

Jan Barcz

**Niepraworządność w Polsce w latach 2016-2023
w świetle standardów unijnych**

Wybór studiów i artykułów naukowych
(2016-2024)

Piaseczno 2024

**Niepraworządność w Polsce w latach 2016-2023
w świetle standardów unijnych**

Jan Barcz

**Niepraworządność w Polsce w latach 2016-2023
w świetle standardów unijnych**

Wybór studiów i artykułów naukowych
(2016-2024)

Jan Barcz

Niepraworządność w Polsce
w latach 2016-2023
w świetle standardów unijnych

Wybór studiów i artykułów naukowych
(2016-2024)

Wydawca: Wszechnica IJM



Ten utwór jest dostępny na [licencji *Creative Commons* Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pełna treść licencji dostępna na stronie creativecommons.org

Książka jest dostępna w Internecie na stronie: www.janbarcz.prv.pl

Wydanie I, Piaseczno 2024

Spis treści

Nota biograficzna autora	8
Wstęp	9
Wykaz zamieszczonych studiów i artykułów naukowych	
• Doktryna Skubiszewskiego (w:) Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przelomu, Poznań 2016	16
• Wstęp do książki Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro, Warszawa 2017	33
• Różnicujący się proces integracji europejskiej (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania (red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018	62
• Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian (w:) Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2	74
• Podsumowanie i wnioski (w:) Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018	96
• Podsumowanie i wnioski (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE	

(red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018	106
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej (w:) <i>Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018</i> (pod redakcją E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewskiej), Warszawa 2019</p> 	125
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Praworządność (wraz z Ewelina Całą-Wacinkiewicz) (w:) <i>Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski.</i> <i>Oceny i wnioski Team Europe.</i> <i>Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce</i>, Warszawa 2019</p> 	151
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego (w:) <i>Państwo i Prawo</i> 2019, nr 1</p> 	159
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Podsumowanie monografii: Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji Europejskiej, Warszawa 2020.....</p> 	188
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.) (wraz z J. Kranzem), (w:) <i>Państwo i Prawo</i> 2020, nr 9</p> 	217
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Praworządność jako podstawowa wartość spajająca proces integracji europejskiej. Rozdział 1 we Wstępie do: Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2026-2017. Red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, <i>Unia Europejska 2020</i></p> 	247
<ul style="list-style-type: none"> <p>• <i>Liberum veto</i> czy większość kwalifikowana - jak decydować o sprawach unijnych? (w:) https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849</p> 	279
<ul style="list-style-type: none"> <p>• Konferencja w sprawie przyszłości Europy</p> 	

- a reformy ustrojowe Unii Europejskiej**
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 9 284
- **Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, niedorzeczności i zwykłych kłamstw**
(wraz z Robertem Grzeszczakiem, Arturem Nowakiem-Far i Janem Truszczyńskim)
(w:) Państwo i Prawo 2021, nr 11 316
 - **Główne kierunki ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej. Tezy**
(w:) Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku. Red. J. Niżnik z udziałem J. Barcza i J. Truszczyńskiego, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021 343
 - **Państwo niepraworządne w zróżnicowanej Unii Europejskiej?**
(w:) Księga pamiątkowa profesor Hanny Suchockiej. Między prawem a polityką, Poznań 2023 360
 - **Na krawędzi Polesxitu: Unia Europejska po ośmiu latach rządów PiS**
(w:) Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2022-2023). Tom IV. Red. J. Barcz i A. Grzelak (rozdział 20), Warszawa 2024 375
 - **Obecna dyskusja nad rewizją unijnych traktatów i rys historyczny proponowanych zmian** (Warszawa, w marcu 2024 roku)
Instytut Spraw Publicznych. Analizy i opinie 2024, nr 157 391
 - **Polska bogatsza niż 20 lat temu stoi przed nowymi wyzwaniami.**
Wywiad Katarzyny Żaczkiewicz-Zborskiej z prof. Janem Barczem dla prawo.pl (30.04.2024 r.) 410

Nota biograficzna autora

Jan Barcz (rocznik 1953) - profesor prawa międzynarodowego, dyplomata, m.in. członek zespołu MSZ negocjującej traktaty polsko-niemieckie 1990-1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001), emerytowany nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe* i Konferencji Ambasadorów RP.

Inne wybory studiów i artykułów naukowych autora:

Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023),

Piaseczno 2023.

Książka dostępna na mojej stronie:

www.janbarcz.prv.pl

oraz w repozytorium:

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7161>

*Polska w Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej
Wybór studiów i artykułów naukowych (1989-2023),*

Piaseczno 2023

Książka dostępna na mojej stronie:

www.janbarcz.prv.pl

oraz w repozytorium:

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7188>

Wstęp

Tematyczne wybory moich studiów i artykułów¹ rozpoczynam tradycyjnie od przypomnienia „doktryny Skubiszewskiego”, czyli głównych założeń fundamentalnej zmiany w polskiej polityce zagranicznej, będącej ważnym aspektem zmian ustrojowych w Polsce 1989/1990. Zasadniczym celem tych zmian było bowiem utwierdzenie demokratycznego charakteru państwa, a utwierdzenie takie możliwe stało się jedynie poprzez zakorzenienie Polski we wspólnocie demokracji europejskich. Przypomnijmy, że furtką otwierającą Polsce drogę do podjęcia negocjacji w sprawie akcesji do Unii Europejskiej oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego było przystąpienie w 1991 r. do Rady Europy i związanie się w 1993 r. Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Natomiast punktem wyjścia negocjacji akcesyjnych prowadzących do członkostwa Polski w Unii było m.in. spełnienie tzw. pierwszego kryterium kopenhaskiego (zawartego w deklaracji kopenhaskiej Rady Europejskiej z czerwca 1993 r.), wskazującego, że członkostwo w Unii warunkowane jest zbudowaniem państwa demokratycznego, praworządnego, respektującego prawa człowieka, w tym ochronę mniejszości².

¹ Zob. *Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023. www.janbarcz.prv.pl

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7161>

Polska w Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej. Wybór studiów i artykułów naukowych (1989-2023), Piaseczno 2023. www.janbarcz.prv.pl

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7188>

² Zob. Oświadczenie Konferencji Ambasadorów RP z 14 kwietnia 2023 r. - *Refleksje w związku z XX rocznicą podpisania Traktatu akcesyjnego*.

<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25242> (dostęp: 16.04.2023 r.).

W latach 2016-2023, podczas rządów Zjednoczonej Prawicy, rzecz szła nie o incydentalne naruszanie praworządności, czy kryzys praworządności, lecz o bezwzględną wojnę wydaną Konstytucji RP z 1997 r. oraz zmianę konstytucyjnego profilu państwa³. Polska przekształcała się w partyjne państwo autorytarne. Zakwestionowano fundamenty zwrotu politycznego państwa po 1989 r., a tym samym również fundamenty polityki zagranicznej. Konsekwencją była głęboka marginalizacja Polski w środowisku międzynarodowym⁴. W przypadku członkostwa w Unii Europejskiej coraz bardziej realna stawała się perspektywa Polesxitu.

W początkowym okresie motywem projektów naukowych było oprotestowanie jawnych, brutalnych ingerencji funkcjonariuszy Zjednoczonej Prawicy w zasady państwa demokratycznego i członkostwa w UE połączone łgarstwami dotyczącymi reguł działania Unii, utwierdzanymi jako „prawda objawiona” w upartyjnionych środkach masowego przekazu. Stąd zrodził się pomysł, zrealizowany wspólnie z profesorem Anną Zawidzką-Łojek, zorganizowania dwóch konferencji. Pierwsza z nich poświęcona była procedurze wstępnej uruchomionej przez Komisję Europejską w sprawie naruszania praworządności w Polsce. Chodziło zwłaszcza o przedyskutowanie i szersze upublicznienie analiz Komisji (i innych instytucji międzynarodowych) ukazujących zakres naruszeń praworządności w Polsce (i na Węgrzech). Druga natomiast odnosiła się do stopniowo konsolidujących się unijnych mechanizmów reagowania na niepraworządność w państwie członkowskim UE. Chodziło zwłaszcza o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, w którym Trybunał potwierdzał i umacniał swoją jurysdykcją w tej dziedzinie.

³ M. Wyrzykowski, *Trwa wojna przeciw konstytucji*, Kultura Liberalna 2021, nr 634, <https://kulturaliberalna.pl/2021/03/02/trwa-wojna-przeciw-konstytucji/> (dostęp: 14.05.2024).

⁴ Zob. *Polska polityka zagraniczna w ruinie. Polish Foreign Policy in Ruins*. Raport Konferencji Ambasadorów RP z 24 września 2023 r. <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/> (dostęp: 16.08.2024 r.).

Następstwem tych konferencji były dwie książki opublikowane w 2018 r. (pod redakcją naukową J. Barcza i A. Zawidzkiej-Łojek): *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE* (autorami rozdziałów byli również: M. Prawda, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, A. Grzelak) i *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (autorami rozdziałów byli również: P. Bogdanowicz, M. Taborowski, A. Frąckowiak-Adamska, A. Grzelak).

Zwracam uwagę na powyższe projekty naukowe, ponieważ zamieszczone w niniejszym wyborze moje artykuły i studia w znacznej mierze są z nimi powiązane. Podobnie jak z projektem naukowym omówionym poniżej, nakierowanym na udokumentowanie „reakcji europejskiej” na naruszenia praworządności w Polsce (łącznie w realizacji tych projektów wzięło udział ponad trzydzieści naukowców⁵, a publikacja jego wyników możliwa była dzięki wsparciu Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie).

W kolejnych latach sytuacja stawała się bowiem coraz poważniejsza, wyraźnie stało się dążenie Zjednoczonej Prawicy do przekształcenia Polski w partyjne państwo autorytarne. Zarazem narastała reakcja ze strony Unii Europejskiej: uruchomiono procedurę art. 7 TUE, wyrazistości zaczynał nabierać mechanizm warunkowości, zwłaszcza zaś znaczenia nabierało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, a procedura prejudycjalna stała się ważnym orężem w ręku odważnych sędziów krajowych. Towarzyszyło temu stopniowo orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz oceny wiążących międzynarodowych instytucji, zajmujących się ochroną demokracji, zwłaszcza praw człowieka. Gorzko żartowaliśmy w gronie autorek i autorów, że jeśli Zjednoczona Prawica

⁵ W kolejności alfabetycznej: J. Barcik, J. Barcz, S. Biernat, P. Bogdanowicz, A. Doczekalska, P. Filipek, A. Frąckowiak-Adamska, L. Garlicki, B. Grabowska-Moroz, A. Grzelak, R. Grzeszczak, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, M. Krawczyńska, J. Kranz, J. Łacny, H. Machińska, M. Mrowicki, A. Nowak-Far, M. Poprzeżyńska, M. Safjan, A. Sakowicz, J. Skrzydło, R. Szyndlauer, J. Truszczyński, C. Węgliński, M. Woiński, A. Wójcik, M. Wróblewski, A. Wyrozumska, M. Wyrzykowski i A. Zawidzka-Łojek.

pozostanie u władzy, to projekt przybierze formę „krótkiej historii WKP(b) w dwunastu tomach”. Dzięki wynikom wyborów z 15 października 2023 r. stało się na szczęście inaczej. Skończyło się na czterech tomach.

Ukazywały się one począwszy od 2020 r. Pierwszy tom tej serii obejmował wybór dokumentów Komisji Europejskiej z okresu tzw. dialogu politycznego z rządem PiS oraz dokumentów opublikowanych przez wiodące instytucje międzynarodowe zajmujące się praworządnością i ochroną praw podstawowych (zwłaszcza Komisji Weneckiej). Wybór dokumentów poprzedzony był naświetleniem pojęcia praworządności w ujęciu prawa UE, omówieniem głównych problemów, jakie poruszane były podczas tzw. dialogu politycznego oraz analizą tych problemów w świetle polskiej Konstytucji. Kolejne trzy tomy (tom II, III składający się z dwóch ksiąg i tom IV), obejmujące kolejne lata do jesieni 2023 r., koncentrują się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym problemów wynikających z narastającej niepraworządności w Polsce. Mają one stałą strukturę: w pierw zamieszczane są orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości poprzedzone glosami, następnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (również poprzedzone glosami), a następnie omawiane „dokonania” „Trybunału Konstytucyjnego” związane z orzecznictwem TSUE i ETPC oraz „kontekst”. Pod tym tytułem mieści się analiza innych, istotnych problemów, powiązanych z tematem wiodącym – na przykład stanowisko Parlamentu Europejskiego wyrażane w licznych rezolucjach, uruchomienie w Unii systemu sporządzania rocznych sprawozdań ze stanu przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie UE, ustanowienie mechanizmu warunkowości, czy analiza (z przytoczeniem przykładów) wypowiedzi czołowych funkcjonariuszy Zjednoczonej Prawicy na temat Unii Europejskiej oraz orzecznictwa TSUE i ETPC. W każdym z tych tomów ostatnia część - załączniki - obejmuje dokumenty instytucji i organizacji krajowych oraz międzynarodowych odnoszące się do sprawy nieprzestrzegania praworządności w Polsce. W ostatnim tomie czwartym rolę podsumowania pełnią eseje wybitnych znawców problemu, m.in. Stanisława Biernata, Lecha Garlickiego, Mirosława Wyrzykowskiego, Hanny Machińskiej.

Tom I

Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017. Red. J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pl/pub/6939>

Tom II

Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2018-2020). Red. J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6fba7d20-f1da-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-pl>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>

Tom III (dwie księgi)

Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2021). Red. J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2022

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>

Tom IV

Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2022-2023). Red. J. Barcz, A. Grzelak. Warszawa 2024

(również dostępna on-line)

Realizacja tego projektu, patrząc już z perspektywy pewnego czasu, była konieczna. Nawet bowiem brutalne naruszenia praworządności oraz zapędy autokratyczne idą w zapomnienie, a funkcjonariusze Zjednoczonej Prawicy z zapałem je realizujące, obecnie – wobec groźby odpowiedzialności politycznej, karnej i moralnej – uskarżają się na naruszanie zasady państwa prawa i ochoczo oraz bezwstydnie szukają ochrony w pogadzanych niedawno unijnych gwarancjach. Trzeba koniecznie zachować w pamięci orzecznictwo TSUE i ETPC, analizy instytucji unijnych oraz organizacji międzynarodowych z lat 2016-2023, pokazujących skalę nadużyć politycznych i działalności przestępczej funkcjonariuszy Zjednoczonej Prawicy, aby trzeźwiej odnieść się do działań, jakie mają doprowadzić do ustanowienia trwałych gwarancji zachowania demokracji w Polsce.

Większość zawartych w niniejszym wyborze moich artykułów naukowych i studiów związana jest – jak wspomniałem – z powyższymi projektami, niemniej część z nich mieści się w „towarzyszących” nurtach badań.

Po pierwsze - w ramach analizy różnych koncepcji zróżnicowanej wewnętrznie integracji europejskiej doszedłem – w świetle gorzkich doświadczeń ostatnich lat - do wniosku, że zasadniczym kryterium zróżnicowania wśród państw członkowskich, które może realnie prowadzić do marginalizacji a nawet wyłączenia (wyrzucenia) państwa z tego procesu jest nieprzestrzeganie praworządności. Wspólnym mianownikiem bowiem procesu integracji europejskiej jest demokratyczny charakter państwa. W procesie tym nie ma miejsca dla państw niepraworządnych, autorytarnych.

Po drugie - zakres reakcji unijnych instytucji na niepraworządność w Polsce rządzonej przez Kaczyńskiego i na Węgrzech rządzonych przez Orbana objęła nie tylko sprawę przeciwdziałania takim niepraworządnym, antydemokratycznym zapędom. Niemniej istotne i interesujące jest paralelne budowanie mechanizmów ochrony interesów samej Unii Europejskiej przed konsekwencjami rządów autorytarnych w państwach członkowskich. Temu kompleksowi problemów poświęciłem kilka prac opublikowanych w niniejszym wyborze. Niestety, konkluzje w nich zawarte, nie są optymistyczne. Potwierdza takie konkluzje impotencja instytucji unijnych oraz pozostałych państw członkowskich UE wobec reżimu Orbana, który stał się jawnym agentem interesów Rosji Putina w UE. Pozostałe państwa członkowskie nie zdobyły się ani na merytoryczne uruchomienie możliwości tkwiących w procedurze art. 7 TUE (na przykład zawieszenie udziału Węgier w unijnym procesie decyzyjnym), ani na przesunięcie prezydencji Węgier w Radzie UE (mimo wszystko, sprawują one prezydencję w drugiej połowie 2024 r., w okresie bardzo wrażliwym zarówno dla Unii, jak i ze względu na wydarzenia w środowisku międzynarodowym).

Po trzecie - do głębszych refleksji skłaniają również następstwa wyników wyborów 15 października 2023 r. w Polsce. Z jednej strony wskazują one na słabość (o czym pisałem wyżej) unijnych mechanizmów stosujących na straży praworządności w państwach członkowskich. Dopiero głos zdesperowanego społeczeństwa odsunął od rządów ugrupowanie budujące autorytaryzm. Odkryło się to „w ostatniej chwili”. Jeszcze jedna wygrana Zjednoczonej Prawicy, a Polska zostałaby przemieniona w partyjne państwo autorytarne z pseudowyborami, nie mającymi nic wspólnego z demokracją. Z drugiej jednak strony jest też aspekt optymistyczny: sytuacja w Polsce rządzonej przez Kaczyńskiego i na Węgrzech rządzonych przez Orbana przyczyniła się do konsolidacji i radykalnego umocnienia unijnego standardu praworządności. Może on obecnie odegrać istotną rolę w odbudowie demokracji w Polsce, co – jak pokazuje praktyka ostatnich miesięcy – jest procesem trudnym i długotrwałym⁶.

Wskazane wyżej tomy projektu naukowego mogą stanowić nieocenioną pomoc w ustalaniu treści tego unijnego standardu praworządności, a tym samym wsparcie dla ugrupowań politycznych i instytucji państwowych, działających na rzecz przywrócenia demokracji w Polsce i ustanowienia trwałych jej gwarancji. Być może warto byłoby podjąć pracę nad piątym tomem projektu, który koncentrowałby się na roli europejskiego standardu praworządności w państwie członkowskim UE przywracającym demokrację.

(Jan Barcz)

Piaseczno, w sierpniu 2024 roku

⁶ Zob. T. Koncewicz, *O wierności konstytucyjnej. Kilka refleksji o odbudowie i podtrzymaniu państwa prawa* (w:) Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Zajadło, red. J. Kamień, S. Sykuna, K. Zeidler, s. 335 (w druku).

