

Spis treści

Noty biograficzne autorów	7
Wykaz akronimów	9
Wstęp	11
Moment europejski. Procedura ochrony praworządności	
– kontekst polityczny i możliwe skutki – <i>Marek Prawda</i>	13
1. Uwagi wstępne	13
2. Działania Komisji w sprawie praworządności w Polsce	13
3. Jak uniknąć Europy wielu prędkości	16
4. Jak budować zdolność koalicyjną	18
5. Moment europejski	21
Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej	
– <i>Piotr Bogdanowicz</i>	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Pojęcie praworządności	24
3. Treść praworządności	26
4. Ochrona praworządności	28
5. Wnioski	34
Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności	
wobec Polski – <i>Maciej Taborowski</i>	37
1. Uwagi wstępne	37
2. Postępowanie Komisji Europejskiej przed złożeniem wniosku z art. 7 TUE	39
3. Aspekty proceduralne postępowania na podstawie art. 7 TUE	45
4. Kluczowe elementy procedury z art. 258 TFUE w kontekście ochrony praworządności	50
5. Wnioski	54

Główne problemy naruszenia zasady praworządności w Polsce	
podniesione przez Komisję Europejską – Agnieszka Grzelak	57
1. Uwagi wstępne	57
2. Podstawowe zarzuty Komisji	58
3. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako element zasady państwa prawnego – standard międzynarodowy	63
4. Stanowiska innych organów i organizacji w sprawie sytuacji w Polsce, będące podstawą wniosków Komisji	68
5. Wnioski	70
Podsumowanie i wnioski – Jan Barcz	73
Załączniki	
Motywy drugi i czwarty preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej	83
Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej	83
Artykuł 7 Traktatu o Unii Europejskiej	84
Artykuł 269 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	85
Artykuł 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	85
Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strasburg, dnia 11 marca 2014 r. COM(2014) 158 final	86
Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce. Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, 20 grudnia 2017 r.	99

Wstęp

Asumpt do przygotowania niniejszej książki dała konferencja, jaką Katedra Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego zorganizowały w dniu 16 stycznia 2018 r. oraz przeprowadzona podczas tej konferencji dyskusja.

Punktem odniesienia był przyjęty przez kolegium Komisji Europejskiej „uzasadniony wniosek”, skierowany do Rady UE w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury określonej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Prewencyjny etap omawianej procedury (art. 7 ust. 1) polega na stwierdzeniu przez Radę UE większością czterech piątych, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których zbudowana jest Unia Europejska. Katalog tych wartości określa art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wymieniając wśród nich „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.” Zarazem w przepisie tym stwierdza się, że wartości stanowiące podstawę aksjologiczną UE są wspólne dla państw członkowskich „w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.” Wniosek Komisji dotyczy poważnego ryzyka naruszenia przez Polskę zasady praworządności.

Jest to pierwszy w Unii Europejskiej wniosek o uruchomienie procedury ochrony wartości UE wobec państwa członkowskiego. Poprzedziły ten wniosek prawie dwuletnie starania ze strony Komisji Europejskiej, nakierowane na nawiązanie dialogu zmierzającego do położenia kresu działaniom koalicji rządzącej, prowadzącym do podważenia konstytucyjnych reguł, w tym przede wszystkim zasady niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej oraz niezależnej i zgodnej z prawem kontroli konstytucyjnej, a więc zasad o podstawowym znaczeniu w państwie demokratycznym.

Toczącemu się postępowaniu towarzyszyła i towarzyszy w Polsce swoista narracja polityczna, w której często intencjonalnie wysuwane są argumenty nieprawdziwe, świadczące o nieznamości lub lekceważeniu reguł członkostwa w Unii Europejskiej, zasad funkcjonowania instytucji unijnych, zakresu ich kompetencji oraz procedur określonych w Traktatach stanowiących podstawę UE. Stosowanie tego typu argumentacji jest wyrazem ignorowania zobowiązań, jakie państwo demokratyczne ma wobec społeczności międzynarodowej oraz umniejszania wagi międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności.

Układ materiału w niniejszej książce nakierowany jest na objaśnienie podstawowych zagadnień związanych z procedurą ochrony praworządności. Zawarte są one zwłaszcza w rozdziale drugim, trzecim i czwartym. I tak w rozdziale drugim przypomniane jest, iż Unia Europejska jest wspólnotą prawa demokratycznych państw, zasadzającą się na systemie wartości wywodzonych przede wszystkim z ich wspólnych tradycji konstytucyjnych oraz wiążących je umów międzynarodowych. Następnie objaśniamy (w rozdziale trzecim) uwarunkowania proceduralne, związane z art. 7 TUE oraz poprzedzającymi działaniami Komisji Europejskiej, które mogą prowadzić do formalnego wniosku w sprawie uruchomienia procedury art. 7 TUE. W rozdziale czwartym poddano analizie główne obszary, w których w Polsce wystąpiło, zdaniem Komisji, naruszenie praworządności i które stały się przedmiotem niepokoju Komisji Europejskiej. Książkę otwiera rozdział nakreślający polityczne tło stanowiska Komisji Europejskiej oraz osadzający problem naruszania praworządności w Polsce w szerszym kontekście głównych kierunków ewolucji Unii Europejskiej. Książkę kończy podsumowanie, nawiązujące – w świetle wniosków poszczególnych rozdziałów – do podstawowych kwestii występujących w dyskusji publicznej.

Śledząc dyskusje polityczne dotyczące wszczętego przez Komisję Europejską postępowania można odnieść wrażenie, że zabierający autorytatywnie głos nie orientują się często co do treści podstawowych uregulowań prawa unijnego, które oceniają. Z tego względu książka zawiera załączniki, w których umieszczone zostały podstawowe postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dokumenty związane z procedurą art. 7 TUE.

Anna Zawidzka-Łojek i Jan Barcz

Warszawa, w lutym 2018 roku