

**Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz  
wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej**

**W sprawie niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych bzdur**

**Artykuł 2 TUE:**

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w 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.”.

**Autorzy z zespołu Team Europe:**

prof. dr hab. **Jan Barcz** (redakcja całości i punkty 1 i 6)

prof. dr hab. **Robert Grzeszczak** (punkty 3, 8 i 9)

prof. dr hab. **Artur Nowak-Far** (punkty 4 i 7)

Ambasador **Jan Truszczyński** (punkty 2 i 5)

**Najważniejsze powoływane w tekście akronimy:**

**EKPCz** Europejska Konwencja o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności

**ETPCz** Europejski Trybunał Praw Człowieka

**KPP** Karta Praw Podstawowych UE

**TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TUE** Traktat o Unii Europejskiej

**TS** Trybunał Sprawiedliwości

**UE** Unia Europejska

## Uwagi wstępne

Podczas emocjonalnej dyskusji na temat groźby zastosowania przez rządy Polski i Węgier weta wobec rozporządzenia w sprawie kolejnej perspektywy budżetowej oraz wobec decyzji w sprawie ustanowienia funduszu „Przyszłe Pokolenie UE” przedstawiciele formacji rządzącej w Polsce posługują się szeregiem niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych kłamstw odnoszących się do zasad funkcjonowania Unii Europejskiej i relacji między Unią i jej państwami członkowskimi.

Samo już pojęcie „weta” jest w tym przypadku nieprawidłowo zastosowane. W Unii Europejskiej każde państwo może blokować podjęcie określonej decyzji jedynie w ramach przewidzianych procedur, tj. samodzielnie, jeśli w danej procedurze wymagana jest jednomyślność oraz budując wraz z grupą państw tzw. mniejszość blokującą, naturalnie jeżeli Rada UE działa większością kwalifikowaną. Możliwe jest oczywiście blokowanie w ramach negocjacji dyplomatycznych przyjęcia określonych rozwiązań w traktatach rewizyjnych względnie akcesyjnych. W takich przypadkach chodzi jednak o umowy międzynarodowe, dla których wejścia w życie wymagana jest zgoda wszystkich państw.

Rozporządzenie „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” przyjmowane jest zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Oznacza to, że Rada UE podejmuje decyzję większością kwalifikowaną. Rząd polski wraz z rządem węgierskim nie są w stanie zbudować tzw. mniejszości blokującej. Pozostają osamotnione. Rozporządzenie może więc zostać stosownie do tej procedury, przewidzianej w art. 322 ust. 1 TFUE, uchwalone. Aby temu zapobiec rządy polski i węgierski zagroziły zablokowaniem przyjęcia innych aktów prawnych - wspomnianego rozporządzenia w sprawie kolejnej perspektywy budżetowej oraz decyzji w sprawie ustanowienia funduszu „Przyszłe Pokolenie UE”, które wymagają jednomyślności.

Jest to działanie sprzeczne z aksjologią UE, charakterem i celem procedur traktatowych – możliwość weta ma dotyczyć danego aktu prawnego, a nie być instrumentem nacisku, a wręcz szantażu, aby osiągnąć z goła inny cel: w tym wypadku bowiem rzecz nie w tym aby zablokować Wieloletnie ramy finansowe, ale żeby nie dopuścić do przyjęcia rozporządzenia warunkującego wypłaty z

budżetu UE przestrzeganiem zasady praworządności. Jest to nadużywanie procedur dla celów politycznych.

W celu uzasadnienia takiego działania w „narracji” stosowanej przez przedstawicieli formacji rządzącej pojawiło się szereg intencjonalnych przekłamań. Wskazujemy najważniejsze obszary dotknięte takimi „zabiegami”.

**Zacząć jednak należy od tego, że nie chodzi w tym przypadku o działanie w ramach procedur przewidzianych w Traktatach ustanawiających UE, ale o zwykły szantaż polityczny, w którym zakładnikiem są przede wszystkim podmioty gospodarcze państw członkowskich UE oraz obywatele Unii, konfrontowani z katastrofalnymi konsekwencjami pandemii korona wirusa. Dla rządzących obecnie w Polsce i na Węgrzech formacji liczy się jedynie dalsze utrzymanie się przy władzy i zamienienie państw w bezwolne satrapie. Praworządność jest na tej drodze najważniejszą przeszkodą.**

\*\*\*

**1. Błędym poglądem jest głoszenie w opiniach przedstawicieli formacji rządzącej, że Unia Europejska jest „wymagowanym” tworem pozbawiony własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności (zasady państwa prawa). Wbrew takiemu pogładowi, projekt rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” odwołuje się do jednoznacznej i uznanej w prawie UE oraz w konstytucjach jej państw członkowskich zasady praworządności:**

- U źródła procesu integracji europejskiej tkwiło przekonanie o konieczności zapobieżenia tragedii obu wojen światowych i stworzenia między państwami więzów gwarantujących trwałą pokój, więzów odwołujących się do demokratycznych systemów i liberalnej gospodarki. Przez kilkadziesiąt lat rozwoju integracji europejskiej ten system wartości był konsekwentnie umacniany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w odwołaniu do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych (przede wszystkim Europejskiej konwencji praw człowieka), a obecne znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w art. 2 TUE oraz Karcie praw podstawowych UE. Unia Europejska jest wspólnotą wartości i wspólnotą prawną, co jest zasadniczą przesłanką zacieśniania integracji odwołującej się do wzajemnego zaufania<sup>1</sup>.
- Praworządność stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego konstytucjonalizmu oraz organizacji międzynarodowych w zakresie wykonywania władzy publicznej. Zwłaszcza gwarantuje ona, że „wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów”.
- Gwarancje przestrzegania praworządności w systemach poszczególnych państw mogą różnić się w zależności od ich ustroju. Niemniej z orzecznictwa unijnego Trybunału Sprawiedliwości, ETPC, dokumentów sporządzonych w ramach Rady Europy, zwłaszcza przez Komisję

---

<sup>1</sup> Rozwój zasady praworządności w UE, utożsamianej z zasadą państwa prawnego, oraz sprecyzowanie tego pojęcia w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości został sumarycznie opisany w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. „Nowe ramy na rzecz umacniania praworządności”. COM (2014) 158. Natomiast znaczenie zasady praworządności w zagwarantowaniu interesów finansowych UE, w odesłaniu do miarodajnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jest szczegółowo omówione w preambule do projektu rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii”. Cytaty powoływane w tym punkcie pochodzą z tych dokumentów.