Doktryna Skubiszewskiego

(w:) *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przelomu*,
Poznań 2016 (strony 111-132).

Mimo że Krzysztof Skubiszewski nie pozostawił, niestety, szczegółowych wspomnień, to na temat jego zasadniczej roli w kształtowaniu koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski pisali już wielokrotnie zarówno jego współpracownicy, jak i komentatorzy III Rzeczypospolitej¹. Jednak z perspektywy ćwierćwiecza na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego należy spojrzeć bardziej kompleksowo i wyjść poza ocenę, iż był twórcą koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski. Z tej perspektywy – zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń związanych z reorientacją polityki Rosji i jej powrotu do nurtu imperialistycznego, lekceważącego uznane zasady stosunków międzynarodowych, którymi kierują się demokratyczne państwa - dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej. Stąd też nie waham się w tym kontekście użyć określenia „doktryny Skubiszewskiego”, mając na uwadze również spójność i umocowanie historyczne jego poglądów.

Zacząć może należy od tego, że Krzysztof Skubiszewski pojmował politykę zagraniczną, jako podstawowy składnik polskiej racji stanu. Na

¹ Por. zwłaszcza: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (pod redakcją Witolda M. Góralskiego), Warszawa 2011 (książka opublikowana również w językach niemieckim i angielskim).

pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa - odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz „o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”². W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nieobarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi (co odróżnić należy naturalnie od wejścia w relacje integracyjne (gospodarcze i polityczne), dyktowane interesem narodowych państwa.

Jakie więc byłyby strategiczne elementy „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczające główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie

² Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ..., s. 475.

Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;

- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspierania rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych wzdłuż wschodniej granicy Polski po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

(1) W doktrynie Skubiszewskiego na pierwszy plan wysunęło się strategiczne, trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Krzysztof Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem gwarantującym tego rodzaju rozwój jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się, co prawda, na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej od początku były przede wszystkim projektem politycznym, który wpierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów: Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w globalizującym się świecie.

Z tym przekonaniem związane były starania Krzysztofa Skubiszewskiego o zdecydowane zaznaczenie dążenia Polski do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich, co znalazło wyraz już w pierwszych traktatach bilateralnych z Francją (1991) i z Niemcami (1991) oraz w podkreśleniu

pełnego znaczenia układu stowarzyszeniowego, w kontekście którego stwierdzał, iż „(...) Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”³. Najpełniej ten element doktryny Skubiszewskiego został sprecyzowany w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”⁴.

³ Tamże, s. 475.

⁴ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

Akcesja do Unii Europejskiej, a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc w doktrynie Skubiszewskiego zasadniczym elementem gwarantującym rozwój Polski, jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem wielką szansą o historycznym wymiarze: „Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów - tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”⁵.

W latach 90. ten zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego nie budził wątpliwości i po początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) budowany był ponadpartyjny konsens polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce.

W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsens ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polski na margines procesu integracji europejskiej, choć i w pierwszym okresie nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

Założenia doktryny Skubiszewskiego były natomiast w tej dziedzinie od początku jednoznaczne i konsekwentne:

- **Po pierwsze** - wskazywały na konieczność konsekwencji w dążeniu do zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Krzysztof Skubiszewski stwierdzał: „Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od

⁵ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

Rosji, nie może być zredukowany do przedpola służącego obcej strategii”⁶. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”⁷.

- **Po drugie** - w założeniach doktryny Skubiszewskiego odrzucano nie tylko rozwiązania „pośrednie”, ale również alternatywne, nakierowane na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście zdominowanego przez Polskę). Stanowisko Krzysztofa Skubiszewskiego było w tej dziedzinie jednoznaczne: „...strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”⁸.

W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń doktryny Skubiszewskiego: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnętrzne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważano rewitalizację koncepcji Międzymorza - jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów”

⁶ Tamże, s. 511.

⁷ Tamże.

⁸ Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.

nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej. Zimnym prysznicem dla zwolenników takiej koncepcji stała się aneksja Krymu dokonana przez Rosję i wojna na Ukrainie. Podstawowe założenie doktryny Skubiszewskiego - bezpieczeństwo polityczne i gospodarcze Polski zakotwiczone jest w przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim - znalazło tragiczne potwierdzenie (choć czasami musi być przypominane przez mniejszych sojuszników z Łotwy, Estonii, czy Litwy).

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt tego założenia doktryny Skubiszewskiego: nakazu aktywnego działania na rzecz najpierw uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie – podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Krzysztof Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając: „Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną na jej fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”⁹.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej - odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw związanych z kolejnymi wyborami (samorządowymi, prezydenckimi, parlamentarnymi) - polityki wobec wejścia Polski do strefy euro osłabi pozycję Polski w Unii Europejskiej, grożąc nawet zepchnięciem Polski na peryferia procesu

⁹ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 510.

integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w twardej jądrze Unii, a strefa euro - najwyższy poziom integracji państw europejskich - to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie politycznego procesu jednoczenia się państw europejskich. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego - Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

(2) Drugim zasadniczym założeniem doktryny Skubiszewskiego było wskazanie, że odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, również tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej.

U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty.

Pierwszy koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwanych po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „linia na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić *modus vivendi* - w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego

zagadnienia¹⁰, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii „*Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*”¹¹. Podkreśla w niej destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo*, pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN: „Jeżeli ... panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”¹².

Zjednoczenie Niemiec było momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”¹³, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak - z mocy prawa - zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie - NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w konferencji „2+4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Krzysztof Skubiszewski pozostawał nieugięty: „To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”¹⁴.

¹⁰ Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

¹¹ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni - Poznań 1975.

¹² Tamże, s. 325.

¹³ „*Nie znam kulisów mojej nominacji*”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464.

¹⁴ Tamże.

Obecnie ówczesne działania Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2+4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania¹⁵.

Przypomnieć należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Krzysztofa Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania konferencji „2+4”, 17 lipca 1990 r. w Paryżu, składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Krzysztofa Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne: chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, ani nieobciążoną zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko, Krzysztof Skubiszewski stwierdził: „Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości.

¹⁵ Waga tego dokonania warta jest stałego podkreślania. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem - ze względu na swoją historię - szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”¹⁶.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r. były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie¹⁷: „Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały [Ukrainie] integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają

¹⁶ Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

¹⁷ Wywiad dla Gazety Wyborczej z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.

ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie 'zapewnienia' są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie Europy Środkowej i Wschodniej mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało).

Z doktryny Skubiszewskiego, przyjmującej jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo*, i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których - w relacjach z państwami sąsiedzkimi - potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas konferencji „2+4” dotyczyło także granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

Dodać jeszcze można, że również w sprawie innego obszaru konfliktogenego, który może dawać asumpt dla poważnych konfliktów międzypaństwowych: ochrony mniejszości narodowych, osiągnięto - stosownie do założeń doktryny Skubiszewskiego - porozumienia z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w nawiązaniu do standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Rady Europy i ówczesnego standardu OBWE (Deklaracji kopenhaskiej z 1990 r.).

W jednej istotnej sprawie doświadczenia Polski w tym zakresie zostały w debatach nad umocnieniem standardu międzynarodowego ochrony mniejszości zignorowane. Otóż w toku negocjacji - zwłaszcza nad uregulowaniem statusu mniejszości niemieckiej w Polsce - zwracano

istotną uwagę na zdefiniowanie mniejszości narodowej jako obywateli państwa, w którym jej członkowie mieszkają, różniących się od większości obywateli narodowością, oraz na umocnienie klauzuli lojalności obywatelskiej. Wiązało się to z konstrukcjami prawnymi RFN, które wiązały pojęcie „Niemca” z posiadaniem przed daną osobą obywatelstwa niemieckiego i zamieszkiwaniem w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. W tym więc przypadku łącznik narodowości zastępowany był łącznikiem formalnym, co - zwłaszcza w wyniku nawiązywania do stanu granic z 1937 r. - przyczyniało się do rozgrzewania konfliktu wokół sprawy istnienia i ochrony mniejszości niemieckiej w okresie powojennym (po finalizacji poczdamskich przesiedleń ludności niemieckiej).

Związane z tym doświadczenia były jednoznaczne: standard międzynarodowy powinien jednoznacznie wskazywać, że instytucja obywatelstwa (mimo że objęta jest kompetencją własną państwa) nie jest instrumentem, który można wykorzystywać dla realizacji ochrony „własnych” mniejszości narodowych (w innych państwach). Konsekwencją takiego podejścia są bowiem siłą rzeczy kontrowersje statusowe (a więc poważne), które łatwo mogą eskalować.

Rozwój standardu międzynarodowego odnosił się jednak do tej problematyki jedynie marginalnie, mimo że w „praktyce” problem narastał: Rosja oraz szereg innych państw, w toku zmian mapy politycznej w swoim sąsiedztwie, zaczęły tego rodzaju instrument powszechnie stosować (nie tylko utrzymując - w przypadku przesunięć terytorialnych - obywatelstwo już istniejące, lecz również ułatwiając nadawanie obywatelstwa). W skrajnych przypadkach, a taki wystąpił w toku aneksji Krymu przez Rosję i występuje w konflikcie na Ukrainie, mechanizm powyższy wykorzystywany jest - w „sprzyjających” okolicznościach - do legitymizacji irredenty i aneksji.

(3) Trzeci zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego odnosił się do relacji Polski ze „Wschodem” - paralelnie z przemianami ustrojowymi w Polsce następowało nie tylko zjednoczenie Niemiec, lecz również skomplikowany proces rozpadu Związku Radzieckiego i rewitalizacji

niepodległych państw, w tym łańcucha takich państw wzdłuż wschodniej granicy Polski (Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy). Z doktryny Skubiszewskiego wynikały w tej dziedzinie dwa fundamentalne założenia, z jednej strony mocno osadzone w doświadczeniach historycznych, z drugiej zaś strony uwzględniające pożądany, nadchodzący układ polityczny.

Pierwsze z tych założeń odnosiło się do przyszłej roli Rosji: stwierdzał Krzysztof Skubiszewski: „(...) mamy do czynienia z Rosją, mocarstwem stanowiącym w dziejach rdzeń państwowości imperialnej. Tej nauki historii nie zapomnimy, przy całym dążeniu do jak najlepszych i rozbudowanych stosunków. Nie tylko Polska, lecz cały kontynent ma interes w tym, iżby Rosja w swej polityce zagranicznej dokonała opcji europejskiej. Podobnie jak Niemcy, Rosja nie może mieć swej własnej, nieeuropejskiej drogi. A mówienie o osi Bonn-Moskwa z natury rzeczy budzi w Europie złe skojarzenia”¹⁸. Tak więc pierwsze z tych założeń nakazuje mieć na uwadze tendencje mocarstwowe w dziejach Rosji, ale zarazem wspierać opcję europejską w jej przyszłym rozwoju. Jednocześnie Krzysztof Skubiszewski ostrzega przed chaosem w Rosji lub jej najbliższym otoczeniu, bowiem: „Chaos w Rosji odgrywa szczególną rolę: dla polityków dążących do autorytarnej władzy – jak to niejednokrotnie bywało w dziejach Rosji, chaos stawał się czynnikiem usprawiedliwiającym wprowadzenie >rządów silnej ręki<”¹⁹.

Drugie z tych założeń odnosi się do znaczenia łańcucha państw, jakie pojawiły się na wschodniej granicy Polski. Krzysztof Skubiszewski stwierdza: „Z drugiej strony powstają nowe państwa, zwłaszcza w strefie zachodniej byłego ZSRR: Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie. Stwarza to zupełnie nową sytuację geopolityczną, nader dogodną dla Polski na tle ostatnich stuleci. W naszym żywotnym interesie leży wspieranie niepodległości tych państw. Bowiem ich niezawisłość i bezpieczeństwo w

¹⁸ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 518/519.

¹⁹ Tamże, s. 517.

pewnej mierze będą określać naszą niezawisłość i nasze bezpieczeństwo. A niepodległość i suwerenność Polski to dla nas wartości nadrzędne”²⁰.

Tym obydwu założeniom towarzyszy w doktrynie Skubiszewskiego obawa, która wówczas odnosiła się do możliwości niekontrolowanego rozpadu Związku Radzieckiego, zachowuje jednak głębokie znaczenie współczesne: „Wielkim problemem jest Rosja. (...) Jest w naszym interesie, iżby na obszarze byłego ZSRR, a w szczególności w Rosji, istniał mocny kierunek podporządkowania i stabilizowania sytuacji wewnętrznej z zachowaniem zasad demokracji. Rosja bowiem ani żadne inne państwo wschodnioeuropejskie nie powinny stać się generatorem anarchii i destabilizacji, obejmującej również otoczenie międzynarodowe. Nie może być nawrotu do praktyk imperialnych”²¹.

Z powyższych założeń doktryny Skubiszewskiego wynikają istotne wskazanie strategiczne. Przede wszystkim dotyczą one konieczności udzielenia zdecydowanego wsparcia Ukrainie w działaniach na rzecz utrzymania jej niezawisłości i integralności terytorialnej. Zarazem jednak, obok jednoznacznego potępienia powrotu Rosji do prowadzenia polityki imperialnej²² naruszającej zasady współżycia międzynarodowego, w tym aneksji Krymu²³, konieczny jest specyficzny powrót do tzw. polityki dwutorowości i paralelnego udzielania wsparcia przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i opcji proeuropejskiej.

Jeśli chodzi natomiast o reakcję „Zachodu” na powrót Rosji do polityki imperialnej, to istotne są dwa wskazania związane z doktryną

²⁰ Tamże, s. 518/519.

²¹ Tamże

²² Por. *Nie wolno pobłażać agresorom. List otwarty Siergieja Kowaliowa*, Gazeta Wyborcza z 6 lutego 2015 r.

²³ Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

Skubiszewskiego. Pierwsze pochodzi z okresu, kiedy Polska rozpoczynała starania o zbliżenie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Wspólnot Europejskich, które nie we wszystkich kręgach politycznych na Zachodzie budziły entuzjazm. Obecnie warto je przypomnieć w kontekście starań Ukrainy nakierowanych na zbliżenie z Unią Europejską oraz zacieśnienie relacji z Sojuszem.

Przed ponad dwudziestu laty Krzysztof Skubiszewski diagnozował: „Argument, że rozszerzenie Sojuszu Atlantyckiego wzmocni siły imperialne i nacjonalistyczne w Rosji, nigdy nie był przekonujący (choć niektórym politykom, zarówno wschodnim, jak i zachodnim, niekiedy wygodnie jest tego argumentu używać). Myślenie imperialne i nacjonalistyczne ma w Rosji mocne korzenie. Rzecz jest dawniejsza niż NATO, a wyznawcy idei imperialnej i nacjonałiści myślą i robią swoje bez względu na to, gdzie kończy się obszar Sojuszu”²⁴. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego, istota sprawy polega więc na tym, aby „robić swoje”, tj. niezależnie od imperialnej polityki Rosji wspierać zdecydowanie europejskie ambicje Ukrainy.

Połączone jest z tym drugie wskazanie, które, niestety, również nie straciło na aktualności: „Niektórzy zachodni politycy z przyzwoleniem zaczynają odnosić się do postulatów politycznych Rosji na obszarze byłego ‘imperium wewnętrznego’. (...) Jednak myślenie strategiczne w polityce wymaga rozpatrywania rozwoju w kategoriach sytuacji prawdopodobnych, w tym uwzględniania wariantu najgorszego. Monachijski lub jałtański model polityki Zachodu ma dziś powszechnie negatywną ocenę. Ostatecznie, choć z opóźnieniem i wielkimi stratami, Zachód przeciwstawił się totalizmowi. Nie można jednak wykluczyć, iż nowe pokolenie polityków dochodzących teraz do władzy na Zachodzie może uznać te antytalitarne zmagania za zamkniętą kartę historii - która po prostu ulegnie

²⁴ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 517.

zapomnieniu. (...) Ten stan rzeczy wymaga od Polski wielokierunkowych działań na płaszczyźnie międzynarodowej”²⁵.

Zagwarantowanie racji stanu państwa wymaga jasności celów. Również w tym przypadku sprawdza się zasada Seneki, stosownie do której żaden wiatr nie jest pomyślny dla tego, kto nie wie, do jakiego portu zmierza. Z doktryny Skubiszewskiego wynikają jasne wskazania strategiczne, określające, w którym porcie Polska powinna szukać zakotwiczenia. Mając na uwadze te wskazania, znaczenie łatwiej można manewrować wśród niełatwych wiatrów współczesnej polityki.

²⁵ Tamże, s. 518.

Wstęp¹ do książki

Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro, Warszawa 2017

Książka dostępna w Internecie w systemie *Open Access*
na stronie: www.janbarcz.prv.pl

1. Reforma Unii Europejskiej: wyzwania dla polityki Polski

W ostatnim ćwierćwieczu wystąpiło kilka ważnych okoliczności, które w zasadniczym stopniu wpłynęły na tempo i treść procesu integracji europejskiej. Połowa lat 80. przyniosła przewyżnienie okresu Eurosklerozy i decyzje, które doprowadziły do pogłębienia liberalizacji w ramach wspólnego rynku (początek ustanawiania rynku wewnętrznego) oraz znaczącego poszerzenia zakresu tego procesu (ustanowienie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht) i określenia ram prawno-instytucjonalnych Unii Gospodarczej i Walutowej (w zmodyfikowanym na mocy Traktatu z Maastricht Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską).

Przełom polityczno-ustrojowy w państwach Europy środkowej i Wschodniej (rozpoczęty w latach 1989-1990) otworzył perspektywę ich przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz do Unii Europejskiej, prowadząc do tzw. dużego rozszerzenia Unii, sfinalizowanego w latach 2004 i 2007 i skutkującego bez mała podwojeniem liczby państw członkowskich. Radykalne poszerzenie zakresu przedmiotowego procesu

¹ Wywody zawarte we *Wstępie* nawiązują do dwóch moich prac - artykułu: *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, Państwo i Prawo 2015, nr 7 (strony 23 - 55) oraz rozdziału: *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej* (w:) *Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają* (pod red. W. Morawskiego), Warszawa 2015.

integracji europejskiej wraz z paralelnym wzrostem liczby państw członkowskich (przy czym państwa „nowe” w znakomitej większości budowały dopiero swoją pozycję gospodarczą, ustrojową i polityczną) doprowadziło z kolei do konieczności przeprowadzenia głębokiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, która - z jednej strony - podnosiłaby jej efektywność, przejrzystość i legitymację demokratyczną, z drugiej zaś strony - uwzględniała zwiększającą się różnorodność wśród państw członkowskich, gwarantując zarazem spójność procesu integracji europejskiej (ram instytucjonalno-prawnych UE).

