

O CO CHODZI Z TĄ PRAWORZĄDNOŚCIĄ

ROZPRAWA Z MITAMI NA TEMAT ZAANGAŻOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ
W OBRONĘ PRAWORZĄDNOŚCI

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU



O co chodzi z tą praworządnością : Rozprawa z mitami na temat zaangażowania Unii Europejskiej w obronę praworządności

Autorzy

Patryk Wachowiec

Eryk Ziędalski

Korekta

Marcin Zieliński

Projekt okładki

Emil Idzikowski

Wydawca

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

www.for.org.pl



www.for.org.pl

Oddajemy w Państwa ręce przewodnik, który ma na celu wyjaśnienie najczęściej powtarzanych mitów dotyczących zaangażowania Unii Europejskiej oraz jej instytucji w obronę praworządności w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Jest to szczególnie istotne w kontekście nadchodzących wyborów do Parlamentu Europejskiego, kiedy kwestie związane z rządami prawa nabierają wyjątkowego znaczenia.

Od 2015 roku przedstawiciele władzy politycznej oraz przejętych przez nią instytucji często prezentowali argumenty podważające zasadność działań Unii w obronie rządów prawa. W publikacji tej rozprawiamy się z najczęściej powtarzanymi przekłamaniem dotyczącymi rzekomego braku podstaw prawnych do obrony praworządności, niezgodności wymogów unijnych z konstytucją, stosowania podwójnych standardów czy wreszcie zarzutów o podejmowanie przez instytucje unijne decyzji o charakterze politycznym.

Wskazujemy, że obrona wartości unijnych, w tym praworządności, jest integralną częścią systemu prawnego Unii. Jej przestrzeganie może być zaś egzekwowane poprzez różnorodne procedury, w tym postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Publikacja ta jest nie tylko odpowiedzią na błędne przekonania, ale także zaproszeniem do głębszego zrozumienia, jak ważne są rządy prawa dla stabilności i przyszłości Unii Europejskiej. Zachęcamy do uważnego zapoznania się z przedstawionymi odpowiedziami i refleksji nad znaczeniem rządów prawa, które są fundamentem zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Unii Europejskiej.

1 W Unii Europejskiej nie zdefiniowano pojęcia „praworządności”, zatem nie ma powodów, by jej bronić

Argument, że w Unii Europejskiej nie zdefiniowano pojęcia „praworządności” i w związku z tym nie ma powodów, by jej bronić, jest błędny. **Rządy prawa są fundamentalną wartością Unii, określoną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Chociaż przepis ten nie zawiera szczegółowej definicji, Unia wypracowała ramy prawne i praktyki interpretacyjne, które precyzują to pojęcie.** Podobnie jest w przypadku pojęć „towaru” czy „pracownika” dla potrzeb swobody ich przepływu wewnątrz Unii – nikt jednak nie podnosi zarzutu, że nie mają one swojej formalnej definicji, lecz zostały doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Komisja Europejska w komunikacie *Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności* wskazała, że praworządność obejmuje takie zasady jak legalność, pewność prawa, zakaz arbitralności, niezależne i bezstronne sądy, równość wobec prawa oraz skuteczna kontrola sądowa. Te **zasady zostały potwierdzone przez liczne dokumenty i regulacje unijne**, w tym rozporządzenie w sprawie warunkowości **13**.

Argumentacja o braku definicji praworządności ignoruje bogaty dorobek prawny i orzeczniczy Unii. **Praworządność nie jest abstrakcyjnym pojęciem, ale konkretnym zestawem zasad i wartości**, których naruszenie może mieć swoje konsekwencje. Ochrona praworządności jest więc nie tylko uzasadniona, ale też konieczna dla funkcjonowania Unii jako wspólnoty prawa **2 3**.

2 Nie ma podstawy prawnej do tego, by Unia Europejska broniła rządów prawa

W debacie publicznej nierzadko podnosi się argument, że – niezależnie od braku definicji praworządności w traktatach ① – nie istnieje podstawa prawna do tego, by Unia broniła rządów prawa. Zarzut ten jest nieprawdziwy co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, jak wynika z systematyki traktatów i co miał okazję potwierdzić Trybunał Sprawiedliwości, **Unia ma obowiązek, w granicach swoich kompetencji, bronić wartości, w tym rządów prawa**. Zakłada to w szczególności, że wszelkie akty instytucji unijnych będą zgodne z wymogami praworządności oraz będą przyczyniać się do jej utrwalenia w toku tworzenia lub wykonywania danych polityk.