Wenecką, można wywieść katalog podstawowych zasad, stanowiących korpus praworządności. Składają się one na „definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 Traktatu UE.”. Chodzi tu – obok zasady trójpodziału władzy - o takie zasady, jak „legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa”.

- Orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości i ETPC potwierdza, że „zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są one narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych.”. „Oznacza to, że poszanowanie praworządności jest nierozdzielnie powiązane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy”.
- Praworządność ma szczególne znaczenie dla Unii Europejskiej: „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 członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE jako Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”; wiarygodność zasady zaufania jest podstawą sprawnego działania współpracy sądów w sprawach cywilnych, karnych, współpracy policji, całego obrotu gospodarczego w UE.
- W art. 2 projekt rozporządzenia opisuje zasadę praworządności odwołując się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości: „*Zasada praworządności (the rule of law) odnosi się do wartości zawartych w art. 2 TUE. Zasada praworządności obejmuje legalność, co oznacza*

*przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczną ochronę sądową, włączając w to dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez niezależne i bezstronne sądy, obejmuje ona również ochronę praw podstawowych, podział władz, zakaz dyskryminacji i równość wobec prawa. Zasada praworządności musi być rozumiana przy uwzględnieniu innych wartości i zasad Unii zawartych w art. 2 TUE.”.*

**Uświadomić sobie należy, że przewidziana w projekcie rozporządzenia możliwość odwołania się do powyższych podstawowych zasad każdego demokratycznego państwa jako testu kontroli wydatkowania funduszy unijnych jest dla obecnej formacji rządzącej w Polsce (i na Węgrzech) przyczyną zamiaru blokowania budżetu UE oraz dodatkowych środków z funduszu „Przyszłe Pokolenie UE”, niezbędnych dla państw członkowskich UE, ich gospodarek i obywateli Unii w obliczu zagrożeń wynikających z pandemii korona wirusa. Tak mogą działać jedynie reżimy niedemokratyczne, dążące do konstruowania systemów autorytarnych.**

**2. Wbrew pogładowi głoszonemu przez przedstawicieli formacji rządzącej, użyta przez nią groźba weta wobec wieloletniego budżetu UE i funduszu odbudowy nie jest żadnym standardowym ruchem negocjacyjnym. To posunięcie daleko odbiegające od zwyczajów w łonie Unii:**

- W UE jednomyślne podejmowanie decyzji zachowało się w nielicznych, chociaż istotnych obszarach. To przyjmowanie konkluzji politycznych przez Radę Europejską, zmiany traktatów założycielskich Unii oraz negocjowanie z kandydatami w ramach tzw. konferencji międzyrządowych, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, podatki pośrednie, niektóre elementy polityki socjalnej i zatrudnienia oraz zawieranych z krajami trzecimi umów handlowych, stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia wartości europejskich przez państwo członkowskie UE, a także sprawy budżetowe (decydowanie o poziomie zasobów własnych Unii, o budżecie wieloletnim oraz o budżecie rocznym).

- W każdym z powyższych obszarów negocjujące państwa UE mają świadomość konieczności znajdowania wspólnego mianownika, uwzględniającego istniejące **wewnątrz danej materii rokowań** istotne potrzeby i priorytety każdego z państw. Jeśli priorytety są nierealistycznie wyolbrzymione lub niezwiązane bezpośrednio z materią rokowań, a istnieje możliwość ich pominięcia, partnerzy posłużą się taką możliwością; w ten sposób w 2012 r. zamiast zmiany traktatów Pakt Fiskalny powstał na bazie umowy międzyrządowej, a Wielka Brytania nie zrealizowała swoich żądań i znalazła się poza Paktem. Jeśli natomiast takiej możliwości nie ma, rodzi się i utrzymuje wyraźna dynamika na rzecz odejścia od zasady jednomyślności: tak jest np. w obszarze WPZiB, w reakcji na blokowanie przez niektóre państwa UE - z przyczyn leżących poza materią WPZiB - wspólnych stanowisk Unii w obronie praw człowieka.
- W praktyce UE sygnały o możliwości użycia weta są stosowane z dużym umiarem, ponieważ zamiast oczekiwanego uzysku dają czasem wetującemu ujemny wynik netto. Z reguły dotyczą spraw, stojących w zrozumiałej dla wszystkich i akceptowalnej proporcji do całości negocjowanych kwestii.
- **Weto, którego użyciem grozi obecnie rząd polski oraz rząd Orbana, to w oczach partnerów desperacki i substancjonalnie nieuprawniony zabieg, a w istocie brutalny szantaż:**
  - **po pierwsze**, Polska ani Węgry nie mają żadnych zastrzeżeń do wielkości i struktury obu wetowanych instrumentów finansowych, blokując je z przyczyny leżącej poza tymi instrumentami;
  - **po drugie**, występuje rażąco olbrzymia dysproporcja między żądaniem osłabienia czy wręcz rozerwania związku praworządności z wykonywaniem budżetu, a wynikającymi z następstw pandemii rozmiarami pilnych potrzeb gospodarek i społeczeństw wszystkich państw UE;
  - **po trzecie**, rozporządzenie o ogólnym mechanizmie warunkowości jest już tak czy inaczej u końca drogi legislacyjnej i wejdzie w życie 1 stycznia 2021, a w unijnym porządku prawotwórczym nie ma obecnie miejsca na jakąkolwiek jego renegocjację;

- **po czwarte**, ruch Polski i Węgier jest dla partnerów zarówno nie do przyjęcia – bo godzi w ich żywotne interesy – jak też niezrozumiały – bo oba państwa należą do największych beneficjentów netto obu instrumentów i mają szczególnie wiele do stracenia.