Nie bez trudności (odrzućcie w połowie ubiegłego dziesięciolecia Traktatu konstytucyjnego) reformę tę sfinalizowano w Traktacie z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który przede wszystkim przekształcał trójfilarową Unię Europejską w spójną organizację międzynarodową i umocnił elastyczność unijnego procesu decyzyjnego.

Z punktu widzenia „nowych” państw członkowskich, a zwłaszcza Polski, przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie. Bez bowiem takiej reformy trudno byłoby sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony na początku ubiegłego dziesięciolecia na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak „rozszerzona” Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona byłaby na poważne turbulencje, które mogły prowadzić do niekontrolowanego różnicowania wśród państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza położonych w regionie Europy środkowej i Wschodniej, groził bowiem zaprzepaszczeniem głównego sensu włączenia się przez te państwa w „konstrukcję europejską”, stojącą na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego².

² Warto przypomnieć w tym kontekście główną tezę z przemówienia ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, zawartą w przemówieniu wygłoszonym 21 związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście była jednoznacznie pozytywna³. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się różnicowaniu wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej). Jeśli chodzi o status Polski, to - w tych wspólnych ramach - Traktat z Lizbony gwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego⁴.

Zarazem jednak już wówczas jednoznacznie zdiagnozowano nową ważną okoliczność, która zaczęła stymulować ewolucję procesu integracji - trwający od kilku lat kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro, który zagroził stabilności tej strefy jako całości. Nie bez racji implikacje tego kryzysu określane są obecnie jako najpoważniejsze wyzwanie z jakim

do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych traktatów, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”.

K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

³ J. Barcz, *Polska w Unii Europejskiej po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony* (w:) *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski* (red. W. Morawski), Warszawa 2012, s. 257.

⁴ Tamże, s. 257.

konfrontowany jest proces integracji europejskiej od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich⁵.

Podjęmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro działania koncentrowały się w przeważającej mierze wyłącznie na tej strefie, a część z nich (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej) ma charakter umów międzynarodowych, zawartych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii. Co prawda podjęte i nadal podejmowane działania są świadectwem wielkiej determinacji politycznej najważniejszych państw strefy euro, nakierowanej na utrzymanie całego projektu, niemniej jednak są też wyrazem postępującego, wewnętrznego różnicowania się Unii Europejskiej, zaczynającego balansować na granicy jej fragmentacji.

Diagnoza prowadzonej przez Polskę wobec nowych wyzwań polityki (na początku obecnego dziesięciolecia) była zróżnicowana: „W obliczu tego rozwoju ujawniły się negatywne następstwa niezdecydowanej polityki Polski wobec wejścia do strefy euro, motywowanej przesileniami w polityce wewnętrznej. W konsekwencji pogłębia się niedobre dla Polski zjawisko: aspiracje (zasadne) do pełnienia poważnej roli w unijnym procesie decyzyjnym rozmijają się coraz wyraźniej z oddalającą się perspektywą wejścia do strefy euro. Odwlekanie decyzji krajowej w tej kwestii nie tylko prowadzi do marginalizacji Polski w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również grozi pogłębieniem takiej marginalizacji.”⁶. Z drugiej jednak strony nie można odmówić skuteczności ówczesnej polityki polskiej (zwłaszcza w okresie sprawowania przez Polską Prezydencji w Radzie UE drugiej połowie 2011 r.), nakierowanej na zachowanie spójności między emancypującą się strefą euro a Unią jako całością.

⁵ P. Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone* (ed. by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen), Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 17.

⁶ Tamże, s. 258.

Ówczesna polityka Polski opisywana była w języku polityczno-prasowym stosunkowo trafnie trzema terminami: jako polityka „trzymania nogi między drzwiami”, „kłusowania wzdłuż jadącego coraz szybciej pociągu euro” i polityka „pozycji szpagatu”⁷. Trafnie zarazem terminy te oddawały zasadniczą słabość tego kierunku polskiej polityki: „Opisywane pozycje, oddające istotę strategii Polski, nie należą bowiem do najwygodniejszych: trzymanie nogi między drzwiami, zwłaszcza jeśli napór staje się coraz mocniejszy, staje się bolesne i zmusza do cofnięcia nogi: kłusowanie wzdłuż pociągu na dłuższą metę nie jest możliwe, tym bardziej że pociąg euro kiedyś zacznie przyspieszać; w końcu pozycja szpagatu, choć wygląda efektownie, może być jedynie krótkotrwałym elementem programu ćwiczeń. Ujmując rzecz zwięźle ... obecna strategia Polski może być skutecznie realizowana w wymiarze krótkoterminowym, z pewnością zaś nie jest ona do utrzymania w średnim- i długim wymiarze”⁸.

Nie trzeba dodawać, że przyjęty przez rząd „Prawa i Sprawiedliwości” - po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. - jawnie eurosceptyczny kurs, istotne problemy w przestrzeganiu praworządności w polityce krajowej oraz rozdmuchanie nastrojów ksenofobicznych na niespotykaną skalę, przyczyniają się do narastającej marginalizacji Polski w ramach Unii Europejskiej.

2. Ogólne uwarunkowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej

Jak wyżej wspomniano, po dogłębnych dyskusjach i trudnym procesie politycznym (odrzućenie Traktatu konstytucyjnego) udało się sfinalizować ważny etap reformy ustrojowej Unii w Traktacie z Lizbony (który – przypomnijmy - wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Niemniej implementacja reform pakietu lizbońskiego została przysłonięta wyzwaniem, jakie pojawiły się w związku z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro, który groził zachwianiem stabilności tej strefy jako całości, wraz trudnymi do przewidzenia implikacjami dla całej Unii. Działania jakie

⁷ J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2.

⁸ Tamże.

podjęto na rzecz sanacji a następnie konsolidacji strefy euro ujawniły - z jednej strony – narastający problem wewnętrznego zróżnicowania wśród państw członkowskich UE (przynależności do różnych kręgów decyzyjnych, o różnym statucie wewnątrz-unijnym), z drugiej zaś strony - podejmowane i proponowane środki wyraźnie zmierzają do dalszej emancypacji strefy euro w ramach UE, a nawet pojawił się problem jej pewnej autonomizacji w stosunku do Unii, a tym samym fragmentacji procesu integracji europejskiej. Problem ten stał się tym bardziej istotny z prawnego punktu widzenia, że część środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przyjęto poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE: przede wszystkim Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW – Traktat o unii fiskalnej (TUF). Sięgnięto więc do tzw. metody schengenńskiej, co zawsze balansuje na krawędzi przestrzegania zasady lojalności. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle o zgodności podjętych środków międzyrządowych z prawem UE⁹, problem sięgnięcia to takich środków w przyszłości pozostaje otwarty.

Obecny stan regulacji prawnych, nakierowanych na reformę UE, daje stosunkowo mocny punkt odniesienia dla skonkretyzowania uwarunkowań debaty nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii. Ustanowiono bowiem trwałe mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu, stojący na straży przestrzegania kryteriów konwergencyjnych oraz podniesiono efektywność zarządzania gospodarczego (akty unijnego prawa pochodnego przyjęte w ramach Sześciopaku i Dwupaku oraz Traktat o unii fiskalnej)¹⁰, w końcu sfinalizowano prace i przyjęto większość aktów unijnego prawa pochodnego stanowiących podstawę dla unii bankową.

⁹ Por. Jan Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UW w sprawie Pringle)*, Państwo i Prawo 2013, nr 8.

¹⁰ Wszystkie te dokumenty zawarte są w: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji*. Wybór dokumentów. Wybór, wstęp i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.

Do uwarunkowań, mających zasadniczy wpływ na debatę nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii Europejskiej, zaliczyć można przede wszystkim następujące okoliczności:

- **Po pierwsze** - jest rzeczą zrozumiałą, że obecna debata nad przyszłością ustrojową Unii Europejskiej koncentruje się na dalszej reformie strefy euro oraz na wpływie podejmowanych w tych ramach środków na spójność Unii (wiodącym problemem jest z jednej strony wyznaczenie tempa i kierunku reformy ustrojowej Unii Europejskiej, z drugiej zaś zróżnicowanie wewnętrzne UE, a nawet jej fragmentacja). Towarzyszą temu często stwierdzenia, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości¹¹. W moim pojęciu założenie takie jest błędne: Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym i koherentną strukturą instytucjonalną; nie znaczy to oczywiście, że „Unia lizbońska” nie będzie podlegać dalszym reformom ustrojowym, co *notabene* konsekwentnie przebiega w ramach implementacji Traktatu z Lizbony. Reforma ustrojowa Unii będzie więc kontynuowana w ramach „Unii lizbońskiej”, koncentrując się - w jednej płaszczyźnie - na implementacji Traktatu z Lizbony, w drugiej zaś - na reformie strefy euro (z oddziaływaniem na ustrój całej Unii). W rozważanych dalej projektach, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach Unii Europejskiej, a nie poza nią¹² (choć oczywiście należy mieć na uwadze zagrożenie fragmentacją procesu integracji europejskiej);

¹¹ Por. na przykład przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie ówczesnego Prezydenta RP, Bronisława Komorowskiego: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa* (debaty na zaproszenie Prezydenta RP), Warszawa 2014.

¹² *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013.* Edited by Ch. Rosselli. Istituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013.

- **Po drugie** - jak łatwo zauważyć, w obecnej dyskusji nie pojawiają się w zasadzie katastroficzne wizje rozpadu strefy euro, czy nawet rozpadu Unii Europejskiej. Autorzy takich koncepcji¹³, podejmowanych zapewne pod wpływem niezmiernie trudnej sytuacji, jaka związana była z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro oraz błędów popełnionych przy ustanawianiu UGiW, nie docenili woli politycznej państw członkowskich (w tym wiodących państw strefy euro) nakierowanej na utrzymanie i konsolidację strefy euro oraz spójności procesu integracji europejskiej i efektywności Unii Europejskiej jako wspólnoty prawnej. Z obecnej perspektywy można sformułować diagnozę, że kryzys finansowy w strefie euro wpłynął raczej na determinację państw członkowskich w sprawie pogłębienia procesu integracji europejskiej oraz - co ważniejsze - również na determinację w przeprowadzeniu reform wewnętrznych, niezbędnych dla podniesienia konkurencyjności poszczególnych państw i Unii jako całości (por. na przykład program zawarty w Pakcie Euro Plus);
- **Po trzecie** - w obecnej debacie nastąpiło też chyba „otrzeźwienie wizjonerskie“. Projekty, które postulowałyby zbudowanie na podstawie Unii Europejskiej *quasi*-państwowej federacji europejskiej należą do wyjątków¹⁴, natomiast wyraźnie zaczyna być respektowany charakter prawny procesu integracji europejskiej (dawnej Wspólnot, obecnie Unii Europejskiej), którego istota nie polega na procesie państwowotwórczym, lecz „stanowi przykład wyjątkowej, przemyślanej i nader udanej zinstytucjonalizowanej współpracy

¹³ W Polsce jednoznacznie w tym kierunku wypowiadał się S. Kawalec (*Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*). Również: S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *How to Contain Risks Throughout the Process of the Eurozone Dismantlement and Rebuild Confidence in the Future of the European Union*. Paper for 10th EUROFRAME Conference on Economic Policy Issues in the European Union. Organized by the EUROFRAME group of Research Institutes in cooperation with National Bank of Poland. 24 May 2013, Warsaw.

¹⁴ Por. na przykład: R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe's last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11 February 2014.

międzynarodowej¹⁵ (czyli między państwami), ujętej w organizację międzynarodową kreowaną przez państwa (czasami ostrożnie opisywaną jako „rozwinęta forma organizacji międzynarodowej, która wykazuje cechy charakterystyczne dla federacji w stadium embrionalnym”¹⁶). Zauważyć też należy, że w niedalekiej przeszłości „zapędy federalistyczne” przyniosły więcej szkody niż pożytku, przyczyniając się walcie do upadku reformy UE wynegocjowanej w ramach Traktatu konstytucyjnego (który bezpodstawnie, niemniej w debacie publicznej skierowanej przeciwko Traktatowi skutecznie, interpretowano jako wyraz „federalizacji” Unii). Nawiązywanie do „tendencji federalistycznych” w obecnej debacie wymaga wielkiej ostrożności i precyzji, ponieważ łatwo jest pomieszać (w wyniku niefrasobliwości terminologicznej, niewiedzy lub intencjonalnie) państwotwórczy proces federacyjny (który w ramach procesu integracji europejskiej z pewnością obecnie miejsca nie ma) z przejmowaniem przez organizację międzynarodową pewnych zasad wywodzących się z idei federalizmu – na przykład zasady subsydiarności, zasady proporcjonalności, pewnych zasad dotyczących podziału kompetencji między częściami składowymi a całością), co w Unii Europejskiej występuje, lecz nie zmienia charakteru Unii jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa;

- **Po czwarte** - obecną debatę nad reformą ustrojową UE należy analizować również (a może przede wszystkim) w świetle ewolucji zasadniczego celu integracji europejskiej oraz jej uwarunkowań międzynarodowych. Zasadniczy cel integracji europejskiej, nakierowany początkowo - w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - na zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między

¹⁵ A. Menon, *Europa: stan Unii*, Warszawa 2013, s. 226.

¹⁶ Tak D. Wyatt i A. Dashwood, cyt. za: B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny* (w:) G. de Burca, J.H.H. Weiler, *świat europejskich konstytucjonalizmów*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 76.

państwami Europy Zachodniej oraz równowagi - w ramach podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR, od początku lat 90. nakierowany został - po zmianach polityczno-ustrojowych w EŚiW - na zjednoczenie Kontynentu europejskiego („duże” rozszerzenie UE). Początek XXI wieku, wyłanianie się różnych centrów decyzyjnych w globalnym świecie, przynosi kolejną reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić „Europie” miejsce w powstającym „uzgadnianym porządku globalnym” (*a new consensual global order*)¹⁷. Zakłada to przede wszystkim umocnienie konkurencyjności gospodarki „Europy” w skali światowej oraz zwartości w zewnętrznych działaniach politycznych;

- **Po piąte** - kolejnym, istotnym czynnikiem, który bez wątpienia ma wpływ na ewolucję procesu integracji europejskiej jest powrót Rosji do polityki imperialnej, co znalazło wyraz w aneksji Krymu¹⁸ i czynnym stymulowaniu kryzysu na Ukrainie, przy łamaniu zasadniczych norm ładu międzynarodowego¹⁹. Głębokość oddziaływania tego czynnika na kierunek ewolucji Unii Europejskiej jest obecnie trudny do oceny: powrót Rosji do polityki imperialnej może przyczynić się do umocnienia spójności Unii, przełamania impasu w budowie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i redefinicji Partnerstwa Wschodniego, które wyrażałoby się przede wszystkim w zdecydowanym umocnieniu programów wsparcia dla europejskiej opcji Ukrainy (i pozostałych państw, które podpisały

¹⁷ N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2.

¹⁸ Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

¹⁹ Por. J. Kranz, *Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia*, Archiv des Völkerrechts 2014, Heft 2, s. 205 i nast.

układy stowarzyszeniowe nowej generacji - Mołdowy i Gruzji). Może jednak również pogłębić (wyraźnie rysujące się) różnice stanowisk wśród państw członkowskich UE, co w najlepszym razie na długie lata „zamrozi” rozwój WPZiB UE, osłabi radykalnie rolę Unii w międzynarodowych stosunkach europejskich i globalnych oraz stymulować będzie pogłębianie się podziałów w Unii w innych obszarach: następstwem może być m.in. całkowite „rozchwianie” polityczne regionu Europy środkowej i Wschodniej. Nie trzeba dodawać, że ten ostatni wariant byłby dla Polski szczególnie niekorzystny;

- **Po szóste** - uruchomiony formalnie 30 marca 2017 r. *Brexit*, czyli proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej nie ma bezpośredniego wpływu na reformę strefy euro, Zjednoczone Królestwo nie należało bowiem do tej strefy. Niemniej *Brexit* ma istotny wpływ pośredni na reformę strefy euro. Uwagę należy zwłaszcza zwrócić na dwa aspekty takiego oddziaływania:
 - *Brexit* przyczynia się do zwiększenia determinacji najważniejszych państw strefy euro (Francji i Niemiec), nakierowanej na realizację reformy (Zjednoczone Królestwo było bowiem jedynym „dużym” państwem, które poza tą strefą pozostawało); obecnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby zreformowana strefa euro stała się głównym wyznacznikiem reformy całej Unii Europejskiej;
 - Polska co prawda umiejętnie w przeszłości przyczyniała się do budowania koalicji państw nie należących do strefy euro, która w miarę skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku realizacji kolejnych etapów reformy strefy euro, niemniej państwem odgrywającym w tej koalicji zasadniczą rolę było Zjednoczone Królestwo (wyrazem tego były gwarancje zawarte w Nowym Porozumieniu, które miało ułatwić pozostanie Zjednoczonego Królestwa w Unii)²⁰;

²⁰ Por. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego*

wraz z uruchomienie *Brexitu* Zjednoczone Królestwo nie ogrywa już w tej dziedzinie żadnej roli.

Przyjmując, jak wspomniano wyżej, że efektywna reforma ustrojowa powinna zostać przeprowadzona w ramach Unii Europejskiej, zasadnie wskazuje się (z instytucjonalnego punktu widzenia) na dwie podstawowe kwestie, które powinny stać w centrum uwagi w toku realizacji rozważanych reform²¹:

- **po pierwsze** - na racjonalność zakresu kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie na rzecz UE (zakres przedmiotowy procesu integracji europejskiej), ale zarazem - w zakresie tych kompetencji - na konieczność radykalnego podniesienie efektywności działania Unii;
- **po drugie** - na problem umocnienia legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej²², tj. na konieczność znacznie mocniejszego powiązania (w tym przede wszystkim również w dziedzinie odpowiedzialności) między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, których „własnością“ i „narzędziem“ jest Unia²³; stąd też, po pozytywnych doświadczeniach związanych z rozwiązaniami wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony, coraz większą wagę słusznie przypisuje się wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach unijnych (również w kontekście reformy strefy euro).

na zapobiegnięcie *Brexitowi*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2016, nr 4.

²¹ A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 227 i nast.

²² Por. J. Kranz, *Gibt es ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union?*, *Archiv des Völkerrechts* 2013, Heft 4, s. 403 i nast.

²³ A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 236 i 240.