Po drugie, **wartości unijne są skonkretyzowane w wielu innych przepisach traktatów**, odnoszących się m.in. do skutecznej ochrony sądowej, zapewnienia jawności działań instytucji unijnych, równego traktowania, zwalczania przestępczości zorganizowanej czy solidarności. Postanowienia te z jednej strony nakładają obowiązki na państwa członkowskie i mogą być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości ③, a z drugiej strony mogą przyznawać instytucjom unijnym kompetencje do uchwalania aktów prawnych.

Innymi słowy, **obrona wartości, w tym rządów prawa, jest obowiązkiem Unii i może odbywać się m.in. w procedurach ustawodawczych czy sądowych**. Praworządność jest też warunkiem podstawowym przystąpienia do Unii i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Muszą jej zatem przestrzegać zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie.

3 Komisja Europejska nie ma kompetencji do tego, by egzekwować od państw członkowskich przestrzeganie praworządności

Jak wynika z art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej, **Komisja Europejska m.in. czuwa nad stosowaniem traktatów i środków podejmowanych przez instytucje unijne na ich podstawie, a także nadzoruje stosowanie prawa Unii** pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości. W szczególności jest ona uprawniona, na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do wszczęcia wobec państwa członkowskiego postępowania w sprawie naruszenia zobowiązań wynikających z traktatów, które może prowadzić do skierowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

Traktaty przyznają Komisji Europejskiej szeroki mandat, jeśli chodzi o egzekwowanie prawa unijnego, i nie wskazują w tym względzie żadnych ograniczeń. Tak zwane postępowanie przeciwnaruszeniowe może dotyczyć zatem każdego działania lub zaniechania państwa członkowskiego, w tym (nie)przyjęcia ustawy czy stosowania nielegalnej praktyki administracyjnej lub sądowej. Bez znaczenia jest też to, która z władz krajowych dopuściła się naruszenia. Nie ma również ograniczeń co do przedmiotu naruszenia. Postępowanie, a następnie skarga, może dotyczyć konkretnych przepisów prawa Unii, niepisanych tzw. zasad ogólnych (jak zasada pierwszeństwa czy skuteczności) czy wreszcie wartości wymienionych w art. 2 TUE, w tym rządów prawa. Jeśli chodzi o te ostatnie, wobec Polski trwa postępowanie przeciwnaruszeniowe (sprawa tzw. Lex Tusk), a przeciwko Węgrom została wniesiona skarga (C-769/22).

Komisja Europejska ma zatem kompetencje do egzekwowania przestrzegania przez państwa członkowskie wartości rządów prawa 2.

4 Dlaczego Komisja Europejska zarzuca tylko niektórym państwom członkowskim naruszanie wartości rządów prawa?

W ostatnich latach w debacie publicznej przywoływano m.in. reakcje francuskiej policji na protesty ruchu żółtych kamizelek czy sposób powoływania sędziów w Niemczech, wskazując, że są to przykłady naruszenia praworządności w tych państwach, na które nie reaguje Komisja Europejska. Jednocześnie instytucji tej zarzucano nadmierną aktywność w sprawach dotyczących Polski i Węgier, co sugerować miało stosowanie przez Komisję Europejską podwójnych standardów.

W istocie, w literaturze znane jest pojęcie „znoszenia” (*forbearance*) opisujące systemowy brak zdecydowanych działań Komisji Europejskiej w przypadku naruszeń prawa Unii przez państwa członkowskie. Wskazuje się, że instytucja ta ograniczyła kierowanie skarg do Trybunału Sprawiedliwości na rzecz prób dialogu z państwami członkowskimi, który często nie przyczyniał się do powstrzymania ich od naruszania prawa unijnego.