### **3. Błędym poglądem jest, że projekt rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” narusza suwerenność państw członkowskich UE oraz brakuje mu solidnej podstawy prawnej w Traktatach stanowiących podstawę UE:**

- Powoływanie argumentu utraty suwerenności państw członkowskich UE w związku z wprowadzeniem mechanizmu warunkowości wynika z **ignorancji lub celowego manipulowania opinią publiczną**. Procedury dotyczące przestrzegania zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie są znane od początku istnienia Unii (wówczas Wspólnot Europejskich). Procedury zaproponowane w projekcie rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” mają jasną podstawę prawną, nie zastępują innych procedur prawnych, nakierowane są na zabezpieczenie finansów UE.
- Unia Europejska jest wspólnotą państw i obywateli. Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza, że państwo wstępując do niej powierza wykonywanie kompetencji (traktatowo określonego ich zakresu) na rzecz jej instytucji. W efekcie, a co jest od dekad ustalone i zgodnie dotąd wykonywane, dzieli się kompetencjami z Unią, wspólnie je wykonując, w **duchu lojalności i solidarności**. Wynikiem wykonywania tych kompetencji jest tworzenie prawa, jak rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii”, które wspólnie i w tym samym zakresie, wiąże wszystkie państwa członkowskie i samą Unię.
- Również powiązanie praworządności i funduszy unijnych nie jest nowe. Podobne mechanizmy są znane w prawie Unii od lat. Państwa i instytucje unijne wypracowały bowiem **szereg mechanizmów i procesów promujących praworządność i jej stosowanie oraz ją zabezpieczających na różnych poziomach**. W efekcie w UE funkcjonuje wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego (promocja praworządności), europejski mechanizm



ochrony praworządności<sup>2</sup>, tzw. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup>, a także procedury reakcji ze strony instytucji Unii wobec łamania praworządności w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE), a także mechanizmy skierowane wprost na ochronę wartości UE określonych w art. 2 TUE (w tym praworządności), tj. miękką procedurą prowadzoną przez Komisję Europejską na podstawie Komunikatu z 2014 r. oraz twardą – tzw. „atomowa” - procedura art. 7 TUE. **Mechanizm powiązania praworządności i wypłat środków unijnych uzupełnia powyższe instrumenty, chroni budżet Unii wspiera należyte zarządzanie finansami** oraz ochronę interesów finansowych Unii – zgodnie z postanowieniami Traktatów stanowiących UE.

- W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w art. 322 ust. 1 lit. a) znajduje się wyraźna i bezpośrednia podstawa prawna do wydania rozporządzeń określających warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków. Jest to podstawa związana z budżetem i finansami Unii, a tym zajmuje się właśnie proponowane rozporządzenie „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” – tzn. wiążące wypłaty z budżetu środków unijnych od przestrzegania zasady praworządności.
- Określona jest także wyraźnie procedura legislacyjna dla uchwalenia tego rozporządzenia, jest to zwykła procedura ustawodawcza, w której wniosek przygotowuje Komisja Europejska (tak stało się w 2018 roku), a dalsze prace odbywają się w Parlamencie Europejskim i w Radzie UE (co trwa aktualnie). Rada UE podejmuje decyzję większością kwalifikowaną swoich członków (ministrów państw członkowskich), a Parlament Europejski zwykłą większością głosów swoich deputowanych.
- **Istnieje bezpośredni związek między poszanowaniem praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu Unii** zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, zapisanymi w art. 317 TFUE.

---

<sup>2</sup> Europejski mechanizm praworządności to coroczna procedura dialogu na temat praworządności między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim, z udziałem państw członkowskich, parlamentów narodowych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych. Podstawowym elementem tej nowej procedury jest sprawozdanie na temat praworządności, zob. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_pl)

<sup>3</sup> Tablica zawiera porównawczy przegląd niezależności, jakości i efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich UE, zob. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO\\_19\\_2233](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_19_2233)

Właściwe zarządzanie finansami (tj. środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej) będzie zapewnione przez państwa członkowskie tylko wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, a przypadki nadużyć finansowych (w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów lub innych naruszeń prawa) są skutecznie ścigane przez odpowiednie służby dochodzeniowe i prokuraturę, a arbitralne lub niezgodne z prawem decyzje organów publicznych, w tym organów egzekwowania prawa, podlegają skutecznej kontroli sądowej sprawowanej przez niezależne sądy krajowe oraz Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>4</sup>. Niezależne sądy oraz właściwe działające organy dochodzeniowe są minimalną gwarancją wykrywania i kontroli niezgodnych z prawem i arbitralnych decyzji organów publicznych, które mogłyby zaszkodzić interesom finansowym Unii. Dotyczy to w szczególności kontroli sądowej (właściwych sądów krajowych) ważności środków, umów lub innych instrumentów, które stanowią wydatki publiczne lub długi, między innymi na gruncie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

**4. Wbrew temu co głoszone jest w opiniach przedstawicieli formacji rządzącej, procedura określona w art. 7 TUE (uruchomiona już wobec Polski i Węgier z uwagi na zaistnienie u nich ryzyka poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE), nie wyklucza innych procedur unijnych, nakierowanych na zagwarantowanie interesów UE w szczegółowych dziedzinach w przypadku zagrożeń wynikających z niepraworządności w państwie członkowskim:**

- Jak wiadomo, postępowanie z art. 7 TUE dotyczy naruszania przez państwo członkowskie UE zasad praworządności. Takie postępowanie ma charakter autonomiczny w stosunku do wszelkich innych postępowań odnoszących się do aktów łamania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Poprzez autonomię należy rozumieć to, że samo istnienie procedury art. 7 TUE nie może być powodem do wstrzymania wszelkich innych działań Unii Europejskiej (także legislacyjnych) zmierzających do zapewnienia mechanizmów przestrzegania prawa unijnego w odniesieniu do jakiegokolwiek sfery lub aspektu jego funkcjonowania.