3. Szczególne wyzwanie: narastające zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej

W niniejszej książce przyjmuje się za punkt wyjścia debaty nad kierunkami reform ustrojowych Unii Europejskiej konieczność dopełnienia reform „pakietu lizbońskiego”, stanowiących obecnie podstawowy, wspólny mianownik utrzymania wewnętrznej spójności i sprawności Unii oraz punkt wyjścia umacniania jej pozycji międzynarodowej. Zarazem jednak należy podzielić ocenę, że ze względu na głębokie zróżnicowanie uwarunkowań politycznych poszczególnych państw członkowskich oraz równie głębokie zróżnicowanie ich wydolności (zasobów, jakimi dysponują) do przeszłości należy przyjmowane dotychczas proste założenie, stosownie do którego coraz ściślej zjednoczona (coraz bardziej spójna) Unia Europejska równoznaczna będzie z Unią coraz bardziej efektywną (*the simple equation „a more united EU equals a more effective EU”*)²⁴.

Wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej stało się już faktem („uruchomienie” procedur wzmocnionej współpracy, strefa Schengen, czy - przede wszystkim - strefa euro z ustanowioną unią bankową jest tego najbardziej jednoznacznym przykładem), a zróżnicowanie procesu integracji będzie się pogłębiać, tym bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę - z jednej strony - narastające różnice interesów między państwami członkowskimi, z drugiej zaś strategię rozszerzenia Unii z perspektywą akcesu państw Bałkanów Zachodnich, a w dalekiej perspektywie - takich państw jak Turcja czy Ukraina.

Narastające, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu spójnej Unii, umacniającej swoją efektywność. Zgodzić należy się w założeniem, że z ustrojowego punktu widzenia centralną rolę w takich poszukiwaniach odgrywać będą „pieczołowicie wypracowane mechanizmy

²⁴ N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe ...*, s. 6.

instytucjonalne” (*carefully crafted institutional mechanisms*)²⁵, które powinny zapewniać - z jednej strony - sprawne funkcjonowanie „centrów” pogłębionej integracji, a zarazem gwarantować spójność całej Unii poprzez ustanowienie efektywnych procedur współdziałania państw należących do owych „centrów” z państwami pozostającymi poza nimi (na peryferiach), niezależnie od tego czy państwa takie zamierzają dołączyć do „centrów”, czy też pozostawać na trwale poza nimi.

Odrębnym wyzwaniem instytucjonalnym pozostaje stworzenie specjalnych rodzajów członkostwa dla państw kandydujących (czy rozważanych w tym kontekście w odległej perspektywie), które mają małe szanse na pełne włączenie nawet w podstawowy zakres *acquis* unijnego, tak ze względu na swoją specyfikę gospodarczo-polityczną, jak również ze względu na brak przyzwolenia ze strony części obecnych państw członkowskich (przede wszystkim Turcja i Ukraina), a ich całkowite „odrzućenie” ze strony Unii byłoby w wymiarze strategicznym bez wątpienia dla „Europy” szkodliwe.

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro²⁶, lecz dotyczy narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest również dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.

Oczywiście, przynależność do strefy euro pozostaje w centrum problemu. Wspólny pieniądz wpływa bowiem zarówno na intensywność działania swobod rynku wewnętrznego (między bajki włożyć można koncepcje, że pozostając poza strefą euro jedynie na unijnym rynku wewnętrznym utrzyma się „jak dotychczas” wszystkie wynikające stąd

²⁵ Tamże, s. 10.

²⁶ Na ten temat: J. Barcz, *Polish Policy in the Context of the Euro Area Reform*, *Yearbook of Polish European Studies* 2013 vol. 16.

profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie stosunków zewnętrznych, czyli relacje z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie odrębnego budżetu strefy euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmieni radykalnie status dotychczasowych beneficjentów.

Na powyższe wyzwanie nakładają się - jak wspomiano wyżej - coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie - w ramach WPZiB - wspólnej polityki obronnej²⁷, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest przesłanką *sine qua non* udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży do ochrony swojego rynku pracy (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE uchodźców i migrantów ekonomicznych, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrz- politycznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej

²⁷ Komisja Europejska. *Komunikat prasowy w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r.

dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- *last but not least* zaostrza się konflikt w sprawie przestrzegania (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) praworządności, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który dotychczas tworzył fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności - w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero nałożenie się kół skupiających określone państwa członkowskie, względnie wskazujących na wyłączenie się pewnych państw członkowskich z określonych obszarów integracyjnych, może pomóc w sprecyzowaniu grupy państw, które coraz wyraźniej pozostają poza „trzonem” procesu integracji europejskiej oraz państw, które taki „trzon” zaczynają tworzyć.

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest więc olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże”

rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania wspólnego kompromisu. Gra toczy się więc obecnie o dużą stawkę. Ze względu na położenie geopolityczne, zwłaszcza bezpośrednie sąsiedztwo ze „zdestabilizowanym, nieobliczalnym Wschodem”, jej wynik jest szczególnie istotny dla Polski.

4. Stan debaty nad reformą ustrojową Unii Europejskiej

Jak już wspomniano, debata na temat niezbędnych w związku z powyższymi wyzwaniami, zwłaszcza zaś koniecznością sanacji i konsolidacji strefy euro, reform ustrojowych Unii Europejskiej nabrała w ostatnich latach tempa.

Szczególnym punktem odniesienia dla analizy w niniejszej książce są przede wszystkim oficjalne stanowiska instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Podstawowe znaczenie ma Komunikat Komisji Europejskiej - „Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej” z 28 listopada 2012 r.²⁸, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)²⁹ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. - „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”³⁰.

²⁸ *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum.

²⁹ *Towards a genuine economic and monetary union* (raport Przewodniczącego Rady Europejskiej przygotowany we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, Przewodniczącym Eurogrupy, Jean-Claude Junckerem i Prezesem EBC, Mario Draghim). Por również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report.* Brussels, 12 Octobre 2013.

³⁰ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

Plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej został następnie sprecyzowany w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. sprawozdaniu pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi - „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”³¹.

Po pewnym okresie zastoju, spowodowanym przede wszystkim problemami związanymi z napływem wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych do Unii Europejskiej oraz związanymi z rozpoczynającym się *Brexitem*, Komisja Europejska przedłożyła dwa dokumenty o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości Unii Europejskiej oraz dla dalszej reformy strefy euro:

- pierwszy z nich odnosi się do generalnych wyzwań dotyczącej całej Unii Europejskiej: jest to „Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”, opublikowana przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich³² (dalej cytowana jako: Biała Księga 2017);
- drugi dokument, odnoszący się do reformy strefy euro, opublikowany został przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r.; jest to „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i

³¹ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r. - W Sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. W komunikacie wskazane są inne, powiązane ze Sprawozdaniem czterech przewodniczących dokumenty unijne. Dalej powoływane jako: *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie czterech przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

³² Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

Walutowe”³³ (dalej cytowany jako: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.).

Istotne dla rozważań są stanowiska i propozycje nieformalnych grup czołowych polityków (przedłożony 17 września 2013 r. Końcowy raport grupy „Przyszłość Europy”, skupiającej ministrów spraw zagranicznych Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Polski i Portugalii)³⁴, wpływowych grup naukowców (stanowisko z końca października 2013 r. wpływowej grupy niemieckich ekonomistów i prawników - *Glienicker Gruppe*)³⁵ oraz francuskiej Grupy *Eiffel*³⁶.

Zasadniczym jednak przedmiotem analizy stały się stanowiska (raporty) czołowych europejskich *think tanków* lub ich konsorcjów, stworzonych w celu stymulowania debaty nad reformą UE. Wskazać w związku z tym należy zwłaszcza na projekt *The New Pact for Europe*³⁷, projekt *The European Forum of Think Tanks*, prowadzony przez *Notre Europe - Jacques Delors Institute* i *Centro Studi sul Federalismo* w Turynie³⁸, studia *Notre*

³³ Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

³⁴ 17 September 2012. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/120918-Zukunfts-gruppe-Warschau-node.html>.

³⁵ Glienicker Gruppe. *Towards a Euro Union*. Portal: Notre Europe. Jacques Delors Institute (pobrano 26 października 2013 r. Stanowisko opublikowane pierwotnie w *Die Zeit* z 17 października 2013 r.

³⁶ Eiffel Group, *For a Euro Community*, 14 February 2014, <http://www.bruegel.org/about/person/view/389-the-eiffel-group>.

³⁷ Pierwszy raport z grudnia 2013 r. - „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*” (December 2013) i drugi raport z października 2014 r. - „*New Pact for Europe. Towards a New Pact for Europe*” (October 2014).

³⁸ Przede wszystkim prace: M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30 October 2014; S. Fernandes, *Who calls the Shots in the Euro Area: “Brussels” or the Member States?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 111 15 May 2014; S. Fernandes, *Adjustment Programmes in the Euro Area: Mission*

*Europe - Jaques Delors Institute*³⁹, studia *Centre for European Reform*⁴⁰, projekt *Imagining Europe*, realizowany przez *Instituto Affari Internazionali (IAI)*⁴¹.

Liczna naukowa literatura odnosząca się do reform instytucjonalnych strefy euro została ostatnio poddana krytycznej analizie w książce F. Fabbriniego - *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*⁴². W książce ten autor konstruuje - w nawiązaniu do wskazanych wyżej dokumentów Komisji Europejskiej oraz Sprawozdania pięciu przewodniczących - projekt reform ustrojowych strefy euro określany zbiorczo jako *executive government*, czyli nakierowanych na radykalne umocnienie spójności i efektywności zarządzania tą strefą. Nie ukrywa też, że realizacja takiego projektu reform strefy euro musi się punktem odniesienia dla reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej, o ile

Accomplished? Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 22 May 2014 R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation ...*; E. Rubino, *Which Financial Instrument to facilitate structural Reforms in the Euro Area?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 104, December 2013.

³⁹ Przede wszystkim prace: Y. Bertoini, A. Vitorino, *Reforming Europe's Governance for a more Legitimate and Effective Federation of Nation States*. Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Studies&Reports. September 2014; E. Rubino, *Promoting Structural Reforms in the Euro Area: What for and how?* Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Policy Paper 119. 14 October 2014; S. Fernandes, *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Policy Paper 118. 13 October 2014.

⁴⁰ Przede wszystkim prace: Ch. Grant with K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; P. De Grauwe, G. Magnus, Th. Mayer, H. Schmiedling, *The future of Europe's economy. Disaster or deliverance?* Centre for European Reform, September 2013.

⁴¹ Przede wszystkim prace: N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali, No. 10 June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013; *Shaping the Future: Europe's New Voices*. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013. Edited by Ch. Rosselli. Instituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013; M. Emerson, A. Giovannini, *European Fiscal and Monetary Policy: A Chicken and Egg Dilemma*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali. No. 2 December 2013.

⁴² Oxford University Press 2016.

„konstrukcja europejska” ma przetrwać.

W Polsce natomiast debata na szczeblu „polityczno-naukowym”, dotycząca rozważanych reform ustrojowych UE w kontekście interesów Polski, po tym jak pewien rezonans wywołało tzw. berlińskie przemówienie ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, R. Sikorskiego, wygłoszone pod koniec 2011 r.⁴³, ograniczyła się do kilku spotkań w ramach projektu ówczesnego Prezydenta RP, B. Komorowskiego w 2013 r.⁴⁴. W związku ze spadającym wsparciem społecznym dla włączenia się Polski do strefy euro coraz słabiej artykułowano tę kwestię w debatach politycznych.

Po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. rząd PiS forsuje wyraźnie eurosceptyczny kurs, odstępując również od strategii wejścia Polski do strefy euro. Przyczyniło się to do tego, że na plan dalszy zeszło zainteresowanie reformami Unii Europejskiej, w tym nakierowanymi na ustanowienie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej⁴⁵. Zastąpiono je fascynacją skupiającą się nad budowaniem struktur regionalnych (Trójmorze), które miałyby stanowić równowagę – z jednej strony - w Unii Europejskiej dla „motoru” niemiecko-francuskiego, z drugiej zaś dla ambicji imperialnych Rosji, a może również zapewnić Polsce rolę lidera politycznego w regionie Europy środkowej i Wschodniej (oraz Południowej?).

Debata akademicka i ekspercka natomiast koncentruje się przede wszystkim na ekonomicznych aspektach reform strefy euro⁴⁶ i ich skutkach dla instytucji finansowych (do tego rodzaju poważnych prac należy książka S. Kawalca i E. Pytlarczyka⁴⁷, nakierowania na uzasadnienie, iż strefa euro

⁴³ Por. Tekst przemówienie wraz z komentarzami: *Sprawy Międzynarodowe* 2012, nr 1, s. 93 i nast.

⁴⁴ Por. materiały wydane w: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*.

⁴⁵ Por. na przykład konkluzje z debaty zorganizowanej w lipcu 2017 r. przez Rzeczpospolitą. *Możemy być jednym z liderów Unii*, Rzeczpospolita z 6 lipca 2017 r.

⁴⁶ Por. wydany przez NBP w 2014 r. raport - *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* (oraz podana tam literatura).

⁴⁷ *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Warszawa 2016.

rozsadza proces integracji europejskiej i nie należy do strefy tej przystępować).

W pewnym jedynie zakresie rozważane są polityczno-ustrojowe kwestie umiejscowienia interesów Polski w świetle zachodzących obecnie w UE zmian⁴⁸, przy czym po 2015 r. koncentrują się one na ogólnej krytyce europejskiej polityki rządu PiS⁴⁹, a po stronie zwolenników tego rządu raczej na wspieraniu populistycznych haseł: nikt bowiem nie uzasadnił bliżej ani na czym miałyby polegać polityka „wstawania z kolan” w UE, ani nie pojawił się dotychczas zapowiadany projekt traktatu, mający zawierać program reform instytucjonalnych UE; ogólne natomiast postulaty umocnienia roli parlamentów narodowych mieszczą się w dotychczas rozważanych reformach. Do wyjątków należy książka Ministra w Kancelarii Prezydenta RP, Krzysztofa Szczerskiego, nakierowana na uzasadnienie ideowo-politologiczne polityki zagranicznej PiS⁵⁰.

5. Reformy ustrojowe w ramach "pakietu lizbońskiego"

Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony reformy UE mają - jak wspomniano - fundamentalne znaczenie ustrojowe. Znacząca ich część miała jednak charakter „ramowy” i wymagała dalszych działań implementacyjnych. Nie było to - jak się szybko okazało - zadanie łatwe, niemniej w ciągu 2-3 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „ramy prawne” ustanowione tym Traktatem zostały w znacznej części

⁴⁸ Na przykład: *Is this the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders. Report* (Editor: R. Parkers). The Polish Institut of International Affairs, Warsaw. February 2014; M. A. Cichocki, *Political union: imagine if you can ...*. Komentarze natolińskie 2013, nr 5. Sumująco: Z. Mazur, *Polskie elity polityczne wobec przyszłości Unii Europejskiej*. Biuletyn Instytutu Zachodniego 2013, nr 154.

⁴⁹ Por. na przykład: interesujący raport Fundacji Batorego oraz podana tam literatura – *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS* (Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E.), Fundacja Batorego, lipiec 2017.

⁵⁰ *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków 2017.

wypełnione⁵¹: doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawania aktów delegowanych i wykonawczych (w tym nową komitologię), „uruchomiono“ procedury inicjatywy obywatelskiej oraz przystąpienia UE do EKPCz, ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), w dziedzinie zarządzania Unią - w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej Przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej Prezydencji - nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *bottom-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej, nadspodziewanie mocna emancypacja jej Przewodniczącego, wszystko to kosztem Rady UE, a zwłaszcza Prezydencji rotacyjnej.

Dwie istotne kwestie instytucjonalne pozostają jeszcze „otwarte“ w świetle wyjściowego założenia reformy (pakietu nicejskiego i pakietu lizbońskiego), aby doprowadzić (w ramach pakietu lizbońskiego) do rozwiązań ustrojowych trwałych, nie wymagających zwłaszcza renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE:

- **pierwszą** z nich jest kwestia zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich; z pakietu nicejskiego wynikał obowiązek dokonania takiego zabiegu, natomiast pakiet lizboński (art. 17 ust. 5 TUE) pozostawiał pewną swobodę Radzie Europejskiej, z czego Rada Europejska skorzystała, utrzymując - na mocy decyzji (2013/271/UE) z dnia 22 maja 2013 r.⁵² - zasadę „jedno państwo - jeden komisarz“ na okres kadencji, która rozpoczęła się 1 listopada 2014 r. i zapowiadając powrót do tego problemu pod koniec tej kadencji (postulat zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich dyktowany jest koniecznością podniesienia efektywności działania Komisji, zarazem jednak powiązany jest z koniecznością ustalenia zasad rotacji, a to wywołuje szereg istotnych

⁵¹ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

⁵² Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE), Dz. Urz. UE 2013 L165/98.

problemów);

- **druga** kwestia dotyczy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; na mocy art. 14 ust. 2 TUE decyzje w tej sprawie podejmuje również Rada Europejska, na wniosek jednak i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, kierujących się zasadą degresywnej proporcjonalności; w decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE), podjętej 28 czerwca 2013 r.⁵³, dokonano alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2014-2019, niemniej podstawą tej alokacji była nie tyle zasada degresywnej proporcjonalności, co raczej - jak dotychczas - rodzaj kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będący wynikiem różnego rodzaju zaszłości; jednocześnie w art. 4 decyzja zapowiada ustanowienie przed końcem obecnej kadencji trwałego systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”; zadanie to również nie będzie łatwe ze względu na złożone „zaszłości” polityczne oraz na to, że problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE ze względu na radykalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii oraz jej powiązanie z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), która zaczęła obowiązywać od 1 listopada 2014 r.

Poza powyższymi kwestiami, bezpośrednio wynikającymi z pakietu lizbońskiego (bądź z nimi powiązanymi), chodzi o szereg propozycji, artykułowanych podczas dyskusji, które mieszczą się w szeroko pojętej

⁵³ Dz. Urz. UE 2013 L 181/57.

reformie ustrojowej pakietu lizbońskiego, przy czym wspólnym mianownikiem tych propozycji jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE⁵⁴:

- Umocnienie statusu i podniesienie efektywności Komisji Europejskiej wysuwa się na pierwszy plan⁵⁵. Przedkładane propozycje mają po części charakter polityczny (postulat nominacji na Przewodniczącego Komisji oraz komisarzy mocnych i znanych osobistości politycznych), w znacznej jednak części wymagają nowych regulacji prawnych, łącznie z rewizją Traktatów. Przede wszystkim chodzi o (wskazaną wyżej) redukcję liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, w wymiarze zaś krótkoterminowym o wprowadzenie wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Poza tym w grę wchodzi trzy dalsze propozycje: umocnienie samodzielności Komisji wobec Parlamentu Europejskiego (w ramach porozumienia trójstronnego PE-KE-Rada UE), zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz podniesienia efektywności a zarazem obliczalności prawa Komisji do inicjatywy legislacyjnej (wprowadzenie klauzuli (*sunset clause*), stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostanie przyjęty w określonym czasie (na przykład trzech lat) oraz możliwości zmuszenia Komisji do wycofania inicjatywy legislacyjnej przez państwa członkowskie stanowiące większością kwalifikowaną); szereg innych,

⁵⁴ Najpełniejsze zestawienie tego rodzaju postulatów zawarte jest w studium *Centre for European Reform - How to build a modern European Union* (raport pierwszy). Pokrywają się one w znacznej mierze z postulatami, wskazywanymi w studium „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*”, w trzech pierwszych scenariuszach reformy (tj. „powrotu do podstawy”, „konsolidacji dokonanych osiągnięć” i „ambitnego ruchu do przodu”).