Niemniej w **sprawach o znaczeniu systemowym Komisja Europejska prędzej czy później wszczyłała postępowania przeciwnaruszeniowe, które wielokrotnie kończyły się skargami do Trybunału Sprawiedliwości**. Obok Polski i Węgier w ostatnich latach decyzje tej instytucji dotyczyły m.in. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego **7**, orzecznictwa francuskiej Rady Stanu czy też działań Zjednoczonego Królestwa związanych z Brexitem. Poza tym okoliczność, że w jakimś innym państwie członkowskim naruszono prawo Unii, w żadnym stopniu nie usprawiedliwia tego naruszenia w Polsce **10**.

5 Organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, więc Unia Europejska nie może w nią ingerować

Argument ten, powtarzany przez poprzedni rząd w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości, był kilkunastokrotnie wyjaśniany i uznawany za niezasadny. W skrócie, ówczesne polskie władze twierdziły, że wśród wymienionych w traktatach kompetencji Unii nie znajduje się organizacja wymiaru sprawiedliwości. Z tych powodów instytucje unijne nie mogą podejmować decyzji w tej sprawie. W szczególności takimi kwestiami nie może zajmować się Trybunał Sprawiedliwości.

Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie, **prawdą jest, że Unia nie ma kompetencji w sprawach organizacji wymiaru sprawiedliwości**. Jednocześnie zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem unijnym. **Czym innym jest zatem wymaganie, by państwa członkowskie zapewniły skuteczną ochronę sądową, a czym innym regulowanie liczby sądów i ich właściwości, zasad powoływania sędziów czy procedur** – tym Unia się nie zajmuje i takiej kompetencji nie próbuje sobie przypisać. Podobnie, obowiązek równego traktowania w dostępie do niektórych stanowisk w siłach zbrojnych nie oznacza, że Unia wchodzi w tę kompetencję zastrzeżoną dla państw członkowskich.

Jednocześnie **polskie władze łączyły organizację wymiaru sprawiedliwości z kwestią niezawisłości sędziów. Tej jednak nie można w żaden sposób „organizować”**, bo jest ona niepodzielna. Trudno bowiem wymagać, by sędzia w sprawach czysto krajowych był niezawisły w inny sposób niż w przypadku spraw unijnych – tym bardziej, że nie da się z góry ustalić, do jakiej kategorii ostatecznie zalicza się dana sprawa.

6 Ingerencja Unii Europejskiej w krajowe sądownictwo narusza suwerenność i tożsamość konstytucyjną Polski

Zarówno przed upolitycznionym Trybunałem Konstytucyjnym, jak i przed Trybunałem Sprawiedliwości poprzedni rząd podnosił zarzuty, że instytucje unijne, wymagając od Polski zapewnienia skutecznej ochrony sądowej tak, jak rozumie się ją w Unii, naruszają polską suwerenność i tożsamość konstytucyjną. Argument ten jest złożony i po części odnosi się do braku kompetencji Unii w sprawach organizacji wymiaru sprawiedliwości ⁵ i rzekomej niezgodności polskiej konstytucji z unijnymi standardami skutecznej ochrony sądowej ¹⁵. Zdaniem jego zwolenników, stosowanie standardów unijnych miało prowadzić do naruszenia naszej tożsamości narodowej Polski, o czym stanowi art. 4 ust. 2 TUE.

Suwerenność jest atrybutem państwa umożliwiającym mu samodzielne decydowanie o swoich sprawach. Przystąpienie Polski do Unii nastąpiło dobrowolnie i w zgodzie z konstytucją. Traktaty unijne przewidują możliwość ich zmiany, wystąpienia z Unii, określają kompetencje poszczególnych instytucji oraz procedury egzekwowania prawa unijnego. **Fakt, że Unia wymaga od Polski przestrzegania standardów, nie jest więc przejawem naruszenia suwerenności, lecz przykładem jej wykonywania** – państwo nadal może zabiegać o zmianę traktatów, kontestować unijne przepisy czy wreszcie wystąpić z Unii.

Jak miał okazję wskazać Trybunał Sprawiedliwości, skuteczna ochrona sądowa jest jednym z elementów państwa prawnego, których przestrzeganie jest warunkiem przystąpienia do Unii ¹. Jak dodał, nie można więc twierdzić, że stosowanie tych standardów narusza tożsamość narodową Polski, bo stałoby to w sprzeczności z celem, dla którego ustanowiono Unię i równością państw członkowskich.

