

# Wstęp

Niniejsza książka jest kontynuacją projektu, którego pierwsza część została opublikowana na początku 2018 r. – *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawnopolityczne* (Warszawa 2018). W publikacji tej została objaśniona nie tylko unijna procedura, która stoi na straży przestrzegania przez państwo członkowskie UE wspólnych wartości Unii określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego. Omówiono również pojęcie i treść praworządności w prawie UE oraz zakres zarzucanych Polsce naruszeń praworządności, które stały się przyczyną wszczęcia przez Komisję Europejską wstępnego „dialogu” politycznego z rządem polskim, a następnie skierowania przez Komisję 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku do Rady UE (na podstawie art. 7 ust. 1 TUE) w sprawie wszczęcia wobec Polski traktatowej procedury ochrony praworządności. Jest to krok bez precedensu w dziejach procesu integracji europejskiej – po raz pierwszy wszczęto wobec państwa członkowskiego procedurę, w ramach której zarzuca się temu państwu niepraworządność.

We wspomnianej wyżej publikacji omówiono również zwięźle zakres naruszeń praworządności w Polsce, wynikających z działań podejmowanych przez PiS, który stał się podstawą uzasadnionego wniosku Komisji Europejskiej i zarazem wystosowania kolejnych zaleceń adresowanych do polskiego rządu. W niniejszej książce poddano analizie rozwój sytuacji ustrojowej w Polsce od stycznia 2018 r. (rozdział Agnieszki Grzelak). Z analizy tej wynika, że „dialog” prowadzony przez Komisję zamienił się w „monolog” Komisji (i innych organizacji międzynarodowych), na który rząd nie reaguje.

W ramach procedury art. 7 TUE sytuacja w Polsce była dotychczas przedmiotem dwóch spotkań Rady UE ds. Ogólnych: 14 maja 2018 r.

referowany był stan „dialogu” z polskimi władzami, natomiast 28 czerwca 2018 r. Rada UE przeprowadziła „wysłuchanie” polskiego rządu. Przypomnijmy, że procedura art. 7 TUE, mająca charakter międzyrządowy, nie jest nastawiona w pierwszym rzędzie na stosowanie sankcji, lecz raczej na oddziaływanie na państwo członkowskie, aby powróciło na drogę przestrzegania praworządności. Zakładać należy, że taki będzie dalszy przebieg tej procedury w stosunku do Polski, tym bardziej że w ramach etapu określonego w art. 7 ust. 1 TEU możliwe jest jedynie kierowanie przez Radę UE w stosunku do państwa członkowskiego zaleceń oraz ewentualnie stwierdzenie, że w państwie takim występuje „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE. Niemniej przedłużanie się tej procedury (a wraz z „politycznym” wstępem trwa ona w już bez mała trzy lata) skutkuje degradacją pozycji państwa w Unii Europejskiej i jego polityczną marginalizacją.

Jest to tym bardziej istotne, że przestrzeganie praworządności jest bezpośrednio powiązane z zapewnieniem stosowania prawa UE przez państwa członkowskie, a główny argument rządu, iż kwestia ustroju sądownictwa krajowego objęta jest wyłączną kompetencją państwa, jest argumentem z gruntu błędnym. Wynika to przede wszystkim z charakteru Unii Europejskiej jako wspólnoty wartości i prawa, w ramach której sądy krajowe państw członkowskich pełnią również rolę sądów unijnych. Przestrzeganie zasady trójpodziału władzy oraz niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego stosowania prawa unijnego. Na straży jednolitej interpretacji prawa unijnego stoi natomiast Trybunał Sprawiedliwości UE.

Paralelnie więc do międzyrządowej procedury art. 7 TUE, naruszanie praworządności staje się w coraz większym stopniu przedmiotem procedur uruchamianych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Te właśnie problemy są głównym przedmiotem rozważań w niniejszej książce.

Należało w niej wpierv przypomnieć (rozdział Anny Zawidzkiej-Łojek) rudymenarne informacje o statusie i roli Trybunału Sprawiedliwości UE, bowiem w tzw. narracji politycznej znaczenie Trybunału bywa wypaczane, a jego rola podważana. Następnie szczegółowej analizie poddano najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, w którym Trybunał potwierdził swoją kompetencję do zajmowania się kwestią praworządności (w tym przede wszystkim niezależności sądownictwa) jako ważnej „dziedziny objętej prawem Unii” (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) (rozdział Piotra Bogdanowicza, koncentrujący się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos*

*Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta*<sup>1</sup>). Odrębnej analizie (rozdział Macieja Taborowskiego) poddano wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)<sup>2</sup>, w którym Trybunał wskazał, że sądy państw członkowskich mogą brać pod uwagę stan praworządności w państwie członkowskim, uzależniając od tego zakres realizacji współpracy określonej prawem UE.