⁵⁵ *How to build a modern European Union ...* (raport pierwszy), s. 15 i nast.

szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości działalności legislacyjnej Komisji⁵⁶;

- Wyraźna jest tendencja do pogłębienia reformy polegającej na wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich, w czym upatrywany jest coraz wyraźniej główny środek na rzecz umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Propozycje w tym zakresie idą w trzech kierunkach:
 - **po pierwsze** - reformy procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych (proponuje się wydłużenie terminu, w którym parlamentu analizują inicjatywę (obecnie 8 tygodni) oraz zamienieni kartki „żółtej“ na „czerwoną“, tj. wprowadzenie możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe inicjatywy legislacyjnej Komisji w danej sprawie;
 - **po drugie** - rozszerzenia możliwości wpływania na działalność legislacyjną Komisji Europejskiej (parlamenty narodowy mogłyby zwracać się skutecznie do Komisji o uchylenie zbędnego aktu prawa unijnego lub o wystąpienie z inicjatywą legislacyjną w danej sprawie);
 - **po trzecie** - powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nie ingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym (zwłaszcza WPZiB) oraz zapewniające większą kontrolę demokratyczną w ramach strefy euro, w składzie ograniczonym do przedstawicieli parlamentów

⁵⁶ Tamże, s. 23.

narodowych tej grupy państw (o czym dalej)⁵⁷;

- Szereg propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:
 - **po pierwsze** - dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji Traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe i wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
 - **po drugie** - niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego, proponuje się przejście i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF)⁵⁸;
- Kolejnym obszarem, na którym koncentrują się propozycje reform, jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), z którą wiążano nadzieje na podniesienie koherencji działania UE w stosunkach zewnętrznych; propozycje te odnoszą się przede wszystkim do umocnienia w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza

⁵⁷ Tamże, s. 25 i nast.

⁵⁸ Tamże, s. 32.

odpowiedzialnego za handel; od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłyby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynował by bezpośrednio Przewodniczący Komisji; jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to - w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ - proponuje się przyznanie ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników⁵⁹;

- W końcu powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasbourga; pojawia się również propozycja zredukowania składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów w istocie bardzo licznych)⁶⁰;

Zauważyć należy, że w kontekście reformy ustrojowej pakietu lizbońskiego wskazuje się na konieczność zagwarantowania, iż reformy instytucjonalne strefy euro nie podważą statusu Rady UE jako głównej instytucji unijnego procesu decyzyjnego oraz pozycji Komisji Europejskiej w kształtowaniu unijnego rynku wewnętrznego i koordynacji stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE. Zaznacza się również, że w żadnym przypadku reformy strefy euro nie mogą podważać spójności unijnego rynku wewnętrznego - chodzi zwłaszcza o rosnącą rolę Eurogrupy. Propozycje zgłaszane w tym kontekście dotyczą ustanowienia przedstawicieli państw członkowskich UE nie należących do strefy euro jako obserwatorów w Eurogrupie oraz wprowadzenia do Traktatów wyraźnej gwarancji, że działania Eurogrupy nie mogą naruszać integralności unijnego rynku wewnętrznego⁶¹.

⁵⁹ Tamże, s. 35.

⁶⁰ Tamże, s. 73.

⁶¹ Tamże, s. 69 i 73.

Propozycje omówione w tym punkcie koncentrują się na implementacji względnie usprawnieniu reform ustrojowych zaprogramowanych w pakiecie lizbońskim. Mają one różny charakter gatunkowy. Niektóre z nich wiążą się z poważnymi implikacjami instytucjonalnymi, które są przedmiotem długoletniej debaty (alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim, czy zmniejszenie liczby komisarzy), inne nakierowane są na usprawnienie rozwiązań pakietu lizbońskiego. Nie należy jednak tych zagadnień lekceważyć, czy oceniać w kategorii spraw drugorzędnych w świetle skali wyzwań ustrojowych związanych emancypacją ustrojową strefy euro. Lizbońska Unia Europejska pozostanie bowiem podstawą procesu integracji europejskiej, a przede wszystkim od skali jej reformy ustrojowej i jej wydolności zależy spójność tego procesu.

Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska

(w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania
(red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk,
E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018
(strony 29-36).

1. Wstęp

Z reguły mówi się, że proces integracji europejskiej budowany był „od kryzysu do kryzysu”. Byłbym jednak ostrożny z takimi ocenami. Istota problemów polegała bowiem z reguły na tym, że zmieniały się uwarunkowania zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i wewnętrzne - w poszczególnych państwach członkowskich. W następstwie kolejnych rozszerzeń zwiększała się również liczba tych państw. Wymagało to zmian wpraw w Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej¹.

Spójrzmy na ostatnie ćwierćwiecze, które rozpoczęło się fundamentalnymi zmianami o znaczeniu geopolitycznym (upadek Związku Radzieckiego), zasadniczymi zmianami politycznymi i ustrojowymi w państwach Europy środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, zjednoczeniem Niemiec. Paralelnie trwała w latach 90. okrutna wojna domowa na Bałkanach, bezpośrednio na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku przyniosło „duże” rozszerzenie Unii, w następstwie którego bez mała podwoiła ona liczbę państw członkowskich. Wszystko to wymagało reakcji i dostosowania.

¹ Szerzej: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Jeśli z tego punktu widzenia popatrzymy na rozwój procesu integracji europejskiej, to odnotować można, że poradzono sobie z tymi wyzwaniami w miarę sprawnie. Czasami można Unii zarzucić spóźnioną i powolną reakcję na nowe problemy, ale pamiętajmy, że Unia składa się z bez mała 30 państw członkowskich, a wszelkie zasadnicze decyzje wymagają uzgodnień między nimi. **Ukoronowaniem ostatniego etapu rozwoju procesu integracji europejskiej jest Traktat z Lizbony (podpisany w 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który dokonał fundamentalnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową.**

Znaczenie reformy UE przeprowadzonej na mocy tego Traktatu zeszło jednak na plan dalszy w świetle nowych wyzwań związanych ze światowym kryzysem finansowym, który wstrząsnął również stabilnością strefy euro. Ostatnie siedem lat, to przede wszystkim działania podejmowane na rzecz uzdrowienia sytuacji w strefie euro. Są to działania przeprowadzane z powodzeniem, co sprawiło, że **strefa ta w coraz większym stopniu „emancypuje się” w ramach Unii Europejskiej, przekształcając się w „trzon” procesu integracji europejskiej.**

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro, lecz dotyczy również **narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.**

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże” rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania

wspólnego kompromisu. **Nie jest tajemnicą, że zarzuty takie kierowane są przede wszystkim pod adresem obecnego rządu Polski.**

2. Nowe wyzwanie: różnicująca się wewnątrznie Unia Europejska

Przyjrzyjmy się wpieryw procesowi różnicowania się wewnętrznego procesu integracji europejskiej oraz ewolucji jego celu. Dyskusja nad wewnętrznym różnicowaniem się procesu integracji europejskiej trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła ona od fazy dyskusji politycznych i doktrynalnych sporów do etapu faktycznego różnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary objęte procesem integracji europejskiej. **W ostatnich latach zróżnicowanie wewnętrzne Unii stało się faktem, balansując niebezpiecznie na krawędzi rozczłonkowania procesu integracji europejskiej. Tak wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej stało się trwałą cechą procesu integracji europejskiej.**

Ewolucji podlega również zasadniczy cel integracji europejskiej. Przypomnijmy, że ustanowiona po II wojnie światowej „konstrukcja europejska” była przede wszystkim projektem politycznym, którego zasadniczym celem - w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - było zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między państwami Europy Zachodniej, zwłaszcza między Niemcami i Francją, a następnie zagwarantowanie (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) równowagi i bezpieczeństwa – w ramach ówczesnego podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR.

Rozpad Związku Radzieckiego, zjednoczenie Niemiec oraz wybicie się na niepodległość nowych demokracji Europy środkowej i Wschodniej stworzyło szanse powiększenia „strefy bezpieczeństwa, demokracji i gospodarki rynkowej”. Wykorzystano je wówczas, doprowadzając do rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i „dużego” rozszerzenie Unii Europejskiej.

Początek XXI wieku przynosi **reorientację zasadniczego celu integracji**

europejskiej, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić Europie miejsce w kształtującym się globalnym układzie światowym.

3. Jak zapewnić rozwój zróżnicowanej integracji europejskiej?

Podstawowy problem koncentruje się obecnie wokół tego **jak wykorzystać zróżnicowanie wewnętrzne dla umocnienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności oraz jak zapewnić przy tym spójność procesu integracji europejskiej.**

Problem ten znalazł wyraz w „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”, opublikowanej przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich² (dalej: Biała Księga). W Księdze tej poddano pod dyskusję pięć scenariuszy, które „mają pomóc w pokierowaniu debatą nad przyszłością Europy”:

- kontynuacja obecnego programu integracji europejskiej;
- ograniczenie obecnego programu integracji europejskiej i skupienie się na pogłębianiu zasadniczych elementów unijnego rynku wewnętrznego;
- zróżnicowanie w UE polegające na pogłębianiu integracji w niektórych dziedzinach przez grupy państw;
- ograniczenie obecnego programu procesu integracji i skoncentrowanie się jedynie na wybranych dziedzinach;
- podjęcie wspólnie przez państwa członkowskie decyzji na rzecz rozszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej.

² Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

Scenariusze te nie są nowe. Od kilku lat pojawiają się one w debatach naukowych i politycznych. Natomiast Biała Księga wprowadza te scenariusze do debaty publicznej, nakierowanej na określenie przez państwa członkowskie konkretnego stanowiska w sprawie dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, do tego w stosunkowo niedługiej perspektywie: kształt głównego nurtu reformy ma zostać skonkretyzowany do końca 2017 r., a finalizacja reformy przeprowadzona do 2025 r.

Charakterystyczne jest też to, że Biała Księga przechodzi do porządku dziennego nad kwestą *Brexitu* (kierowana jest po prostu do „UE-27”, już bez Zjednoczonego Królestwa) oraz nie zawiera scenariuszy zupełnie negatywnych - fragmentacji procesu integracji europejskiej względnie jego całkowitego rozpadu.

Trudno też oprzeć się wrażeniu, że **przedstawienie pięciu scenariuszy ma nie tyle skłonić państwa członkowskie do wyboru jednego z nich, co wskazać na możliwe następstwa koncentracji wyłącznie na wąsko pojętych interesach narodowych, odwoływania się do narracji eurosceptycznej i populistycznej w celach wyłącznie wewnętrz-politycznych i tracenia z oczu wspólnych wyzwań.**

Jest to tym bardziej symptomatyczne, że jeden z podanych scenariuszy (trzeci) - „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej” - w pełni odpowiada temu, jak faktycznie rozwija się ostatnio Unii Europejska.

4. „Trzon” procesu integracji europejskiej kształtuje się wokół strefy euro

Wobec kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską. Po działaniach doraźnych, podejmowanych głównie na rzecz ustabilizowania sytuacji finansów publicznych w Grecji, po 2011 roku umocniono kontrolę nad finansami publicznymi państw strefy euro, zapewniono mocniejszą koordynację ich polityk gospodarczych, zapewniono efektywną kontrolę

nad instytucjami bankowymi oraz możliwość udzielania pomocy finansowej tym spośród państw strefy euro, które znalazłyby się w kłopotach.

Z czasem tego rodzaju działania doraźne ujęte zostały w **zwarty plan reformy strefy euro, określany jako ustanawianie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej**. Program wyjściowy tej reformy sformułowany został w komunikatach Komisji Europejskiej z lat 2012 i 2013, a następnie sprecyzowany w Planie pięciu przewodniczących z 2015 r.³. Plan ten został ostatnio poddany aktualizacji w **najnowszym Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.** - „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”⁴ (dalej: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.). Dokumenty te zakładają finalizację prac w 2025 r., a ich ukoronowaniem ma być ustanowienie na podstawie strefy euro „unii politycznej”, najwyższego dotychczas stopnia integracji europejskiej.

Uzupełnienie unii fiskalnej (wspólnego pieniądza), unię finansową (czuwaniem nad instytucjami finansowymi i ustanowieniem własnych źródeł finansowania) i unię gospodarczą (ściłą koordynacją polityk gospodarczych) wymagać będzie niezmiernie ważnych reform ustrojowych w strefie euro – od utworzenia własnego budżetu strefy euro, do własnych organów zarządzania tą strefą. **Mówi się w związku z tym o „autonomizacji” – wyodrębnieniu strefy euro w ramach Unii Europejskiej.**

Powracamy w związku z tym do zasadniczego problemu - **utrzymania spójności Unii Europejskiej**: jak zapobiec marginalizacji państw znajdujących się jeszcze poza strefą euro lub państw które do tej strefy nie zamierzają przystąpić. Dwie sprawy wymagają szczególnej uwagi: o reformach strefy euro należy decydować wspólnie, w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej (dotychczas zdarzało się jednak, że ważne reformy były wprowadzane na mocy decyzji tylko państw strefy euro i to na podstawie decyzji podejmowanych „poza” Unię - zawierano odrębne

³ Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.

⁴ Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

umowy międzynarodowe); i druga sprawa - podejmowane decyzje w sprawie reformy strefy euro powinny zawierać tzw. klauzule otwartości, tj. gwarantować, że pozostałe państwa członkowskie UE w każdej chwili, o ile wyrażą taką wolę, będą się mogły do nich przyłączyć, czyli że **nie nastąpi trwałe odsunięcie takich państw od „trzonu” procesu integracji europejskiej.**

Do gwarancji takich nawiązuje Biała Księga, precyzując trzeci scenariusz modelu rozwoju procesu integracji europejskiej (zróżnicowanej UE). W tym kontekście zapewnia się, że status pozostałych państw (nie biorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do współpracy w takiej dziedzinie⁵. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami⁶.

Gwarancje takie powtórzone zostały w Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.⁷. Połączone jest to z przypomnieniem, że poza Danią (która ma trwałe wyłączenie ze strefy euro, ale zarazem sztywny kurs swojej waluty z euro) i Zjednoczonym Królestwem (które rozpoczęło właśnie proces *Brexitu*) wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE - na mocy Traktatów - „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”⁸. Doceniając więc „kluczowe znaczenie” dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE, Komisja Europejska wskazuje, że: „Ten polityczny dylemat może będzie stanowić mniejszy problem, gdy więcej państw członkowskich przyjmie wspólną walutę. Do tego czasu, w kontekście kolejnych etapów pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej konieczne jest zachowanie

⁵ Biała księga w sprawie przyszłości Europy ... , s. 20.

⁶ Tamże.

⁷ „Środki podejmowane w ramach reformy strefy euro „muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Musi zostać zachowana integralność jednolitego rynku. Jest to również zasadniczy warunek dobrze funkcjonującej jednej waluty.”, s. 18.

⁸ Tamże.

przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”.⁹.

W tym kontekście odnotować należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko że nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale wyraźnie dystansuje się od takiego wejścia. Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (poza wspomnianą Danią i - może - w pewnym stopniu Szwecją), deklarują wejście do strefy euro.

5. Pociąg integracji europejskiej przyśpiesza i nie będzie czekał na spóźnialskich

Jak już podkreślano, omówiony wyżej program reformy strefy euro należy oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” (może to dotyczyć pewnych elementów tego programu), co raczej jako **jednoznaczny, kierunkowy program reform Unii Europejskiej w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 roku).**

Z programu tego przebija zarazem jasny sygnał i determinacja: **jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform, czekając na państwa niezdecydowane, eurosceptyczne, lekceważące wspólne wartości europejskie.**

W Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. słusznie podkreśla się, że „Euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”¹⁰. Tym niemniej **przynależność do strefy euro jest jednym z zasadniczych czynników, pozwalającym stwierdzić, czy dane państwo członkowskie należy do kształtującego się „trzonu” Unii Europejskiej.** Wspólny pieniądz wpływa bowiem zarówno na efektywność korzystania ze swobód rynku wewnętrznego (między bajki włożyć można opowieści, że pozostając poza

⁹ Tamże, s. 28.

¹⁰ Tamże, s. 31.

strefą euro, jedynie na unijnym rynku wewnętrznym, można utrzymać - „jak dotychczas” - wszystkie wynikające stąd profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie relacji z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie budżetu euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmienią radykalnie status dotychczasowych beneficjentów funduszy unijnych (największym takim beneficjentem jest Polska).

Na powyższe wyzwanie nakładają się na coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie **wspólnej polityki obronnej**¹¹, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest ważną przesłanką udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE **uchodźców i migrantów ekonomicznych**, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrzpolitycznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia

¹¹ Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 7 czerwca 2017 r. w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego.

modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży **do ochrony swojego rynku pracy** (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy z pozostałych państw członkowskich;
- zaostrza się konflikt w sprawie **przestrzegania** (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) **praworządności**, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który tworzy fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że prze-
strzeganie praworządności - w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero po przeprowadzeniu analizy, które z państw członkowskich UE, obok udziału w strefie euro, angażują się w owe najważniejsze obszary aktywności, a które wyłączają się z nich, a do tego wzbudzają coraz większe zastrzeżenia co do przestrzegania standardów właściwych państwom demokratycznym, można postawić diagnozę: jaka grupa państw współuczestniczy w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej, a które państwa wyraźnie odsuwają się od takiego „trzonu”.

6. Gdzie jest Polska?

Jeżeli podejmiemy próbę diagnozy miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej, to stwierdzić można, że obecny rząd polski ma niebezpiecznie długą listę tzw. **interesów defensywnych** (dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich):

- nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, a niejednoznaczne wypowiedzi odsyłają w tej sprawie *ad Calendas graecas*;
- turbulencje we współpracy zbrojeniowej (na przykład sprawa kontraktu na helikoptery) mogą na lata zamrozić współpracę polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony;
- narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastroju ksenofobicznego w kraju, o skutkach katastrofalnych z punktu widzenia edukacyjnego oraz dla wizerunku międzynarodowego Polski;
- podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowanie wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności, a państwa członkowskie coraz bardziej zdecydowanie podkreślają wagę tej zasady jako wspólnego mianownika scalającego proces integracji europejskiej.