---

<sup>4</sup> Precyzuje to preambuła projektu rozporządzenia w punktach 4 do 9.

- Zasadnicze kryteria oceny, które da się zidentyfikować w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do prawidłowego stosowania zasad warunkowości (bo takie już istnieją w prawie UE – np. w odniesieniu do funduszu spójności), są następujące:
  - ustanawiane w prawie wtórnym (np. w unijnych rozporządzeniach) zasady warunkowości nie mogą modyfikować przepisów traktatowych dotyczących odpowiedzialności państw członkowskich za łamanie prawa;
  - przyczyny ustanowienia takich przepisów muszą być inne;
  - ustanawiane przepisy tego rodzaju muszą mieć zatem odrębne od wspomnianych przepisów traktatowych funkcje;
  - takie przepisy muszą zawierać odrębne od przepisów traktatowych reguły postępowania.
- Przepisy projektu rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” stwarzają autonomiczny mechanizm wobec art. 7 TUE. Nie modyfikują ani nie ograniczają stosowania art. 7 TUE, ani art. 258 TFUE (postępowanie o naruszenie Traktatów). Motywem ich wydania (wbrew temu, co niezgodnie z prawdą utrzymuje np. narracja węgierska) jest to, że bez własnych mechanizmów praworządności państwa członkowskiego (co w szczególności objawia się podporządkowaniem władzy sądowniczej rządowi/egzekutywie) nie jest ono w stanie chronić środków pochodzących z budżetu UE przed nielegalnym przywłaszczeniem przez osoby mające silne wsparcie rządu/egzekutywy.
- Regulacyjny kontekst projektu rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” i jego teść (która potencjalnie mogłaby być sformułowana bardziej jednoznacznie) przesądza o tym, że zakres jego stosowania jest inny niż zakres zastosowania wszelkich innych przepisów prawa UE. Przepisy projektu rozporządzenia w szczególności nie wyłączają stosowania art. 7 TUE (czy art. 258 TFUE), a jednocześnie nie czynią z rezultatów zastosowania tych postanowień traktatowych koniecznych prejudykatów zastosowania

przepisów rozporządzenia. Co oczywiste, reguły zawarte w tych wszystkich wspomnianych przepisach są różne.

- **Projekt rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” odwołuje się do prawidłowej podstawy prawnej w art. 322 TFUE i nie jest sprzeczny w innych przepisami prawa UE, w tym z samym art. 7 TUE. Owo rozporządzenie wręcz służy zapewnieniu art. 2 TUE praktycznej doniosłości w kontekście funkcjonowania budżetu.**

**5. Wbrew poglądom przedstawicieli rządzącej obecnie formacji, związek między budżetem UE a praworządnością nie jest „toksyczny” dla integracji, a mechanizm określający ten związek ani nie podważy praworządności, ani nie zdegraduje jej do roli „instrumentu politycznego”:**

- Ponieważ wolą zdecydowanej większości państw Unii jest, by pieniądze z budżetu były użyte skutecznie, sprawnie, należyście i w poszanowaniu prawa, trzeba mieć w ręku narzędzia, pozwalające usuwać lub przynajmniej ograniczać ryzyka dla takiego wydatkowania środków budżetowych.
- Narzędzia zarządzania ryzykiem, zarówno występującym jednorazowo, jak i systemowym, tworzone są przez państwa UE w ramach upoważnienia zawartego w Traktach UE (art. 322 ust. 1 lit. a TFUE). Najważniejszym jest tzw. rozporządzenie finansowe (2018/1046), które daje Komisji Europejskiej m.in. prawo zawieszania lub redukcji płatności (art. 63 ust. 8, art. 131) w przypadku wystąpienia konkretnych ryzyk. Innym przykładem takiego uprawnienia są tzw. wspólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (rozporządzenie (UE) nr 1303/2013), które zawierają (art. 142) listę sytuacji, uzasadniających zawieszenie płatności.
- W ostatnich latach obok ryzyk, zdefiniowanych już i kontrolowanych przez istniejące narzędzia Unii, narosły nowe zagrożenia dla należytego i zgodnego z prawem gospodarowania środkami z budżetu UE. Za takie rosnące ryzyko uznawane jest np. naruszanie niezależności sądownictwa lub ograniczanie efektywności i dostępności środków prawnych, umożliwiających przeciwdziałanie nieprawidłowościom wokół wydatków z budżetu. Innymi słowy, ryzyka wynikające z naruszeń praworządności.

- Dla zarządzania tymi nowymi ryzykami powstaje nowe narzędzie, rozporządzenie o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii. Identycznie jak przy wszystkich poprzednich tego typu instrumentach, jego podstawą prawną jest art. 322 ust. 1 lit. a TFUE. Jako warunek podjęcia działań ochronnych definiuje wykazanie, iż naruszenie praworządności w sposób wystarczająco bezpośredni szkodzi lub niesie poważne ryzyko szkody dla należytego zarządzania budżetem Unii lub dla ochrony finansowych interesów Unii.
- Treść i zakres owego nowego narzędzia ściśle odzwierciedla konsensualne uzgodnienie polityczne Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.: *„Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności”*- i dalej: *„Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu „Przyszłe Pokolenie UE”. W tym kontekście Komisja zaproponuje środki w przypadku naruszeń, przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną”*.
- Reasumując: **nowy mechanizm nie jest „pozatraktatowy”, a właśnie w pełni zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę UE.** Przeznaczony jest do przeciwdziałania naruszeniom praworządności, które „w wystarczająco bezpośredni sposób” niosą ryzyko dla budżetu Unii. Instrument ma charakter prawny, a nie polityczny. Określone w rozporządzeniu wymogi jego stosowania wykluczają arbitralność. Ponadto ten nowy mechanizm zawiera dodatkowe filtry, nie występujące w innych środkach kontroli ryzyk dla budżetu UE: decyzję większością kwalifikowaną w Radzie na podstawie wniosku Komisji, a nawet możliwość dodatkowego omówienia sprawy na szczeblu Rady Europejskiej .

