M., *Komentarz do art. 354 TFUE* [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. III, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Thienel R., *Organisation and function of the European Court of Justice (Court of Justice of the European Union)*, Ritsumeikan Law Review 2010, nr 7.
- Timmerman M., *Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: Taricco*, Common Market Law Review 2016, nr 3.
- Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, wyd. VI, Lublin 2000, s. 211, K. Lenaerts, *The court of justice of the european union and the protection of fundamental rights*, Common Market Law Review 2011, nr 7.
- Tömmel I., *Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union*, [w:] *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, red. I. Tömmel, A. Verdun , London (UK) 2009.
- Tokarczyk M., *Paradygmatyczne ujęcie koncepcyjnych i ustrojowych aspektów demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2014,
- Tomaszewski K., *Rada Europejska* [w:] A. Biernacka-Rygiel, J. Grzelak, P. Stawarz, K.A., Wojtaszczyk, *Problemy instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015.

- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Wallerman A., Ghavanini E., *Power Talk: Effects of InterCourt Disagreement on Legal Reasoning in the Preliminary Reference Procedure*, *European Papers* 2020, nr 5.
- Warzocha-Rytel A., *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2019, nr 8.
- Wentkowska A., *Źródła prawa UE* [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Barcik, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Witek Z., *Spór o praworządność w Polsce na forum Rady*, *Przegląd Europejski* 2019, nr 7.
- Witkowska D., *Skąd się wziął konflikt z Unią Europejską ?*, *Studia Socjologiczne* 2011, nr 1.
- Wiszowaty M., *Podział władzy*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016.
- Witkowska-Chrzczonek K., *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Węc J., *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości unii europejskiej w traktacie lizbońskim*, *Politeja* 2011, nr 17.
- Wojciechowski B., *Niezawisłość sędziowska*, [w:] *Leksykon etyki prawniczej. 100 podstawowych pojęć*, red. P. Skuczyński, S. Sykuna, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2013.
- Wojtaszak A., *Stanowisko polskiego rządu w sprawie konfliktu z UE*, *Społeczeństwo i Polityka* 2021, nr 1.
- Wolny M., *Prezydent A. Duda wobec konfliktu z Unią Europejską*, *Palestra* 2018, nr 2.
- Wójtowicz K., *Współpraca sądów krajowych z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – wybrane zagadnienia ustrojowe* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Kantor, Zakamycze 2005.
- Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

- Wypych M., *Procedury UE zapewniające praworządność państw członkowskich*, Przegląd Europejski 2020, nr 11.
- Wyrozumka A., *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2003
- Wysocki D., *Funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w latach 2016-2021*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 11.
- Zawadzki W., *Proces powierzenia kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, Przegląd Europejski 2014, nr 6.
- Zieliński M., *Wartości Unii Europejskiej*, [w:] *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Ziegler K., *The Relationship between EU Law and International Law*, University of Leicester School of Law Research Paper 2015, nr 15.
- Zmierczak M., *O pojmowaniu państwa prawa - perspektywa historyczna*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Ziółkowski m., *Can an Unlawful Judge be the First President of the Supreme Court?*, VerfBlog 2020, nr 26.
- Zoll F., Wortham L., *Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland*, Fordham International 2019, nr 42.
- Zubek D., *Organizacja sądownictwa w Polsce. 1 część*, Polityka i Społeczeństwo 2015, nr 2.
- Żbik W., *Konflikty z Unią. To się nigdy nie skończy*, Rocznik Strategiczny 2021/2022.

## Netografia

- <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160114IPR09899/debata-poselska-z-premier-beata-szydlo-na-temat-praworzadnosci-w-polsce>
- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhagen](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen)
- [https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-  
rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc-.html](https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-<br/>rp/wywiady/art,176,wywiad-prezydenta-dla-tygodnika-solidarnosc-.html)
- [https://natemat.pl/252267,ziobro-moze-powolywac-sie-na-wyroki-niemieckich-  
sadow-tak-ale-manipuluje](https://natemat.pl/252267,ziobro-moze-powolywac-sie-na-wyroki-niemieckich-<br/>sadow-tak-ale-manipuluje)

- <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8662033,zbigniew-ziobro-komisja-europejska-atak-na-panstwo-polskie.html>
- <https://www.prezydent.pl/aktualnosci>
- <https://www.politico.eu/article/eu-commission-frans-timmermans-to-visit-poland-to-talk-rule-of-law/>
- <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,149,prezydent-chce-realizowac-zobowiazaniawobec-wyborcow.html>
- <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art88561-fundusze-za-praworzadnosc-sebastian-kaleta-krytykuje-decyzje-tsue-o-przyspieszeniu-wyroku-ws-mechanizmu-warunkowosci>
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO\\_16\\_62](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_16_62)
- <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1453484,ziobro-przekazal-jourovej-dokumenty.html>
- <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20160114IPR09899/debata-poselska-z-premier-beata-szydlo-na-temat-praworzadnosci-w-polsce>
- <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8662033,zbigniew-ziobro-komisja-europejska-atak-na-panstwo-polskie.html>
- <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8662033,zbigniew-ziobro-komisja-europejska-atak-na-panstwo-polskie.html>
- <https://www.gov.pl/web/premier/stanowisko-rady-ministrow-w-sprawie-sytuacji-w-wymiarze-sprawiedliwosci>