Negatywnych konsekwencji owych „defensywnych interesów” nie jest w stanie zrównoważyć aktywność regionalna (**konceptcja Międzymorza**). Wszelkie formy współpracy regionalnej w regionie Europy środkowej i Wschodniej mają bowiem sens (a dowodzą tego doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza), o ile były związane z ubieganiem się o członkostwo w Unii Europejskiej, a obecnie - o ile byłyby powiązane z

aktywnym w niej członkostwem. Koncepcja Międzymorza - co widać coraz wyraźniej - nie doprowadziła do scalenia państw naszego regionu, a do tego ciążą na niej narastające, ostre konflikty polityczne rządu polskiego z Francją i Niemcami.

Jaka więc może być diagnoza obecnego miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej: **być może jeszcze przedwczesne są oceny, że obecny rząd zmierza do „wyprowadzenia Polski z UE” względnie „wyprowadzenia Unii z Polski”, niemniej Polska z pewnością nie mieści się w gronie państw budujących „trzon” procesu integracji europejskiej i wpływających na jego przyszły kształt. Coraz wyraźniej natomiast zaczyna niebezpiecznie dryfować na margines procesu integracji europejskiej.**

Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian

(w:) Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2
(strony 21-40).

1. Uwagi wstępne

Debata nad obecnym stanem procesu integracji europejskiej oraz nad przyszłym jego losem koncentruje się od wielu lat, zwłaszcza zaś od końca ubiegłego dziesięciolecia (od wybuchu kryzysu finansowego) na groźbie jego fragmentacji: rozważane są różne warianty wewnętrznego zróżnicowania Unii Europejskiej - które mogłyby prowadzić do rozpadu Unii, względnie formuła Unii elastycznej - która, zachowując spójność instytucjonalno-prawną, dopuszczałaby nawet daleko idące wewnętrzne kręgi wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich w określonych dziedzinach. W zależności od przyjętego modelu dalszego losu Unii, poszczególne państwa członkowskie oraz instytucje unijne budują strategie „swojej” polityki europejskiej.

Przyjęcie określonej strategii ma na obecnym etapie rozwoju Unii, podlegającej dynamicznym przemianom, znaczenie zasadnicze. Od przyjętego kierunku działania zależy bowiem - z jednej strony - czy Unia umocni swoją spójność i konkurencyjność (gospodarczą i polityczną) w skali globalnej, z drugiej zaś - czy dane państwo członkowskie znajdzie się w unijnym centrum decyzyjnym (owym „twardym trzonie” europejskim), na peryferiach procesu integracji europejskiej, czy też zdecyduje się na „*exit*”, czyli wyjście z Unii, śladem Zjednoczonego Królestwa. Są to decyzje tym bardziej istotne i trudne, że proces integracji europejskiej wystawiony został dodatkowo na „podwójny szok” - właśnie *Brexitu* i na zmiany w

polityce Stanów Zjednoczonych po objęciu urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa¹.

W niniejszym artykule podjęto próbę - w nawiązaniu do wcześniejszych publikacji² - sprecyzowania powyższych dylematów. Punktem wyjścia dla takiej próby musi być diagnoza stanu w jakim znajduje się obecnie Unia, czyli odniesienie się do nośnego poglądu, iż Unia znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. Autor niniejszego artykułu nie zgadza się gruntownie z taką tezą. Jej odrzucenie zmusza natomiast do analizy „stopnia dyferencjacji” wewnątrz Unii i jego wpływu na status poszczególnych państw członkowskich w UE. Wymaga również rozważenia zasadniczych czynników, które są przesłanką zachowania spójności instytucjonalno-prawnej Unii, przy uwzględnieniu jej wewnętrznego zróżnicowania, jako nowego, ważnego paradygmatu procesu integracji europejskiej. Do czynników tych, obok - tradycyjnie - swobód unijnego rynku wewnętrznego, należy wspólny pieniądź - euro, a ostatnio w coraz większym stopniu - szanowanie katalogu wspólnych wartości Unii, koncentrującego się wokół praworządności.

Zwłaszcza te dwa ostatnie czynniki wymagają szczególnej uwagi, tym bardziej że reforma ustrojowa całej Unii od paru już lat koncentruje się wokół reformy Unii Gospodarczej i Walutowej a naruszanie w niektórych państwach UE, w tym w Polsce, praworządności skutkuje również postępującą alienacją polityczną takich państw w Unii³.

¹ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 9.

² Zob. zwłaszcza: *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016 (Open Access: janbarcz.prv.pl); ostatnio: *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowy wyzwania*, Warszawa 2018, s. 29 i nast.

³ Zob. ostatnio kompleksowa analiza zawarta w: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

2. Diagnoza

Obecnie do nowej poprawności politycznej⁴ należy wchodzenie z założenia, że proces integracji europejskiej znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. To, że tego rodzaju założenia rozważane są na szczeblu akademickim jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną. Natomiast poważniejszy problem tkwi w tym, że w odwołaniu do takiego założenia w niektórych państwach członkowskich budowana jest „strategia europejska”. Tymczasem założenie wprowadza w błąd, a budowana w odwołaniu do takiego założenia „strategia” nie tyle z niego wynika, co jest źródłem błędnej diagnozy (błędne koło).

Założenie takie wprowadza w błąd, ponieważ proces integracji europejskiej wykazuje wyjątkową elastyczność w reagowaniu na nowe problemy i wyzwania. Z reguły przyjmuje się, że integracja europejska rozwijała się „od kryzysu do kryzysu”, co o tyle nie jest ostre, że z reguły w grę wchodzi nie tyle kryzys „konstrukcji europejskiej”, co istotne nowe wyzwania związane z sytuacją międzynarodową, czy z sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich - wystarczy wskazać tylko na skalę wyzwań związanych z „dużym” rozszerzeniem, kryzysem finansowym, czy ostatnio z *Brexitem*. Nawet kryzys związany z napływem uchodźców jest przede wszystkim wynikiem zaniechania po stronie państw członkowskich, które przez prawie ćwierć wieku - od napływu dużych grup uchodźców z Bałkanów do Niemiec i Austrii w połowie lat 90. (wówczas „na stole negocjacyjnym” pojawił się projekt relokacji i współfinansowania) - mimo znaczącego postępu w rozwoju unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej i azylu⁵, nie zdołały uzgodnić efektywnej wspólnej polityki migracyjnej, w tym „mechanizmu szybkiego reagowania”.

Wspólnota Europejska a następnie Unia Europejska z pewnym opóźnieniem, ale z reguły w miarę skutecznie radziły sobie z nowymi

⁴ Zwraca na to uwagę P. Buras - *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

⁵ Zob. E. Borawska-Kędziarska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2009.

wyzwaniami. Również od strony ustrojowej „konstrukcja europejska” rozwija się nie bez trudu, ale konsekwentnie. Ostatni „duży” traktat rewizyjny - Traktat z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) ujedynolicił Unię ustrojowo, podniósł wydolność unijnego mechanizmu decyzyjnego i umocnił ochronę praw podstawowych obywateli Unii. Ustanowił więc mocne ramy instytucjonalno-prawne, które z pewnością ułatwiły konfrontację z kryzysem finansowym⁶. W poprzednim, niejednolitym ustroju trójfilarowym, Unia i jej państwa członkowskie znalazły by się w sytuacji znacznie trudniejszej. Nie można też zapominać, że właśnie Unia lizbońska stanowi podstawę dalszych reform ustrojowych, rozważanych obecnie.

Dodać jeszcze można - co z reguły umyka przedstawicielom wizji katastroficznych - że Unia działa sprawnie, efektywnie funkcjonuje unijny rynek wewnętrzny, rozwijają się poszczególne polityki, a Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości radykalnie ułatwia działalność podmiotów gospodarczych oraz umacnia prawa obywateli Unii⁷. Problemy jakie zaczyna mieć Zjednoczone Królestwo w związku z *Brexitem*, prowadzą do następstw odwrotnych do zapowiadanej „reakcji łańcuchowej” kolejnych wystąpień: ukazują konkretną wartość przynależności do Unii Europejskiej. Wreszcie, mimo od lat zapowiadanego rozpadu strefy euro, występowania bądź wyrzucania niektórych państw z tej strefy, nic takiego nie ma miejsca. Wręcz przeciwnie, strefa euro konsoliduje się, euro jest stabilnym pieniądzem światowym, a główny nurt reformy „konstrukcji europejskiej” zaczyna w coraz większym stopniu koncentrować się wokół strefy euro (do sprawy tej powrócimy w dalszej części artykułu).

Powoływane na wstępie założenie o głębokim kryzysie integracji europejskiej i nadchodzącym rozpadzie strefy euro wprowadza również w błąd z tego względu, że całkowicie pomija naturę Unii Europejskiej, która

⁶ Zob. J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017 (Open Access: janbarcz.prv.pl).

⁷ Zob. na przykład: A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania ...*, s. 115 i nast.

jest w swoim prawnym charakterze organizacją międzynarodową: ustanowiona jest ona przez państwa członkowskie na mocy umów międzynarodowych, dysponuje jedynie kompetencjami powierzonymi jej przez państwa członkowskie, jej struktura określona jest w traktatach, a wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają przyzwolenia wszystkich państw członkowskich. Kontrolują one również na wszystkich etapach proces unijny decyzyjny i dysponują efektywnymi środkami prawnymi (system skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE) w przypadkach, gdyby instytucje unijne podjęły próbę wyjścia poza zakres powierzonych im na mocy traktatów kompetencji. Narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej ma swojej uzasadnienie⁸, zwłaszcza w świetle poszerzających się kompetencji Unii, niemniej nie powinien być oceniany taką samą miarą jak problem demokracji w państwie – Unia nie jest bowiem państwem a organizacją międzynarodową⁹.

Co wynika z tej zasadniczej konstatacji dla postawienia właściwej diagnozy kryzysu europejskiego: kryzys Unii, to w istocie kryzys demokracji i kryzys myśli europejskiej w państwach członkowskich. Diagnoza sytuacji w części państw członkowskich jest natomiast wysoce niepokojąca: zwraca zwłaszcza uwagę rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i równoległy spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązanie polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny, niż rząd demokratyczny. Zasadnie stawiane jest pytanie¹⁰ - czy wkraczamy w stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Umacnianie się w części państw członkowskich tendencji nacjonalistycznych i autorytarnych siłą rzeczy przekłada się na narastający

⁸ Na różne aspekty tego zagadnienia wskazuje się na przykład w pracy: *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance* (edited by Ch. Joerges and C. Glinski), Oxford and Portland, Oregon 2014.

⁹ Zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 133 i nast.

¹⁰ *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

kryzys w Unii. Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie tworzyć i tolerować form nowoczesnej integracji, zakładających wspólnotę interesów¹¹.

W tym miejscu należy powrócić do wspomnianej na wstępie intencjonalnej argumentacji błędnego koła: budowanie „konstrukcji europejskiej” zakłada wspólnotę wizji, zrozumienie dla wspólnoty interesów (gotowość do kompromisów) oraz dla wspólnej odpowiedzialności, natomiast populizm, nacjonalizm i autorytaryzm zapatrzony jest wyłącznie w siebie, ramy wynikające z prawa międzynarodowego, z regułą „konstrukcji europejskiej” traktowane są - o ile nie przynoszą doraźnych korzyści - jako zbędne ograniczenia „narodowego suwerena”. Przyjęcie więc założenia „głębokiego”, „trwałego” kryzysu, nadchodzącego „nieodwracalnie rozpadu” jest nie tylko usprawiedliwieniem, lecz również uzasadnieniem „wzmocnienia państwowo-narodowego”. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w kontekście praworządności jako zasadniczego elementu wartości europejskich spajających „konstrukcję europejską”, niemniej zaznaczyć należy, iż między tymi tendencjami w ramach obecnej Unii zachodzi sprzeczność, której w dłuższym czasie nie da się „przyklepać”. Państwa zdominowane polityką nacjonalistyczną i autorytarną, niepraworządne, spychane będą na margines procesu integracji europejskiej, aż może - w skrajnym przypadku - do przerwania więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych.

Uwzględniając powyższe, należy teraz przyjrzeć się wewnętrznej strukturze różnicującej się Unii Europejskiej oraz czynnikom, które stanowią żelazny, wspólny mianownik „konstrukcji europejskiej”, wokół których skupiają się państwa, widzące w tej „konstrukcji” optymalny model rozwoju kontynentu europejskiego.

¹¹ Tamże. Zob. również: J. Barcz, Odpowiedź na ankietę SM - *Jak mówić o Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 8 i nast.

3. Wewnętrzne zróżnicowanie a spójność Unii Europejskiej

Przez pierwsze dziesiątki lat proces integracji europejskiej rozwijany był przy założeniu paradygmatu spójności i ujednociania. Wychodzono - zasadnie na ówczesnym etapie - z założenie, że dynamika i efektywność tego procesu wyznaczana jest zachowaniem spójnego działania i ujednociania względnie harmonizowania standardów odnoszących się w jednakowym stopniu do wszystkich państw członkowskich. Co najmniej od kilkunastu lat paradygmat ten zaczął przechodzić do przeszłości¹². Już samo „duże” rozszerzenie, które bez mała podwoiło liczbę państw członkowskich Unii, pogłębiło silnie wewnętrznie zróżnicowanie między państwami członkowskimi UE tak co do wydolności gospodarczej, jak i interesów politycznych. Niezależnie jednak od tego, gwałtowne rozszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (co następuje zwłaszcza od wejścia w życie Traktatu z Maastricht na początku lat 90.) sprawiło, że interesy poszczególnych państw i ich grup zaczęły się coraz wyraźniej różnicować¹³.

Obecnie, kierunek, tempo i dynamikę rozwoju procesu integracji określa nowy paradygmat¹⁴, wskazujący na wewnętrzne zróżnicowanie wśród państw członkowskich. Towarzyszy temu siłą rzeczy zasadniczy problem: jak zachować dynamikę i spójność procesu integracji europejskiej w warunkach narastającego wewnętrznego zróżnicowania w UE? Poszukiwanie rozwiązania tego problemu w ostatnich latach było tym trudniejsze, że paralelnie pojawił się kryzys finansowy, narastały tendencje

¹² Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

¹³ Na temat zróżnicowania wewnętrznego w UE: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear?* (eds. Th. Giegerich, D.C. Schmitt, S. Zeitman), Baden-Baden 2017, zwłaszcza część druga - *Selected Types of Differentiation in the EU* (s. 109 i nast.).

¹⁴ Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

populistyczne w szeregu państw członkowskich, stymulowane kryzysem związanym z napływem dużych fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, a Zjednoczone Królestwo rozpoczęło procedurę *Brexitu*.

Redefinicji uległo również przesłanie procesu integracji, które legło u podstaw jego uruchomienia: przypomnijmy, że źródła integracji europejskiej tkwią w tragicznych doświadczeniach drugiej wojny światowej oraz że był to projekt przede wszystkim polityczny - nakierowany na położenie kresu niebezpieczeństwu wybuchu ponownego konfliktu zbrojnego w Europie a następnie na zagwarantowanie bezpieczeństwa (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) w okresie podziału politycznego. Po rozpadzie Związku Radzieckiego, zjednoczeniu Niemiec i „dużym” rozszerzeniu UE cel integracji europejskiej uległ istotnej reorientacji: nakierowany on jest obecnie na sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (przede wszystkim zrównoważenie efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego w UE oraz stabilności fiskalnej i finansowej) oraz zapewnieniu Unii odpowiedniego miejsca w kształtującym się globalnym układzie światowym, choć oczywiście nie można tracić z oczu rewitalizacji imperialnego kursu w Rosji.

Narastające wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej dało asumpt do rozważań politycznych i naukowych nad różnymi modelami procesu integracji europejskiej¹⁵. Istotny przełom w tych rozważaniach przyniósł kryzys finansowy, który sięgnął Unii w 2008 r. i wstrząsnął strefą euro, zagrażając jej stabilności. Zarysowały się wówczas wyraźniej - zarówno w dyskusjach naukowych jak i politycznych - trzy główne kierunki podejścia do przyszłego losu procesu integracji europejskiej¹⁶.

¹⁵ Omawiam te główne kierunki w pracy: *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?* Państwo i Prawo 2015, nr 5, s. 19 i nast.

¹⁶ Ostatnio na ten temat na przykład: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear? ...*, zwłaszcza część czwarta - *Flexibility - Rethinkink the “Ever Closer Union”?* (s. 451 i nast.).

- Kierunek konstruktywny (pozytywny), określany mianem „integracji elastycznej”, zakłada utrzymanie spójności procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, poprzez ujęcie różnych form wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich we wspólne ramy instytucjonalno prawne UE. W tym ujęciu Unia Europejska utrzymuje spójność ustrojową, wprowadza wewnętrzne, akceptowane przez wszystkich procedury wzmocnionej współpracy (które przecież już w różnych formach istnieją), przy przestrzeganiu wspólnego standardu instytucjonalnego i prawnego i wspólnych wartości.
- Kierunek rozważań zwany „integracją zróżnicowaną” zakłada natomiast głębokie wewnętrzne zróżnicowanie wewnątrz Unii, prowadzące również do zróżnicowania statusu państw członkowskich. Rozważania takie towarzyszą zwłaszcza procesowi sanacji i konsolidacji strefy euro, podkreślając stopień zaawansowania procesu reform tej strefy prowadzący do jej autonomizacji w ramach UE, co w konsekwencji może przynieść marginalizację państw do strefy euro nie należących.
- W końcu występuje też, nośny w odbiorze społecznym, kierunek rozważań, w ramach którego dominują poglądy zapowiadające rozpad Unii Europejskiej, rozpad strefy euro, a przynajmniej wyrzucenie części jej członków. Można oczywiście widzieć zwiastun potwierdzający realizację takich scenariuszy w *Brexicie*, niemniej nie jest on przekonujący. Zjednoczone Królestwo znane było ze swego wstrzeźliwego nastawienia do procesu integracji europejskiej, otrzymało liczne *opt outy*, destabilizujące zwartość unijnego rynku wewnętrznego, a sam proces *Brexitu* - jak już wyżej odnotowano - staje się raczej dowodem na rzecz wartości, jakie niesie proces integracji dla państw członkowskich, a nie zachętą do występowania z Unii.