**6. Wbrew poglądom przedstawicieli rządzącej obecnie formacji, projekt rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii” odpowiada uzgodnieniom Rady Europejskiej, które znalazły wyraz w konkluzjach z 21 lipca 2020 r. (w których wszystkie państwa, w tym Polska i Węgry, wyraziły zgodę na kolejną perspektywę finansową oraz na powołanie funduszu „Przyszłe Pokolenie UE”). Nie ma też żadnej potrzeby dokonywania rewizji Traktatów stanowiących UE z tego względu, że mechanizm warunkowości wymagałby zakotwiczenia bezpośrednio w postanowieniach tych Traktatów:**

- Przytoczmy wpieryw stosowne postanowien konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r.. W samych konkluzjach do omawianego problemu odnosi się punkt A24: *„Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE. Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności.”*. Dalsze postanowienia zawiera załącznik do konkluzji. Jego punkt 22 powtarza dosłownie postanowienia cytowanego wyżej punktu A24, natomiast punkt 23, o węzłowym znaczeniu, brzmi: *„Na tej podstawie zostanie wprowadzony system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu „Przyszłe Pokolenie UE”. W tym kontekście Komisja zaproponuje środki w przypadku naruszeń przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną. Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii.”*.
- Węzłowe znaczenie w omawianym kontekście mają dwa problemy:
  - Jaki wpływ może mieć Rady Europejska na uchwalenie rozporządzenia „o ogólnych zasadach warunkowości na rzecz ochrony budżetu Unii?
  - Jaki wpływ może mieć Rada Europejska na podejmowanie decyzji w sprawie zastosowania środków przewidzianych w rozporządzeniu wobec państwa niepraworządnego?
- Jeśli chodzi o pierwszy problem, to punkt 23 załącznika konkluzji może być rozumiany jedynie – stosownie do kompetencji Rady Europejskiej określonych w Traktatach (art. 15 ust. 1 TUE) - jako polityczny „impuls” przyjęcia mechanizmu warunkowości.
  - Stosownie do tego Komisja Europejska wystąpiła z projektem rozporządzenia (projekt pierwotny został przedłożony już 5 maja 2018 r.), którego podstawę prawną jest art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE: rozporządzenie jest więc przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której Rada UE podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, Parlament Europejski zwykłą większością głosów i wysłuchać należy opinii Trybunału Obrachunkowego;

- Rada Europejska nie bierze udziału w tej procedurze. *Notabene* na podstawie art. 15 ust. 1 TUE nie można ona pełnić „funkcji prawodawczej”, poza przypadkami ściśle wskazanymi w Traktatach;
- Stwierdzenie zawarte w konkluzjach, że Rada Europejska „szybko powróci do tej kwestii” może w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej oznaczać jedynie, że sprawa uchwalania rozporządzenia będzie przedmiotem jej szczególnej uwagi. Może się to oczywiście przełożyć na stanowisko państw w Radzie UE, ale – jak wiadomo – **wszystkie państwa, poza Polską i Węgrami, opowiedziały się na wstępnym etapie tej procedury za przyjęciem rozporządzenia;**
- Jak wspomniano Rada Europejska w ściśle określonych w TUE i TFUE przypadkach może podejmować decyzje o charakterze prawnym, występują również nieliczne przypadki, w których Rada Europejska ma wpływ na przebieg procedur stanowienia prawa pochodnego. Chodzi o tzw. hamulec bezpieczeństwa: gdy w toku procedury uchwalania aktu prawa pochodnego decyzja zapada w Radzie UE większością kwalifikowaną, państwo członkowskie może zwrócić się do Rady Europejskiej, wskazując, że przyjęcie takiego aktu prawnego naruszyłoby jego ważne interesy; w takich przypadkach Rada Europejska może m.in. zablokować przyjęcie aktu prawnego, względnie domagać się zmiany jego treści. W grę wchodzi tu jednak o kilka przypadków ściśle określonych w Traktatach. Nie ma wśród nich art. 322 ust. 1 TFUE.
- Drugi natomiast problem dotyczy udziału Rady Europejskiej w samej procedurze (ustanowionej na mocy rozporządzenia) podejmowania środków sanacyjnych wobec państwa niepraworządnego. Z punktu 24 konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. wynika, że inicjatywa podjęcie takiego środka ma wychodzić od Komisji Europejskiej, a ostateczną decyzję podejmować ma Rada UE decydując większością kwalifikowaną.

- Procedura przewidziana w projekcie rozporządzenia w pełni odpowiada tym założeniom (w ramach poszukiwania tzw. kompromisu osłabiono efektywność tej procedury, bowiem według pierwotnego projektu Komisji Europejskiej Rada UE miała podejmować decyzje według tzw. odwrotnej większości kwalifikowanej, tj. projekt Komisji uważany byłby za uchwalony przez Radę UE, o ile nie zablokowałaby ona jego uchwalenie większością kwalifikowaną);
  - Natomiast poszukiwane w postanowieniach punkt 24 konkluzji, iż „Rada Europejska szybko powróci do tej kwestii” uzgodnienia, że Rada Europejska ma być w tej procedurze ostatnią instancją, decydującą jednomyślnie o nałożeniu środka wobec państwa niepraworządnego, nie ma żadnego uzasadnienia, **począwszy od tego, że Rada Europejska nie może co do zasady pełnić „funkcji prawodawczej”, a skończywszy na tym, że jednomyślność w tej sprawie z góry skazywałaby procedurę na nieefektywność;**
  - W istniejących ramach prawa UE, projekt rozporządzenia przewiduje (motyw 17a) możliwość „przedyskutowania” przez Radę Europejską sprawy w „przypadku szczególnym”, po wniesieniu przez Komisję Europejską projektu decyzji do Rady UE. Przedłuża to procedurę w Radzie UE do trzech miesięcy. Wyniki „dyskusji” w Radzie Europejskiej nie mogą być jednak elementem procedury uchwalania decyzji, mogą się jedynie „przełożyć” na stanowiska państw w Radzie UE (która, przypomnijmy – decyduje większością kwalifikowaną. Wyjście poza taką formułę byłoby niezgodne z kompetencjami Rady Europejskiej oraz naruszałoby zasadę autonomii instytucjonalnej (w tym przypadku kompetencje Rady UE), w tym samym byłoby sprzeczne z Traktatami stanowiącymi podstawę UE.
- Przedłożony przez polski i węgierski rząd postulat przeprowadzenia rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE w celu wprowadzenia do nich mechanizmu warunkowości (z decydującą rolą Rady Europejskiej działającej jednomyślnie) jest niepoważny: oznacza w istocie odłożenia sprawy *ad calendas graecas* (na razie nic nie zapowiada, aby w