Trybunał sprecyzował przy tym przesłanki badania działań niepraworządnych, m.in. wskazał, że dla sądu krajowego szczególne znaczenie mają dokumenty sporządzone w tej mierze przez Komisję Europejską w ramach procedury art. 7 TUE. Podkreślenie tego powiązania jest niezmiernie istotne – Trybunał Sprawiedliwości UE wyraźnie stwierdził, że sąd krajowy, badający zarzuty niepraworządności w jednym z państw członkowskich, musi kierować się wagą systemową takich naruszeń, wskazaną również w dokumentacji instytucji unijnych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej.

Następstwa wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*) nie ograniczają się do Europejskiego Nakazu Aresztowania. Wskazuje on na możliwości uzależnienia zakresu korzystania ze środków i procedur unijnej przestrzeni prawnej od stanu praworządności w Polsce. Jest to kwestia o węzłowym znaczeniu praktycznym – jej różne aspekty są przedmiotem rozdziału Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej. Podsumowanie Jana Barcza zawiera natomiast wnioski natury politycznej i prawnej wynikające z poprzedzających rozdziałów, odwołujące się do następstw narastającego stanu niepraworządności w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej.

Ważnym kontekstem rozważań w poszczególnych rozdziałach jest postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2018 r., na mocy którego skierowano do Trybunału Sprawiedliwości UE pytania prejudycjalne w sprawie niektórych aspektów „reformy” Sądu Najwyższego, zawieszając jednocześnie do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał stosowanie odnośnych regulacji ustawowych.

Stanowiska oficjalnych przedstawicieli władz, powiązanych z formacją PiS, wskazują na brak respektowania utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach zasadniczych dla tożsamości Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa i wartości, spójności interpretacji i stosowania prawa unijnego. Kontynuacja takiego nastawienia prowadzić będzie nie tylko do konsekwencji, wynikających z poszczególnych unijnych procedur, lecz

<sup>1</sup> ECLI: EU:C:2018:117. Wyrok ten został zamieszczony jako załącznik w niniejszej książce.

<sup>2</sup> ECLI:EU:C:2018:586. Wyrok ten został zamieszczony jako załącznik w niniejszej książce.

również do narastającego „wyłączenia” polskich sądów i urzędów z różnych form współpracy w ramach unijnej przestrzeni prawnej, kosztem m.in. obywateli polskich i polskich podmiotów gospodarczych. Konsekwencją będzie również narastająca marginalizacja polityczna Polski w Unii Europejskiej.

Niniejsza książka zawiera również wybór dokumentów. Zawarte w nim zostały najważniejsze, analizowane w toku wywodów, wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE. Zamieszczono również stanowiska organów państwowych odnoszące się do zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Autorzy poszczególnych rozdziałów poddają je krytycznej analizie, wskazując zwłaszcza na niezrozumienie formuły działania wspólnoty prawa i wartości, jaką jest Unia Europejska.

Coraz częściej spotyka się głosy wskazujące, że procedury międzynarodowe, w tym unijne, są bezradne wobec działań nacjonalistycznych i populistycznych rządów, nie oglądających się na uzgodnione standardy międzynarodowe. Niestety w znacznej mierze głosy te są uzasadnione. W tym kontekście należy zaznaczyć, że nawet najbardziej sprawna organizacja międzynarodowa, jaką jest Unia Europejska, nie zastąpi krajowego wyborcy.

Niemniej na dwa aspekty warto zwrócić uwagę:

- po pierwsze – sposób reakcji obecnych władz polskich na działania i procedury unijne wskazują na głębokość naruszania praworządności w Polsce;
- po drugie – konstytucyjne środki demokratycznej kontroli działalności władz zostały ubezwłasnowolnione przez partię rządzącą, w związku z czym jedyne mechanizmy, które w pewnym przynajmniej stopniu mogą stanowić antidotum na naruszenia praworządności, mają charakter międzynarodowy (unijny).

Zarazem międzynarodowy standard praworządności jest jednoznacznym i jasnym standardem, który pozwala obecnie diagnozować stopień naruszania praworządności, a którym w przyszłości będą mierzone działania obecnych władz, w toku oceniania odpowiedzialności konstytucyjnej i urzędniczej.

*Jan Barcz i Anna Zawidzka-Łojek*

Warszawa, we wrześniu 2018 r.