W ostatnich latach „percepcja praktyczna” powyższych koncepcji przeszła znamiennej ewolucję. Pierwsze plany konsolidacji strefy euro (po przezwycięzeniu najgroźniejszej fazy oddziaływania kryzysu finansowego

na tę strefę) przedłożone przez Komisję Europejską na przełomie lat 2012/2013¹⁷ - plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej, skonkretyzowany w 2015 r. w Planie pięciu przewodniczących¹⁸ - konsekwentnie realizowane (unia bankowa i ustanawianie europejskich instytucji finansowych) i zakładające ustanowienie do 2025 r. „unii politycznej” na bazie strefy euro, skłaniały raczej do wskazywania na koncepcję „integracji zróżnicowanej”, jako miarodajnej dla określenia dalszego rozwoju Unii. W takim scenariuszu państwa pozostające poza strefą euro, stającą się „trzonem” ustrojowym procesu integracji europejskiej, skazane byłyby na marginalizację.

Na pewne otrzeźwienie w realizacji takiej wizji procesu integracji wpływ miał bez wątpienia narastający kryzys związany z napływem uchodźców, a przede wszystkim towarzysząca temu kryzysowi wzbierająca fala populizmu i ksenofobii w szeregu państw członkowskich, umacniająca – i tak już silnie występujący - nurt eurosceptyczny. Otrzeźwienie to znalazło wyraz w przedłożonej przez Komisję Europejską wiosną 2017 r. „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy”¹⁹, w której Komisja przedstawiła do dyskusji pięć scenariuszy możliwego rozwoju Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tej Księgi było skłonienie państw członkowskich do głębszej refleksji nad możliwymi wariantami rozwoju Unii i praktycznymi konsekwencjami poszczególnych scenariuszy. Towarzyszące takiej refleksji coraz wyraźniejsze konsekwencje uruchomionego Brexitu wpłynęły na dalszą modyfikację podejścia do planu realizacji reformy Unii Europejskiej.

¹⁷ *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej.* Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum oraz późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report.* Brussels, 12 Octobre 2013.

¹⁸ *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej.* Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

¹⁹ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości EU-27 do 2025 r.* Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r.

Modyfikacja ta znalazła wyraz w "Orędziu o stanie UE", wygłoszonym przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.²⁰. Zwana jest ona „ofertą Junkera”²¹. Głównym założeniem tej „oferty” jest propozycja odejście od praktyki „opt out” na rzecz „wspólnej ścieżki”²² oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”²³. Juncker wskazuje więc w swojej „ofercie” drogę do utrzymania spójności Unii Europejskiej i zatrzymania scenariusza „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu – stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, która miałaby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro²⁴.

Strategia zawarta w „ofercie” Junckera jednoznacznie odwołuje się do testu nastawienia państwa członkowskiego do strefy euro jako przesłanki zachowania spójności Unii Europejskiej. Należy więc bliżej przyjrzeć się temu testowi, jak również innym czynnikom, które mają i będą miały zasadniczy wpływ na zachowanie spójności przyszłej Unii (post-lizbońskiej). Jak wspomniano, poza przestrzeganiem swobód unijnego rynku wewnętrznego, czynnikiem takim jest również przestrzeganie katalogu wspólnych wartości Unii, zwłaszcza zasad wynikających z praworządności.

²⁰ *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017

²¹ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku...*, s. 15.

²² Tamże, s. 15/16.

²³ Szerzej: P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017-2019* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 22 i nast.

²⁴ Szerzej: tamże, s. 25 i nast.

4. Strefa euro - „trzon” post-lizbońskiej Unii Europejskiej

Punktem wyjścia uruchomienia procesu integracji europejskiej było ustanowienie wspólnego rynku (obecnie - rynku wewnętrznego), którego podstawą jest swoboda przepływu towarów (oparta na unii celnej) i pozostałe swobody, uzupełnione trzema wspólnymi politykami (Wspólną Polityką Handlową, Wspólną Polityką Transportową, Wspólną Politykę Rolną) wspólnymi regułami konkurencji oraz rozwijającymi się innymi politykami. Tej podstawy procesu integracji nie da się obecnie oddzielić od wspólnego pieniądza - euro. Pojawiają się poglądy, że można proces integracji europejskiej „renacjonalizować”, powracając tylko do wspólnego rynku²⁵. Są to poglądy infantylne, pomijające zasadniczy wpływ jaki ustanowienie wspólnego pieniądza ma na funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Obecnie nie da się już oddzielić aktywnego udziału w unijnym rynku wewnętrznym i czerpania z tego rynku przez podmioty gospodarcze pełnych korzyści od udziału w strefie euro. Oczywiście, scenariusz „renacjonalizacji” poprzez powrót do wspólnego rynku, unii celnej, czy nawet jakiejś zaawansowanej formy liberalizacji handlu jest możliwy, a jego następstwa można „na żywo” śledzić w toku procesu *Brexitu*. Scenariusz taki jest jednak równoznaczny z opuszczeniem Unii Europejskiej i oparciem stosunków z Unią na jednej z form układu stowarzyszeniowego lub innego rodzaju umowy międzynarodowej (na przykład wzorowanej na układach handlowych nowej generacji UE z Kanadą, Singapurem, Wietnamem, czy Koreą Południową).

Uwaga powyższa prowadzi więc do konkluzji, że obecnie przynależność do strefy euro wyznacza miejsce państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Jeśli natomiast uwzględnimy centralną rolę planów i działań podejmowanych na rzecz reformy strefy euro w ewolucji całej Unii, to założyć można, że brak przynależności do strefy euro prowadzi do

²⁵ Różne warianty takich podejść omawiane są w części trzeciej - *Flexibility from Different Perspectives* - książki *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear? ...*, s. 285 i nast. Poglądy takie pojawiają się również w obecnej narracji politycznej w Polsce, wypowiedziach prominentnych przedstawicieli PiS, jako wskazanie przyszłego modelu UE (zob. ostatni punkt artykułu).

postępującej marginalizacji państwa w unijnym procesie decyzyjnym i istotnie osłabia jego wpływ w debatach nad reformą „konstrukcji europejskiej”.

Po przezwyciężeniu bezpośredniego zagrożenia, związanego z kryzysem finansowym, strefa euro konsoliduje się, a opracowywane od przełomu lat 2012/2013 plany są w miarę konsekwentnie realizowane. Jak wspomniano, po okresie pewnego przestoju, zakończonego debatą nad Białą księgą (marzec 2017 r.), już 31 maja 2017 r. Komisja przedłożyła „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”²⁶.

W Dokumencie tym Komisja, nawiązując do wcześniejszych propozycji, precyzuje program reformy UGiW do roku 2025 w rozbiciu na dwa etapy²⁷.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.
- W drugim etapie (w latach 2020 - 2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz - w dziedzinie unii fiskalnej - wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Ostatnio (w grudniu 2017) Komisja Europejska skonkretyzowała plan działań do końca 2019 r., przedstawiając propozycje przekształcenia Europejskiego Funduszu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy,

²⁶ Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

²⁷ Tamże, s. 31 (szczegółowo – s. 19 i nast.).

włączenia „substancji” Traktatu o unii fiskalnej do *acquis* unijnego oraz powołanie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów poprzez połączenie w jednym ręku funkcji komisarza z urzędem przewodniczącego Eurogrupy (i podniesienie rangi takiego komisarza do wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej)²⁸. Ważnym elementem proponowanych działań jest to, że miałyby one zostać przeprowadzone na mocy aktów unijnego prawa pochodnego, bez potrzeby rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Obecnie propozycje te są przedmiotem dyskusji w Radzie Europejskiej²⁹. Dalsze reformy, planowane po 2020 r., będą po części wymagały rewizji Traktatów, względnie ich przeprowadzenia poprzez zawieranie kolejnych umów poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (tzw. metoda schengeńska).

Przeprowadzane i planowane reformy strefy euro zmieniają istotnie ustrój całej Unii Europejskiej, umacniając rolę instytucji unijnym oraz wprowadzając mechanizmy tzw. nowego zarządzania³⁰. Zapowiadane od prawie dziesięciu lat prognozy rozpadu strefy euro nie spełniają się. Euro jest stabilną walutą w światowym wymiarze. Autorzy takich prognoz pomijają bardzo istotny czynnik, który doprowadził do ustanowienia strefy euro: jest ona, podobnie jak „konstrukcja europejska” również, a może przede wszystkim, projektem politycznym, nakierowanym na umocnienie wspólnej Europy w interesie jej państw. Ostatnie lata dowiodły siły determinacji państw, zwłaszcza najbardziej wydolnych (Niemiec i Francji), w utrzymaniu tego projektu jako „trzonu” post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jak już wspomiano, stopień zaawansowania reformy strefy euro i jej autonomizacja w ramach UE skłania do oceny, iż może to doprowadzić do

²⁸ Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union, Brussels, 6 December 2017.

²⁹ Zob. Dokument szczytu euro z 23 marca 2018 r. (Agenda przywódców. Unia Gospodarcza i Walutowa). Szczyt euro odbył się po zakończeniu spotkania rady Europejskiej 23-23 marca 2018 r.

³⁰ Zob. *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press 2016.

istotnego zróżnicowania statusu państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. W tym miejscu należy powrócić do „oferty” Junckera, który widzi rozwiązanie tego problemu poprzez przyłączenie się takich państw do strefy euro, prawdopodobnie kosztem pewnego „spłaszczenia” planowanych reform. Istotą tej „oferty” jest więc to, że strefa euro pozostaje „trzonem” określającym kierunek ewolucji Unii Europejskiej. Natomiast stopniowe przystępowania pozostałych państw (przy wsparciu finansowych programów akcesyjnych) sprawi, że program reform strefy euro stanie się programem całej Unii i jej wszystkich państw członkowskich.

Po wszczęciu procedury *Brexitu* przez Zjednoczone Królestwo UE, spośród 27 państw członkowskich 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a 7 pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Pozostaje jeszcze jeden „niedopowiedziany”, lecz istotny element „oferty” Junckera: jaki będzie status państwa członkowskiego UE, które nie skorzysta z tej „oferty”, a więc ani nie przystąpi do strefy euro, ani nie ma takiego zamiaru?

5. Przestrzeganie wspólnej aksjologii w tym praworządności

Wbrew czasami spotykanym poglądom, Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, „wspólnotą prawną”, której państwa członkowskie połączone są wspólną aksjologią. Katalog wspólnych wartości ujęty został - na mocy Traktatu z Lizbony – w obecnym art. 2 TUE³¹. Jego sednem jest praworządność, oparta na przestrzeganiu zasady państwa prawa (respektowanie podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowanie zasady legalności, pewności prawa i

³¹ Zob. szerzej: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Warszawa 2018.

równości wobec prawa). Trybunał Sprawiedliwości wywodzi te zasady ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych wiążących te państwa (przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) charakter prawny ma również Karta Praw Podstawowych UE³².

Wymóg spełnienia tego katalogu był dotychczas widoczny głównie podczas procesu akcesyjnego. Rozpoczynając proces „dużego” rozszerzenia, ówczesne państwa członkowskie określiły w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które - m.in. w dziedzinie budowania trwałych instytucji gwarantujących demokrację w państwach aspirujących do członkostwa w Unii - stały się kryterium oceny podczas negocjacji akcesyjnych. W końcu lat 90. wprowadzono również do Traktatów procedurę, która umożliwiałyby wszczęcie w stosunku do państwa członkowskiego postępowania, w przypadku gdyby w państwie takim podważano wspólne wartości Unii, zwłaszcza praworządność (obecny art. 7 TUE). W pewnym zakresie w przypadku takim możliwe jest wykorzystanie innych procedur określonych w Traktatach: procedury wszczynanej w przypadku niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań wynikających z członkostwa w UE (obecny art. 258 TFUE) oraz procedury pytania prejudycjalnego sądu krajowego do Trybunału Sprawiedliwości (obecny art. 267 TFUE).

Co prawda w ostatnich kilkunastu latach było kilka przypadków, w których różne państwa członkowskie „wymieniane były w pobliżu art. 7 TUE” (co już samo w sobie było poważnym ostrzeżeniem) – w stosunku do Francji skutecznie krytykowano zamiar zbiorowych deportacji Sinti i Roma, pojawiały się zarzuty w stosunku do Bułgarii i Rumunii, niemniej jednak dopiero sytuacja wewnętrzna na Węgrzech oraz w Polsce po objęciu rządów przez „Prawo i Sprawiedliwość” sprawiła, że realna stała się perspektywa uruchomienia procedury art. 7 TUE³³. Istotą problemu nie

³² *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument* (edited by S. de Vrie, U. Bernitz and S. Weatherill), Oxford and Portland, Oregon 2015.

³³ *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*

jest jednak wyłącznie sprawa uruchomienia tej procedury, lecz kontekst tej sprawy, wyrażający się w narastających tendencjach populistycznych i nacjonalistycznych, zakładających odrzucenie modelu liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej³⁴.

Powracając do uwag zamieszczonych na wstępie, celowe jest sformułowanie kilku wniosków, które pozwolą na ocenę wagi problemu:

- Ostatnie lata zaczęły ujawniać znaczenie przestrzegania wspólnej aksjologii, zwłaszcza praworządności, jako jednej z podstawowych klamer spinających proces integracji europejskiej; obecnie nie można mieć wątpliwości, że przestrzeganie praworządności, w warunkach wewnętrznego zróżnicowania Unii, jest jedną z zasadniczych przesłanek przynależności do Unii Europejskiej;
- Praworządność jest bowiem immanentnie powiązana z liberalną demokracją, co z kolei jest główną przesłanką realizowanej obecnie reformy strefy euro, która może być legitymowana jedynie przez otwarte państwa praworządne; inaczej mówiąc – post-lizbońska Unia Europejska może być wspólnie budowana jedynie przez praworządne państwa demokratyczne, odwołujące się do gospodarki rynkowej (niemniej przy respektowaniu tzw. społecznego wymiaru rynku wewnętrznego);
- Państwa, w których zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzonym jedynie we własne interesy i podporządkowującym tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, mają narastające trudności w partycypacji i zacieśnianiu integracji. Natomiast wraz z narastaniem takich tendencji będą się starały w

³⁴ W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).

coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji”, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi i ekonomicznymi.

Konkluzja wynikająca z powyższych wniosków byłaby następująca: przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesileń, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego, jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją, aż - jak już zaznaczono - do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymentalnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnym nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

6. Refleksje końcowe

Jeśli - z punktu widzenia wyżej sformułowanych konkluzji - poddamy analizie politykę rządu PiS w sprawach Unii Europejskiej³⁵, to rzuca się przede wszystkim w oczy brak spójnej „strategii europejskiej”. Na progu przejścia przez PiS władzy, prezes J. Kaczyński zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii, postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie³⁶. Nic takiego się nie stało. Natomiast ostatnio Minister J. Czaputowicz stwierdził, iż „nie

³⁵ Zob. również: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie ...* .

³⁶ Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, Państwo i Prawo 2017, nr 1, s. 3 i nast.

jesteśmy na etapie propozycji traktatu”³⁷. Zarazem Minister J. Czaputowicz podkreślił, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem swój program zasadza na przeciwdziałaniu podziału Unii na wiele prędkości, utrzymaniem czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii.

Jeśli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS ostatnich dwóch lat, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających konfliktów oraz niejasności³⁸. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Miedzynorze). Mogą one mieć istotne znaczenie jako „uzupełnianie” projektów unijnych, natomiast budowanie wokół nich koncepcji alternatywnych wobec Unii jest zupełnie nieracjonalne. Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna wojna o Tuska, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności.

Dwie kwestie mają zasadnicze znaczenie dla krytycznej analizy nastawienia rządu PiS do miejsca Polski w procesie integracji europejskiej.

- **Po pierwsze** - stosunek do wejścia do strefy euro. Polska jest obecnie jedynym państwem w grupie objętej derogacją czasową, które nie tylko nie ma strategii wejścia do tej strefy, ale stosunkowo jasno stwierdza, że takim członkostwem w wymiernym czasie nie jest

³⁷ Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, Gazeta Wyborcza, 23 marca 2018 r.

³⁸ Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*. Fundacja im. Stefana Batorego, wrzesień 2017.

zainteresowana. Bieżąca taktyka zasadza się chyba na tym, aby „obserwować” co się dzieje w strefie euro, przystępować ewentualnie do niektórych mechanizmów, niemniej przy generalnym założeniu, iż „jest tylko kwestią czasu, gdy strefa euro się rozpadnie”. Następstwem takiego podejścia będzie narastające wyłączenie się rządu PiS z kształtowania nowego ustroju post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Odrzucenie „oferty” Junckera będzie kosztowne a skutki trudne do przewidzenia. Przystąpienie do strefy euro po 2025 r. będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych.

- **Po drugie** - problemy związane z nieprzestrzeganiem praworządności stają się coraz bardziej „rozległe”. Organizacje międzynarodowe, w tym Unia Europejska, nie są oczywiście w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy. Natomiast Unia - jak o tym była mowa - będzie stać na straży przestrzegania praworządności jako kryterium członkostwa.

Procedura art. 7 TUE ma swoją specyfikę międzyrządową - jej istota polega nie tyle na dążeniu do nakładania sankcji, co na długotrwałym oddziaływaniu na państwo, w którym pojawiły się problemy z przestrzeganiem praworządności³⁹: przeciągający się „dialog” jest niemniej degradujący dla wiarygodności państwa. Natomiast „rozległość” mechanizmów unijnych obejmuje również postępowania na podstawie art. 258 TFUE (o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów): większość z tych postępowań dotyczy konkretnych spraw, niemniej są też postępowania i wyroki Trybunału Sprawiedliwości wskazujące na istotne naruszanie praworządności: tak było na przykład w przypadku przypadku kazusu węgierskiego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12)⁴⁰, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o

³⁹ Zob. ostatnio: przebieg dyskusji i wyniki Rady ds. Ogólnych w dniu 14 maja 2018 r. Council of the European Union. EN 8753/18 (OR. en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 25 PR CO 25. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING. 3615th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 May 2018

⁴⁰ ELI:C:2012:687.

„ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek (podobny problem podniesiony został w skardze Komisji sprawie - C-192/18 - wszczętej przeciwko Polsce); do takiej grupy należy niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, stwierdzający że wycinka w Puszcza Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000)⁴¹; jest to wyrok szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Na uwadze należy mieć również postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE. W marcu 2018 r. sąd irlandzki zwrócił się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości, jaki wpływ na wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania mają wątpliwości co do stanu praworządności w państwie do którego nastąpić ma wydanie (chodzi o Polskę)⁴². Jeśli Trybunał potwierdzi możliwość przeprowadzania takiej weryfikacji, to będzie to miało wpływ na zakres współpracy transgranicznej sądów karnych, sądów cywilnych (uznawanie wyroków innych dokumentów), na zakres współdziałania policji i służb specjalnych. Zauważyć należy, że większość spraw „unijnych” rozstrzyganych jest przez sądy krajowe państw członkowskich, działających jako sądy unijne. Następstwa więc wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości mogą być bardzo poważne.