najbliższych latach doszło do negocjacji nad traktatem rewizyjnym); poza tym postulat taki nie miałby żadnych szans na poparcie ze strony pozostałych państw członkowskich: tego rodzaju mechanizmy sankcyjne, których podstawą prawną są unijne rozporządzenia, istnieją w odniesieniu do funduszy unijnych (o czym były już mowa), a w ostatnich latach wprowadzone zostały w ramach reformy Unii Gospodarczej i Walutowej (w tzw. sześciopaku i tzw. dwupaku); żadne z państw nie kwestionowało ich zgodności z prawem UE. Poza tym państwa zwracają od lat w innym kierunku – wprowadzenia również w odniesieniu do rozporządzenia ustalającego wieloletnie ramy finansowe procedury, w którym Rada UE działa większością kwalifikowaną (zob. akapit drugi w ust. 2 art. 312 TFUE).

- W końcu podkreślić należy, że każde państwo członkowskie może chronić swoje interesy w ramach procedur przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE. W szczególności, jeśli rząd polski i rząd węgierski uważają, że planowane rozporządzenie nie ma podstawy prawnej w tych Traktatach, to mogą po jego wejściu w życie wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie legalności rozporządzenia. Podobnie państwo, wobec którego zastosowany zostanie środek na podstawie rozporządzenia, może skarżyć do Trybunału Sprawiedliwości jego legalność. Unia Europejska jest wspólnotą prawną, a przewidziane w Traktatach procedury działają efektywnie. **Wypowiedzi funkcjonariuszy formacji rządzącej, że nie akceptują takich procedur, ponieważ nie „mają zaufania” do Trybunału Sprawiedliwości świadczą jedynie o zastraszającym nihilizmie prawnym w ich poglądach.**

**7. Wbrew temu, co głoszone jest przez przedstawicieli rządzącej obecnie formacji, odmowa wpłaty składek członkowskich przez Polskę do budżetu UE nie jest żadnym ważkim argumentem w negocjacjach, ani efektywnym środkiem „techniki negocjacyjnej”. Jest zaś koncepcją szkodliwą dla interesów Polski:**

- Płacenie składek do budżetu UE przez państwo członkowskie jest jednym z fundamentalnych obowiązków państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Groźba „niepłacenia składek” jest zatem groźbą

niewykonania tego obowiązku i - tym samym - naruszeniem zobowiązań międzynarodowych Polski.

- Trzeba przy tym zauważyć, że ta groźba nie jest formułowana ścisłym, prawnym językiem, w przez to jest wieloznaczna. Może bowiem oznaczać nieodprowadzanie albo jedynie tzw. wkładu własnego państwa, albo nieodprowadzanie kwot z wszystkich innych źródeł dochodów budżetowych UE, tj. z udziału Unii w podstawie opodatkowania VAT oraz z pobranych ceł od wwozu towarów na unijny obszar celny. Z punktu widzenia prawnego, wszystkie te groźby to groźby naruszenia prawa; w wymiarze politycznym, groźba zupełnego zaprzestania płacenia składek może być uznana za oczywiście bardziej negatywną niż groźba zaprzestania ich płacenia jedynie w jednym tytule.
- Jednak bez względu na wszystkie te oceny, wspomniana groźba jest nieskuteczna i szkodliwa dla polskiego budżetu państwa także dlatego, że Polska więcej z unijnego budżetu otrzymuje niż do niego wkłada. Niepłacenie składek powoduje bowiem odpowiednie ograniczenie wydatków budżetowych Unii Europejskiej, które w największym stopniu dotkną państwa, które zrealizowało swoją zapowiedź niepłacenia składek – **długi państwa wobec budżetu UE mogą być bowiem potrącane z wypłat na rzecz tego państwa.**
- Drugą kwestią jest to, że od należnych kwot naliczone są odsetki. Kwoty należne od państwa członkowskiego a przez nie zapłacone tworzą dług. Po jego stwierdzeniu, właściwy urzędnik Komisji wysyła do państwa notę z określeniem terminu jego spłaty. Po bezskutecznym upływie tego terminu naliczane są odsetki (obecnie 3% w skali roku, ale jej wysokość zmienia stosownie do zmiany właściwej stopy EBC).
- Niepłacenie składek do organizacji międzynarodowych zdarza się w praktyce państw (najdonioślejsza i najbardziej znana jest praktyka USA wobec ONZ, co USA uzasadniają „nieprawidłowym zarządzaniem przez ONZ otrzymanymi pieniędzmi”). W każdym przypadku realizacja takiej groźby jest naruszeniem prawa. Z reguły takie powstrzymanie się od płacenia składek ma sens polityczny wtedy, gdy dana organizacja nie dokonuje późniejszej redystrybucji środków do państwa płacącego albo samo takie państwo jest płatnikiem netto danej organizacji (tj. więcej pieniędzy wpłaca niż otrzymuje). **O innych przypadkach niepłacenia**

składek w praktyce prawidłowo zarządzanych państw nie ma mowy. W tym całym kontekście polska groźba nie ma sensu.