7 Niemiecki sąd konstytucyjny mógł zakwestionować wyrok Trybunału Sprawiedliwości, a polski Trybunał Konstytucyjny już nie

W 2020 roku niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że program skupu aktywów sektora publicznego przez Europejski Bank Centralny jest częściowo niezgodny z ustawą zasadniczą. Uznano, że, wydając wyrok w tej samej sprawie, Trybunał Sprawiedliwości działał poza swoimi kompetencjami (*ultra vires*) 8. Poprzedni rząd w Polsce wykorzystał to orzeczenie jako argument potwierdzający kompetencje Trybunału Konstytucyjnego do kwestionowania prawa Unii (K 3/21).

Istnieją jednak istotne różnice między rozstrzygnięciem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a decyzją polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie w Polsce zostało wszczęte na wniosek Prezesa Rady Ministrów w reakcji na wyrok Trybunału Sprawiedliwości dotyczący polskiego sądownictwa. Skutkiem decyzji Trybunału Konstytucyjnego było podważenie wymogów skutecznej ochrony sądowej 15. Z kolei Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości za wydane *ultra vires*, gdyż jego zdaniem organ ten zbyt powierzchownie ocenił proporcjonalność programu skupu aktywów – a zatem skorzystał ze swoich kompetencji nie w pełni, przez co je naruszył.

W 2021 roku Komisja Europejska wszczęła wobec Niemiec postępowanie przeciwnaruszeniowe w związku z wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jednak Niemcy zadeklarowały, że będą respektować prawo unijne, co zakończyło procedurę 4. Zarazem postępowanie ws. Trybunału Konstytucyjnego nadal trwa i toczy się obecnie przed Trybunałem Sprawiedliwości (C-448/23).

8 Trybunał Sprawiedliwości, decydując o sprawach polskiego sądownictwa, działa *ultra vires*

Działanie *ultra vires* zakłada wykroczenie poza przyznane kompetencje. W rezultacie rozstrzygnięcia danego organu nie powinny być stosowane i nie korzystają one z ochrony przyznanej przez system prawny.

W ostatnich latach takie zarzuty pojawiały się wobec orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wydanych w sprawach dotyczących polskiego sądownictwa. Obok polityków poprzedniej większości rządzącej formułowali je przedstawiciele upolitycznionych instytucji, w tym Krajowej Rady Sądownictwa czy Trybunału Konstytucyjnego. Twierdzili oni, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do orzekania w kwestiach organizacji sądownictwa, a w rezultacie jego orzeczenia wydane w tych sprawach pozbawione są mocy prawnej. Ich zdaniem Polska, przystępując do Unii, nie wyraziła na to zgody.

Podobnie jak w przypadku argumentu o braku kompetencji Unii w sprawach organizacji sądownictwa **5**, także ten zarzut jest nietrafiony. **Nie jest wykroczeniem poza kompetencje orzekanie przez Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniach wyraźnie wskazanych w traktatach** – zarówno, gdy chodzi o ustalanie wykładni lub ważności prawa unijnego w ramach pytań prejudycjalnych czy ze skarg na państwa członkowskie. **Fakt, że przedmiot tych postępowań dotyczy polskiego sądownictwa nie ma nic wspólnego z naruszeniem przez Trybunał Sprawiedliwości swoich kompetencji.** Podobnie byłoby wtedy, gdyby organ ten rozstrzygał sprawę dyskryminacji ze względu na płeć w siłach zbrojnych państwa członkowskiego. Nie oznacza to jednak jeszcze, że Unia reguluje sprawy organizacji krajowego wojska.

9 Polska nie musi stosować się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, bo te nie zostały wymienione w traktatach jako źródła prawa unijnego

Jednym z argumentów, prezentowanym głównie przez niektórych członków upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego, jest to, że Polska nie musi uwzględniać wyroków Trybunału Sprawiedliwości, gdyż te nie zostały wymienione w art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako źródła prawa.