**8. Nie jest prawdą, że Polska jest dyskryminowana przez Komisję Europejską i niektóre państwa członkowskie w ocenie dotyczącej stanu praworządności. Zwodnicze i prowadzące na manowce jest rekomendowanie Polsce aby odwracać dyskusję o praworządności na piętnowanie innych państw oraz instytucji UE. Podobnie sugerowanie składania skarg do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko innym państwom członkowskim w związku z ich poparciem dla powiązania wypłat z budżetu z praworządnością jest nie tylko chybione ale skrajnie nieodpowiedzialne. Działania takie nie tylko nie wpisują się w utrwaloną praktykę koncyliacyjnego członkostwa w UE, ale łamią logikę i sens integracji, a także są sprzeczne z polską racją stanu, stanowiąc dodatkowo formę ordynarnego szantażu:**

- Polska jest coraz bardziej osamotniona w Unii Europejskiej i coraz bardziej dystansuje się od europejskiej kultury prawnej. Partnerstwo w nieszczęśliwej pozycji z Węgrami jest wynikiem polityki krajowej, ale nie jest wspólnotą wizji dla przyszłości Unii. Tego rodzaju sojusze są kruche, bo oparte na narodowych egoizmach pobudzanych krótkimi, doraźnymi interesami politycznymi.
- Naiwnym jest przekonanie, że instytucje UE czy inne państwa członkowskie nie znają spraw polskich i skali naruszeń praworządności. Ułudą jest także to, że sprawy te są do zakrycia przez odwracanie uwagi czy to wyszukiwaniem potknięć u innych państw, czy też przygotowywaniem ksiąg, raportów i opinii – wzorowanych na dokumentach unijnych, a prezentujących perspektywę rządową, raczej kompromitujących Polskę, a przekazywaną dla opinii publicznej w kraju jako receptę dla całej Unii. Tego rodzaju dokumenty nie są traktowane w państwach UE poważnie, wręcz przeciwnie, **stanowią kolejny przykład awanturnictwa politycznego** o nieokreślonym w istocie celu.
- **Jako skrajnie niebezpieczne dla polskiej racji stanu należy uznać rekomendacje do pozywania innych państw członkowskich UE przed**

**Trybunał Sprawiedliwości w związku z ich stanowiskami o naruszeniu praworządności w Polsce** i poparciu powiązania funduszy unijnych i wypłat środków z budżetu UE z zasadą praworządności. Mowa jest tu o skardze z art. 259 TFUE. Zgodnie z nią - każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału, jeśli uzna, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów. W historii integracji europejskiej zaledwie kilka razy została dotąd użyta ta procedura. Ostatni przykład stanowi skarga Węgier przeciwko Słowacji w związku z zakazem wjazdu na terytorium Słowacji Prezydenta Węgier (wyrok z 16 października 2012, Węgry sprawę przegrały). Aktualnie zaś została zainicjowana procedura przez Czechy (przeciwko Polsce) w związku z przedłużeniem działalności kopalni odkrywkowej węgla brunatnego Turów. Czesi wskazują w skardze m.in. na długotrwałą i poważną dewastację środowiska naturalnego, także na swoim terytorium. Skargi tego rodzaju powinny być precyzyjnie uzasadnione merytorycznie, wnoszone po dokładnym rozważeniu skali ewentualnych korzyści i strat. W przeciwnym razie (tak jak skarga węgierska) są przejawem pieniactwa politycznego, co rodzi szczególnie negatywne konsekwencje na arenie międzynarodowej.

- Wskazywanie wybiórczo rozwiązań z innych państw członkowskich w ich systemach sądowniczych, które w większej lub mniejszej mierze odpowiadają poszczególnym rozwiązaniom w nowym ustroju polskiego sądownictwa, mija się z prawdą i nie nadaje się do rzetelnej aplikacji, a służy dezinformacji na wewnętrzny użytek polityczny. **Przykłady są wybierane „pod tezę”, nie pokazują całości uwarunkowań danego państwa, a tylko wybiórczo poszczególne instytucje, procedury, pomijając ważne tło tradycji i kultury prawnej, uwarunkowań politycznych.** Przede wszystkim - pierwsze i podstawowe spojrzenie na sądownictwo polskie musi odbywać się przez pryzmat polskiej Konstytucji, która wyznacza ramy i procedury i która jest łamana wskutek zmian wprowadzanych przez ustawy, bez jej formalnej zmiany. Drugim pryzmatem – jest system Unii Europejskiej i jej wartości, w tym zasada praworządności.
- Programy pomocowe **to nie są pieniądze „które się należą”,** ale są pomocą realizowaną zwłaszcza dla podniesienia poziomu życia obywateli UE z regionów o niższym poziomie rozwoju. Jednak środki te, aby mogły przynosić obiektywne korzyści, muszą być wydatkowane zgodnie z

prawem, a ewentualne naruszenia procedur, muszą być poddane skutecznej kontroli sądowej, a więc sądów niezależnych i niezawisłych. W zasadzie cała dyskusja i protesty polskie w tym zakresie można skwitować, parafrazując słowa byłej premier Beaty Szydło: „**Wystarczy być praworządnym**”. Jako obywatele Polski i obywatele Unii Europejskiej, nie życzymy sobie przecież niczego innego.

### **9. Nie jest prawdą jakoby trybunały konstytucyjne w państwach członkowskich miały kompetencje i podejmowały się kontrolowania legalności wyroków unijnego Trybunału Sprawiedliwości:**