To prawda, że przepis ten wymienia jedynie rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, które przyjmować mogą instytucje Unii. Niemniej nie wyczerpuje to źródeł prawa unijnego.

Przykładowo, zgodnie z art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, część prawa Unii stanowią prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Omawiany argument przemilcza tę kwestię.

Jeśli chodzi o orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, to ich moc wiążącą określają inne przepisy traktatów. Jak wynika z art. 19 ust. 1 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, zaś ust. 3 wymienia najważniejsze z procedur. Skoro zatem Trybunałowi Sprawiedliwości przysługuje wyłączna kompetencja do ustalania wiążącej wykładni prawa Unii i orzekania o ważności aktów instytucji unijnych, to w rezultacie wszystkie podmioty objęte prawem Unii, w tym państwa członkowskie, powinny szanować tę kompetencję i stosować się do jego orzeczeń. Tyczy się to tym bardziej postępowania przeciwnaruszeniowego, w przypadku którego art. 260 TFUE wyraźnie nakazuje państwom członkowskim podjęcie wszelkich środków w celu wykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości.

10 Przyjęte regulacje dotyczące polskiego sądownictwa były analogiczne do rozwiązań obowiązujących w innych państwach członkowskich

Jednym z głównych argumentów za zmianami w wymiarze sprawiedliwości, prezentowanym przez przedstawicieli poprzedniego rządu, był fakt występowania w innych państwach członkowskich Unii analogicznych rozwiązań prawnych. Wyciągano z tego wnioski, że działania instytucji unijnych wobec Polski są nieuzasadnione – a w każdym razie, że Polska traktowana jest nierówno.

To prawda, że część rozwiązań przyjętych w Polsce występuje w innych państwach członkowskich.

Przykładowo w Hiszpanii część składu organu będącego odpowiednikiem polskiej Krajowej Rady Sądownictwa jest wybierana przez parlament, w Niemczech sędziowie powoływani są z udziałem polityków, a we Francji funkcjonuje procedura zbliżona do skargi nadzwyczajnej.

Istotna różnica tkwi jednak w szczegółach, systemowych skutkach wprowadzanych zmian oraz intencjach polskiego rządu, jakie przyświecały ich przyjęciu – na co w kolejnych wyrokach wskazywał Trybunał Sprawiedliwości. Na dane rozwiązania należy bowiem patrzeć całościowo i brać pod uwagę ich kontekst. Nawet pozornie podobne instytucje mogą funkcjonować zupełnie inaczej w różnych państwach.

Zarazem fakt, że w innym państwie członkowskim występują rozwiązania potencjalnie niezgodne z prawem unijnym, nie zwalnia Polski z obowiązku przestrzegania tego prawa 4. W każdym razie polski rząd, podobnie jak Czechy w sprawie kopalni Turów, mógł skierować do Trybunału Sprawiedliwości skargę na dane państwo 14. Tak się jednak nie stało.

11 Zakończenie wobec Polski procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej miało charakter polityczny

W maju 2024 roku Komisja Europejska zdecydowała się zakończyć procedurę z art. 7 ust. 1 TUE, wszczętą wobec Polski w grudniu 2017 roku. W debacie publicznej pojawiły się głosy, że był to ruch polityczny, wynikający ze zmiany większości rządzącej.

Przyczyną do wszczęcia tej procedury było uznanie, że zmiany legislacyjne w Polsce dotyczące wymiaru sprawiedliwości doprowadziły do „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości państwa prawnego”. W kolejnych latach sytuacja pogarszała się, o czym świadczyły kolejne działania polskich władz i co potwierdzały odpowiadające im wyroki Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazujące na systemowe problemy m.in. z powoływaniem sędziów.

Po zmianie władzy Minister Sprawiedliwości przedstawił na forum unijnym tzw. *Plan działania*, zawierający harmonogram działań naprawczych. Ponadto, za pomocą narzędzi podustawowych istotnie ograniczył ryzyko ponownego wystąpienia najbardziej poważnych naruszeń, m.in. nie ogłaszając konkursów na wolne stanowiska sędziowskie przed upolitycznioną Krajową Radą Sądownictwa czy odbierając upolitycznionym rzecznikom dyscyplinarnym sprawy, w których sędziowie ścigani byli za wydawane orzeczenia. Nie rozwiązało to wszystkich problemów, jednak w ocenie Komisji Europejskiej nie występuje już wyraźne ryzyko, że w Polsce dochodzi do poważnego naruszenia praworządności. Jednoznaczna intencja polskich władz przywrócenia rządów prawa i poszanowania prawa unijnego wystarczyła do obniżenia poziomu napięcia, co znalazło swój wyraz w decyzji Komisji Europejskiej.

12 **Blokowanie, a następnie uruchomienie, po zmianie władzy w Polsce, płatności z funduszy unijnych oraz na Krajowy Plan Odbudowy, miało charakter polityczny**

Do końca 2023 roku Komisja Europejska nie wypłacała Polsce środków z funduszy unijnych oraz na Krajowy Plan Odbudowy. Zmiana podejścia i odblokowanie finansowania nastąpiło po wyborach do Sejmu i Senatu w Polsce, co niektórzy postrzegają jako decyzję o charakterze politycznym. Ich zdaniem, Komisja Europejska miałaby rzekomo celowo blokować wypłaty w okresie rządów poprzedniej większości parlamentarnej, by nagle, po zmianie władzy, uruchomić płatności.

Przyczyną braku wypłat były zachowania leżące po stronie Polski. Środki unijne można otrzymać wtedy, gdy ich wydatkowanie będzie zgodne z Kartą praw podstawowych. Zapewnione muszą być m.in. równe traktowanie beneficjentów czy sądowa kontrola wydatkowania środków. Tymczasem w tzw. samoocenie, przekazanej Komisji Europejskiej, poprzedni rząd zadeklarował (niezgodnie z prawdą), że Karta praw podstawowych w ogóle go nie obowiązuje. Obecna władza zmieniła tę deklarację, co odblokowało wypłaty.

Z kolei brak płatności na Krajowy Plan Odbudowy wynikał z niezłożenia wniosku o wypłatę i ocenę, czy tzw. kamienie milowe zostały osiągnięte „w zadowalający sposób”. Zmiana rządu zbiegła się także z przyjęciem dodatkowego komponentu KPO, który umożliwił wypłatę zaliczek bez konieczności oceny kamieni milowych. Jeśli chodzi o zmiany dotyczące sądownictwa, Komisja Europejska uznała, że wystarczające są zmiany na poziomie podstawowym i stosowanie obowiązującego prawa w zgodzie z prawem Unii. **Trudno uznać decyzję Komisji Europejskiej za „polityczną”, skoro wcześniej w ogóle nie otrzymała od Polski wniosku o płatność i nie miała okazji oficjalnie wypowiedzieć się w tej sprawie.**

13 Mechanizm warunkowości narusza prawo unijne i ma na celu obejście procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej

Przyjęty w 2020 roku mechanizm warunkowości, znany jako „pieniądze za praworządność”, pozwala ograniczyć państwom członkowskim wypłaty z funduszy unijnych w przypadku naruszeń państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie budżetem Unii lub na ochronę unijnych interesów finansowych. Zgodnie z przepisami wpływ ten musi być „wystarczająco bezpośredni”. Oznacza to, że mechanizm może być zastosowany jedynie w przypadku naruszeń o charakterze systemowym, dotyczących m.in. niezależności sądów, prokuratury czy instytucji kontrolnych, co z kolei należy powiązać z uszczerbkiem dla budżetu Unii lub jej interesów finansowych.

Na skutek skarg Polski i Węgier w 2022 roku **Trybunał Sprawiedliwości uznał, że mechanizm ten jest zgodny z prawem unijnym**. Stwierdził on w szczególności, że Unia ma obowiązek bronić, w ramach swoich kompetencji, wartości takich jak państwo prawa czy solidarność ②, a samo rozporządzenie ma na celu ochronę budżetu, a nie karanie państw za naruszenia praworządności.