- Nawet jeżeli w historii Unii zdarzały się sytuacje, w których sądy konstytucyjne oceniały zgodność prawa UE (pochodnego) z ich konstytucjami, to były to przypadki incydentalne, uwarunkowane różnymi kwestiami (jak rozwój Unii i otwarta kwestia standardu ochrony praw człowieka w Unii, rewizjami Traktatów stanowiących podstawę UE i ich konsekwencjami dla ustrojów państw członkowskich). Podobnie Trybunał Sprawiedliwości bezpośrednio nie bada legalności wyroków krajowych sądów konstytucyjnych. Każda ocena ze strony Trybunału Konstytucyjnego prawa unijnego **jest wyjściem poza jego kompetencję, a więc aktem *ultra vires*, a co za tym idzie jest oczywiście niezgodna z prawem unijnym**. Co więcej ustalona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia prawa unijnego, a zwłaszcza prawa pierwotnego UE (traktatów unijnych), w tym także ocena orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, nie będzie wiązała sądów krajowych.
- Każdy z trybunałów (Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny) ma precyzyjnie określone pola kompetencji, które bywają bliskie sobie i czasami konkurujące, niemniej **w żadnej mierze sądom konstytucyjnym nie zostało powierzone prawo do oceniania prawa unijnego, w tym wyroków Trybunału Sprawiedliwości**. Trybunał Sprawiedliwości zapewnia jednolitą wykładnię prawa unijnego we wszystkich państwach UE oraz jego przestrzeganie przez organy państw i instytucje UE. Państwa ustanawiają natomiast środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art 19 TUE). Z kolei krajowe trybunały konstytucyjne wykonują sądową kontrolę zgodności ustaw z konstytucją i są gwarantami jej przestrzegania. Polski Trybunał Konstytucyjny jest samodzielnym organem konstytucyjnym państwa, a zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. jego zasadniczym zadaniem jest kontrola hierarchicznej zgodności

norm prawnych, a wyłącznym punktem odniesienia dla tych rozstrzygnięć są normy konstytucyjne.

- Mechanika podziału kompetencji między sądami (krajowymi i unijnymi) opiera się o zasadę jurysdykcji powierzonej. W unijnej przestrzeni prawnej to sądy krajowe odgrywają podstawową rolę w zapewnianiu skutecznej ochrony praw, które przysługują jednostkom zgodnie z prawem UE, stąd tak ważne z perspektywy Unii i jej państw jest to, aby sądy w każdym państwie były niezależne. Sądy te, we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości, są zobowiązane do egzekwowania prawa UE. Głównym mechanizmem tej współpracy są pytania prawne (prejudycjalne). Sądy krajowe mogą, a w pewnych warunkach muszą, zadać pytanie o wykładnię prawa UE (ewentualnie o ważność prawa pochodnego Unii), o ile wykładnia taka będzie użyteczna dla rozstrzygnięcia zawisłego sporu. Dokonana wykładnia, w formie wyroku, wiąże sam sąd pytający (odsyłający) jak i wszystkie sądy (i organy państw członkowskich), gdy będą stosować prawo UE w zakresie dokonanej w sprawie wykładni.
- Wiek XXI to czas multicytryczności, tzn. prawa wieloskładnikowego, które wymaga współpracy między innymi sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości, a także szerzej – organów krajowych i unijnych. **Kluczową rolę odgrywa tu zasada lojalnej współpracy** (art. 4 ust. 3 TUE). Od 1 maja 2004 roku mamy więc w Polsce ustawodawcę krajowego i unijnego, a w efekcie sprawy toczące się przed sądami czy organami administracji publicznej dzielą się na te unijne (z elementem prawa UE) oraz wewnętrzne – czysto krajowe, a więc oparte na prawie tylko krajowym odnoszonym do sytuacji wewnętrznych. Innymi słowy – **do Trybunału Konstytucyjnego należą sprawy krajowe, do Trybunału Sprawiedliwości – sprawy unijne**. W efekcie pytanie o hierarchiczne pierwszeństwo norm, zastępowane jest pytaniem o pierwszeństwo w ich zastosowaniu. Pozwala to na zakończenie ideologizujących dyskusji, jakie właśnie na nowo podgrzewa obecny polski rząd, a w gruncie rzeczy nie prowadzących do żadnych konstruktywnych rozwiązań.
- Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (np. wyrok 14 września 2017 r. w sprawie C-628/15 Trustees) zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich

sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze prawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej lub oczekiwania na to uchylenie.

- **Zamiarem obecnego rządu jest zakwestionowanie nie tylko wyroków Trybunału Sprawiedliwości odnoszących się do spraw praworządności w Polsce, ale generalnie podważenie prawa sądów do zadawania pytań prejudycjalnych.** Należy wyraźnie podkreślić, że odesłanie prejudycjalne to prawo każdego sądu – sąd wyższej instancji nie ma kompetencji, aby uchylić odesłania sądu niższej instancji (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Elchinov C-173/09), sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo wytycznych sądu wyższej instancji po ewentualnym uchyleniu wyroku (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Križan C-416/10), sąd niższej instancji może zadać pytanie mimo nakazu stosowania wykładni sądu konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Ognyanov C-554/14), a sąd może zadać pytanie mimo zakazu wypowiedziania się o sprawie przed wyrokiem i oczywiście sąd wyższej instancji związany jest wykładnią uzyskaną na skutek odesłania sądu niższej instancji. Bez znaczenia pozostaje fakt, że orzeczenie danego sądu podlega kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Križan C-416/10, pkt 72), jak również jest bez znaczenia to, że dany przepis był już wcześniej poddany kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-378/08 ERG, pkt 32).

## Podsumowanie

Jeśli zestawilibyśmy najważniejsze z powyższych stanowisk, reprezentowanych w „narracji” formacji rządzącej, to otrzymamy **gotowy scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej**. W grę wchodzi bowiem kwestionowanie podstawowych zasad i wartości, na jakich zbudowana została Unia, unijnych procedur legislacyjnych, zasad stojących na straży efektywności prawa unijnego, na czele z kwestionowaniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE.

W takiej sytuacji nie będzie mowy o żadnym *Polexicie*, lecz wprawo o głębokiej marginalizacji znaczenia państwa w UE (co już następuje od kilku lat), a w skrajnym przypadku może dojść do wyrzucenia Polski z Unii (co w skrajnym przypadku jest, również wbrew narracji rządzącej formacji, możliwe na podstawie powszechnych reguła międzynarodowego prawa traktatów).

Unia Europejska ma jednak na szczęście dla Polek i Polaków „długi oddech” - znane jest bardzo wysokie, przekraczające 80% poparcie obywateli Polski dla członkostwa Państwa w UE, wiadome jest również, że rządy przychodzą i odchodzą. Na szczęście Unia może więc jeszcze poczekać. Oby czekała jak najkrócej.