Jednocześnie uznano, że mechanizm ten nie stanowi obejścia procedury z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej ⑪. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości, wiele postanowień traktatów konkretyzuje wartości zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, których poszanowanie można egzekwować w ramach innych procedur – zarówno ustawodawczych, jak i sądowych. Artykuł 7 ust. 1 jest zatem jednym z wielu narzędzi pozwalających zapewnić przestrzeganie tych wartości, zaś sam mechanizm warunkowości, jak wskazano wyżej, spełnia inne cele.

14 Obowiązek zapłaty kar dziennych, w ramach środków tymczasowych nałożonych w sprawach kopalni Turów i tzw. ustawy kagańcowej, jest nielegalny – podobnie jak potrącenie tych kar przez Komisję Europejską

W postępowaniach dotyczących kopalni Turów (C-121/21) oraz tzw. ustawy kagańcowej (C-204/21), Trybunał Sprawiedliwości wydał środki tymczasowe, których Polska nie respektowała. W celu skłonienia jej do ich przestrzegania, Trybunał Sprawiedliwości nałożył kary dzienne – 500 000 euro dziennie w pierwszej sprawie i 1 000 000 euro dziennie w drugiej (później obniżoną o połowę). Polska nie zapłaciła tych kar, więc Komisja Europejska potrąciła je z należnych Polsce środków unijnych.

Zgodnie z art. 279 TFUE, w postępowaniach przeciwnaruszeniowych Trybunał Sprawiedliwości może zarządzić niezbędne środki tymczasowe, co może obejmować także obowiązek zapłaty kary dziennej w przypadku ich nieprzestrzegania. Dotychczas każde państwo respektowało takie środki, więc nie jest zaskoczeniem, że obowiązek zapłaty miał miejsce po raz pierwszy w sprawach dotyczących Polski.

W 2023 roku upolityczniony Trybunał Konstytucyjny uznał, że nakładanie kar dziennych w ramach środków tymczasowych jest niekonstytucyjne (K 8/21) **15**. Decyzja ta ma jednak wpływu na instytucje unijne, których nie wiążą krajowe konstytucje. Ponadto, ze względu na brak niezależności Trybunału Konstytucyjnego, inne organy państwa nie mogą jej stosować, gdyż byłoby to niezgodne z prawem Unii.

W niedawnym wyroku (T-200/22 i T-314/22) **Sąd Unii Europejskiej uznał, że potrącenie kar dziennych w sprawie Turowa, mimo ugody z Czechami i wycofania skargi, było legalne.** Kary te miały bowiem na celu skłonienie Polski do stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nieodłączną cechą państwa prawa.

15 Nie wolno stosować unijnych standardów praworządności, bo te zostały uznane za niezgodne z konstytucją

W serii decyzji upolityczniony Trybunał Konstytucyjny uznał, że niektóre elementy prawa Unii, związane z wartością rządów prawa, są niezgodne z konstytucją. Stwierdził on w szczególności, że dopuszczalne jest, by upolityczniona Krajowa Rada Sądownictwa brała udział w powoływaniu sędziów, z kolei niekonstytucyjne jest badanie przez sądy statusu sędziów czy nakładanie przez Trybunał Sprawiedliwości, w ramach środków tymczasowych, obowiązku zapłaty kary dziennej 14. Rozstrzygnięcia te miały na celu potwierdzenie zmian w wymiarze sprawiedliwości dokonanych przez poprzedni rząd, a następnie uniemożliwienie jakiegokolwiek kontroli tych zmian czy wyciągnięcia konsekwencji w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z prawem unijnym.

Wartości, na których opiera się Unia, w tym państwo prawne, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Dotychczas żadne z nich otwarcie nie zakwestionowało tych wartości przed swoim sądem konstytucyjnym. **Z perspektywy prawa unijnego decyzji upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego nie wolno stosować.** Po pierwsze, zostały one wydane przez organ, który nie stanowi już niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego zgodnie z prawem. Po drugie, sama treść tych orzeczeń w rażący sposób narusza podstawowe zasady prawa Unii – czego rezultatem jest skarga Komisji Europejskiej na Polskę wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości (C-448/23). **Uznawanie tych decyzji naraża Polskę na kary finansowe oraz obowiązek wypłaty odszkodowań** obywatelom i firmom pokrzywdzonym w wyniku ich stosowania.