W końcu, przestrzeganie praworządności pojawia się również w kontekście nowego budżetu Unii, jako postulat wprowadzenia zasady warunkowości, która może umożliwić ograniczenie transferu unijnych

⁴¹ ELI:C:2018:255.

⁴² Zob. 2018] IEHC 153 THE HIGH COURT Record No: 2013 EXT 295. Request for Preliminary Ruling Pursuant to Article 267 TFEU dated the 23rd day of March, 2018.

pieniędzy do państwa członkowskiego, w którym narastają problemy w przestrzeganiu praworządności⁴³.

Konkludując, brak strategii wchodzenia do strefy euro skutkuje przede wszystkim postępującym osłabianiem roli w debacie o zasadniczym znaczeniu nad przyszłym kształtem „konstrukcji europejskiej”. Natomiast niepraworządność w państwie członkowskim skutkuje nie tylko degradacją polityczną takiego państwa i radykalnym osłabianiem jego roli w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również postępującą marginalizacją w Unii. Niebezpieczeństwo „dwóch prędkości”, a nawet fragmentacji koncentruje się wokół tych dwóch kwestii.

⁴³ Zob. Discours du Président Jean-Claude Juncker à la plénière du Parlement européen sur le Cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Bruxelles, le 2 mai 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3649_fr.htm - weryfikacja 14.05.2018).

Podsumowanie i wnioski

(w:) *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE.*

Ramy prawno-polityczne

(red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018

(strony 73-80).

Autorzy kolejnych rozdziałów zawartych w niniejszej książce koncentrują się na merytorycznych aspektach wszczętej w ramach Unii Europejskiej wobec Polski procedury w sprawie zagrożenia praworządności. W centrum ich zainteresowania jest wpływ zagrożenia praworządności na pozycję Polski w Unii Europejskiej, zwłaszcza obecnie, gdy Unia - odpowiadając na nowe wyzwania - na nowo określa kierunki rozwoju procesu integracji europejskiej, następnie - określenie „punktu odniesienia” oceny stanu praworządności w Polsce, tj. katalogu wspólnych wartości, na jakich zasadza się proces integracji europejskiej jako wspólnoty państw demokratycznych, sprecyzowanie aspektów proceduralnych postępowania wobec państwa członkowskiego, w którym praworządność jest zagrożona, oraz - *last but not least* - zwięźle omawiana jest istota problemów, które sprawiają, że obecnie - w ocenie Komisji Europejskiej - praworządność w Polsce została podważona, co staje się przedmiotem zainteresowania i niepokoju społeczności państw demokratycznych.

Niniejsze podsumowanie i wnioski nie odnoszą się wprost do poszczególnych rozdziałów, ponieważ każdy z nich zawiera najważniejsze konkluzje. Starano się natomiast zebrać i przypomnieć argumenty, które objaśniają najczęściej pojawiające się w „narracji politycznej” zarzuty wobec zainteresowania się różnymi organizacjami międzynarodowych sytuacją w Polsce, zwłaszcza ze strony instytucji Rady Europy i Unii Europejskiej. Przykro o tym pisać, ale argumenty te mają po części

charakter podręcznikowej, podstawowej wiedzy o funkcjonowaniu demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej rządzonej prawem międzynarodowych i związanej z nim międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Z drugiej zaś strony, zarzuty wobec stanowiska instytucji międzynarodowych, wytykających naruszenie w Polsce praworządności i wskazujących drogi naprawy tej sytuacji, pojawiające się w „narracji politycznej” przedstawicieli obecnych władz państwowych i partii rządzącej, coraz bardziej przypominają „usprawiedliwienia” i „argumenty” różnych satrapii politycznych i przedstawicieli systemów autorytarnych. Polityczny hejt natomiast, odsądzający od czci i wiary osoby wytykające naruszenia praworządności w Polsce, podejmujące dyskusję na ten temat na forum krajowym i międzynarodowym, określający takich polityków, naukowców i dziennikarzy jako „zdrajców Ojczyzny”, „szmalcowników”, postulujących „wyrzucenie” z Polski i pozbawienie obywatelstwa, sięga najgorszych doświadczeń państw autorytarnych.

W poniższych konkluzjach skupiono się więc na kilku zasadniczych kwestiach, które niestety znalazły trwałe miejsce w obecnej „narracji politycznej”.

- **Postępowanie i stanowiska Komisji Europejskiej (podobnie jak innych instytucji międzynarodowych), wskazujące na naruszenie praworządności w Polsce, podważają wewnętrzną, wyłączną kompetencją państwa (Polski) i naruszają jej suwerenność:** argument ten wyraża zupełne niezrozumienie funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej oraz niezrozumienie współczesnego znaczenia pojęcia suwerenności. Współczesne prawo międzynarodowe sprawia, że państwo nie może powoływać się na zasadę swojej kompetencji wewnętrznej w celu uzasadnienia każdej prowadzonej przez władze państwowe działalności. Konstytuujący zasadę ochrony kompetencji wewnętrznej państwa art. 2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych jest powszechnie i jednoznacznie interpretowany w taki sposób, że

granice zastrzeżonej wyłącznie dla państw kompetencji wyznacza prawo międzynarodowe. Równie powszechne i jednoznaczne jest stanowisko, w myśl którego, zwłaszcza ochrona praw człowieka, nie jest obejmowana zakresem spraw podpadających pod wyłączne kompetencje państwa. Tak więc żadne państwo nie może powoływać się na wyłączność swojej kompetencji wewnętrznej w przypadku, gdy stawiane są mu zarzuty naruszenia praw człowieka i naruszenia praworządności. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których państwo takie jest stroną umów międzynarodowych, ustanawiających różne mechanizmy kontroli przestrzegania praw człowieka i praworządności. W regionalnym systemie europejskim dotyczy to zwłaszcza mechanizmów ustanowionych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej. Obie te organizacje i ich instytucje mają prawo i obowiązek podejmowania działań w przypadku, gdy w jednym z państw członkowskich naruszane są prawa człowieka lub na szwank narażana jest praworządność. Współczesne pojęcie suwerenności państwa również istotnie odbiega od populistycznego ujęcia, odpowiadającemu hasłu „Wolność Tomku w swoim domku”. Państwa związane są powszechnym prawem międzynarodowym, zawierają umowy międzynarodowe i wstępują do organizacji międzynarodowych. Czyniąc to realizują swoje kompetencje wynikające z suwerenności, uważając, że w ich interesie jest podanie pewnych dziedzin wspólnemu zarządowi. Zarazem jednak, stosownie do zasady *pacta sunt servanda*, zobowiązują się do przestrzegania wynikających stąd zobowiązań. Inne państwa, instytucje organizacji międzynarodowych mają prawo wymagać, aby podjęte zobowiązania były przestrzegane. Mogą też wdrażać ustalone wcześniej procedury i stosować w ostateczności sankcje. I nie jest to żadne ograniczenie, czy naruszenie suwerenności, gdyż zasada się ono na podjętych zobowiązaniach. Jest to abecadło działania państwa demokratycznego, również w relacjach międzynarodowych.

- **UE jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia zasady państwa prawa o charakterze wiążącym dla państw członkowskich Unii:** przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska, będąca ukoronowaniem kilkudziesięciu lat rozwoju procesu integracji europejskiej, jest organizacją międzynarodową szczególną. Zasadza się co prawda na „rynku wewnętrznym” i stanowiących jego osnowę czterech swobodach gospodarczych, niemniej obejmuje obecnie kilkadziesiąt „polityk”, a w celu sprawnego funkcjonowania Unii sądy państw członkowskich działają również jako sądy unijne (tj. rozstrzygają na podstawie prawa unijnego), współpracują ze sobą ściśle w sprawach cywilnych i karnych. Unia stoi na straży praw podmiotów gospodarczych a prawo unijne gwarantuje uprawnienia obywateli Unii, na czele z prawem do swobodnego przemieszczania się. Taka organizacja, u której źródeł powołania stał wielki plan polityczny - położenia kresu konfliktom zbrojnym na kontynencie europejskim - spięta jest klamrą systemu wspólnych wartości, mającego głębokie zakorzenienie w europejskiej kulturze chrześcijańskiej i oświeceniowej¹. Obecnie system ten ujęty jest w art. 2 TUE i wyraża się w szanowaniu „godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości” w warunkach społeczeństwa opartego „na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zasada państwa prawnego odnosi się przede wszystkim do konieczności respektowania podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowania zasady legalności, pewności prawa i równości wobec prawa². Drugim

¹ Przypomnijmy drugi motyw preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej: „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.

²Por. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*.

filarem systemu wspólnych wartości Unii Europejskiej jest obecnie Karta Praw Podstawowych UE. Kataloguje on prawa podstawowe osób zamieszkałych na terytorium Unii Europejskiej, rozwijane konsekwentnie przez kilkadziesiąt lat w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który wywodził te prawa przede wszystkim ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych, których stronami są wszystkie państwa, zwłaszcza z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wbrew więc wspomnianej na wstępie „narracji”, Unia Europejska jest wspólnotą prawa, odwołującą się do wartości wspólnych dla państw demokratycznych: jest to praworządność i powiązane z nią prawa człowieka.

Zarazem Unia musi zdecydowanie cenić jako dobro najwyższe wspólny system wartości, jest to bowiem *conditio sine qua non* istnienia procesu integracji europejskiej. Procedura przestrzegania praworządności nie może być traktowana kunktatorsko oraz z założeniem, że nie będzie efektywna (*lost battle*). Unia ma instrumenty, powinna je efektywnie stosować (a w razie potrzeby odpowiednio zmieniać), aby stać na straży wspólnych europejskich wartości. Zwłaszcza obecnie, gdy Unia wchodzi w ważny etap swojego rozwoju, budując wokół strefy euro „unię polityczną”, waga konsekwentnego trzymania się wspólnych wartości nabiera dodatkowego znaczenia. Podważenie bowiem tych wartości jest znacznie większym zagrożeniem dla procesu integracji europejskiej niż problemy gospodarcze czy finansowe. Ich odrzucenie, byłoby równoznaczne z położeniem kresu integracji europejskiej i otwarciem drogi do „wolnej gry interesów państw narodowych”, wymarzonego scenariusza prezydenta Putina. Scenariusz taki nie jest utopią. W raporcie, który stanowił punkt wyjścia dla obrad w 2017 r. monachijskiej konferencji w sprawie bezpieczeństwa³ zwrócono uwagę na rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i

³ *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

paralelny spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, na to, że w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązania polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny niż demokratyczny. Autorzy raportu postawili w związku z tym dramatyczne pytanie⁴: czy wkraczamy w stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Jest to pytanie, które wskazuje również na fundamentalny problem, z jakim konfrontowana jest Unia Europejska, tym istotniejszy, że obecnie w kilkunastu państwach członkowskich Unii w sprawowaniu rządów uczestniczą, lub rządy takie sprawują, partie populistyczne. Do tej grupy państw członkowskich należy Polska po objęciu władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”. Od tego czasu sytuacja diagnozowana jest w alarmistycznych kategoriach: wskazuje się na odejście od zasady państwa prawnego i ustanawianie systemu autorytarnego⁵.

- **UE nie ma legitymacji w świetle Traktatów ją stanowiących do podejmowania działań skierowanych przeciwko działaniom obecnego rządu polskiego:** jak wspomiano Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, wspólnotą prawną ustanowioną na mocy traktatów. Traktaty te określają - zgodnie z wolą państw członkowskich - zakres kompetencji Unii, jej strukturę instytucjonalną oraz procedury kontroli przestrzegania prawa unijnego. Wśród nich są procedury nakierowane na zagwarantowanie, aby państwa członkowskie przestrzegały prawa unijnego. Przede wszystkim jest to procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską (czasami przez państwo członkowskie) w

⁴ Tamże, s. 5.

⁵ Profesor Andrzej Zoll pisze o ustanawianiu „systemu mającego wyraźne elementy autorytaryzmu” i „miękkiego totalitaryzmu (Newsweek 2017, nr 7), a profesor Marek Safian podkreśla, że „rządy prawa dobiegły w Rzeczypospolitej końca” (Gazeta Wyborcza z 22 lutego 2017). Szczegółowo na ten temat: W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).

przypadku, jeśli jedno z państw członkowskich narusza zobowiązania wynikające z Traktatów. Należy do nich również procedura określona w art. 7 TUE, która może być uruchomiona wobec państwa, w którym pod znakiem zapytania stawiana jest praworządność, przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i przez pewną liczbę pozostałych państw członkowskich. Nie zdarzało się, aby kiedykolwiek kwestionowano decyzje podejmowane przez Trybunał Sprawiedliwości w ramach procedury art. 258 TFUE (niechlubne pierwszeństwo w tej dziedzinie przypadło Polsce, która w 2017 r. odmówiła stosowania środka tymczasowego w sprawie zakazu wycinki w Białowieży). Procedura określona w art. 7 TUE może być uruchomiona po raz pierwszy w stosunku do Polski. Nad prawidłowością przebiegu tej procedury czuwa Trybunał Sprawiedliwości (art. 269 TFUE), natomiast próby formalnego podważania samej procedury są zupełnym nieporozumieniem. Podobnie jak próby dezawuowania politycznej procedury, w ramach której Komisja bada sytuację w danym państwie, rozważając, czy sytuacja ta uzasadnia wystąpienie z formalnym wnioskiem o wszczęcie procedury określonej w art. 7 TUE. Takie „wstępne” etapy są zrozumiałe jedynie w kontekście celu powyższych postępowań. Nie są one nakierowane na „ściganie” i „karanie” państw członkowskich, lecz do doprowadzenia do sytuacji, w której będą one przestrzegać prawa unijnego czy kierować się praworządnością. Państwa członkowskie z pełną świadomością „rozbudowywały” procedurę określoną w art. 7 TUE, zezwalając na „rozciągnięcie” wstępnego jej etapu, który może się zakończyć wnioskiem o uruchomienie formalnej procedury. Chodzi bowiem o wydłużenie okresu ustaleń z państwem członkowskim, w którym występują problemy, mających prowadzić do położenia takim problemom kresu. Stąd też również procedura określona w art. 258 TFUE została kilka lat temu poprzedzona wstępnym, nieformalnym etapem (tzw. procedura PILOT), pozwalająca na poufną i nieformalną wymianę poglądów między Komisją Europejską i państwem, które podejrzane jest o naruszanie zobowiązań wynikających z Traktatów. Obie te

„wstępne” procedury spełniają ważną rolę z punktu widzenia interesów państw członkowskich.

Tak więc argumenty, nakierowane na podważanie legalności samych procedur unijnych, mają chyba jedynie jeden cel - odwrócenie uwagi i „zagadanie” istoty problemu, polegającego na głębokim naruszeniu zasady państwa prawnego. Trudno w istocie zliczyć błędy merytoryczne i przeinaczenia, jakie popełniono podnosząc takie argumenty.

- **Procedurą art. 7 TUE nie ma się co przejmować, tym bardziej że zastosowanie sankcji przewidzianych w tym artykule nie wchodzi w rachubę (wymóg jednomyślności w Radzie Europejskiej):** jest to argumentacja bałamutna i po prostu bezmyślna z politycznego punktu widzenia. Procedurą określoną w art. 7 TUE trzeba się przejmować, i to bardzo. Kiedy nad Austrią na początku 2000 r. zawisła taka groźba po włączeniu do koalicji rządzącej partii nacjonalistycznej, Austriacy stawali na głowie aby wykazać swoją europejskość. Słusznie zauważano, że wymienienie państwa członkowskiego nawet „w pobliżu” art. 7 TUE jest już bardzo poważnym ostrzeżeniem, że sprawy idą w złym kierunku. O co więc chodzi? W istocie chodzi o powagę państwa i związaną z tym zdolność do tworzenia koalicji w ramach unijnego procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest wspólnotą prawa, w której trzeba umieć przekonać innych do swoich racji, a czasami trzeba umieć ustąpić i zrozumieć racje innych. W takim deliberatywnym systemie podejmowania decyzji liczy się zaufanie, obliczalność i szacunek partnerów, na które pracuje się latami. Jednomyślność i możliwość „tupnięcia nogą” schodzi na plan dalszy, a kiedy trzeba do takiej możliwości sięgnąć w skrajnym przypadku, to uzasadnienie musi być mocne i zrozumiałe dla wszystkich. Wątpliwości co do praworządności, to wątpliwości co do przynależności do wspólnoty, to wątpliwości co do obliczalności, wyraz słabnącego zaufania i szacunku. Im bardziej takie wątpliwości się pomnażają, tym bardziej postępuje degradacja roli państwa w kształtowaniu wspólnych

spraw i osłabienie jego pozycji statusie decyzyjnym. Można oczywiście wskazywać, że art. 7 TUE nie umożliwia wyrzucenia państwa z Unii Europejskiej, ale przecież ewentualne zawieszenie udziału państwa w procesie decyzyjnym byłoby wielokroć gorsze niż wyrzucenie. Byłoby bowiem równoznaczne z ubezwłasnowolnieniem takiego państwa w Unii, z uznaniem go za państwo niezdolne do samodzielnego, obliczalnego działania. Można oczywiście pocieszać się, że do takiej sytuacji nie dojdzie, bowiem wątpliwy sojusznik zablokuje podjęcie decyzji w Radzie Europejskiej, bojąc się o własną skórę i licząc na wzajemności. Ale czy o taką wzajemność powinno Polsce chodzić w Unii Europejskiej? Czy Polska naprawdę zasługuje na przynależność do takiej „koalicji odrzuconych”? Niezależnie od powyższych pytań, sojusze „koalicji odrzuconych” na niewiele się zdadzą. Sięgnijmy ponownie do przypadku Austrii z 2000 r. Wówczas nie zdecydowano się na uruchomienie procedury art. 7 TUE (a politycznego, wstępnego etapu jeszcze nie było). Co zrobiły zdesperowane państwa członkowskie? Uzgodniły w Radzie, że zastosują wobec Austrii sankcje polityczne, polegające na drastycznym obniżeniu rangi kontaktów politycznych. Formalnie rzecz biorąc nie były to sankcje unijne, lecz sankcje o charakterze bilateralnym.

Jeśli więc rząd PiS będzie dalej - mówiąc językiem studenckim - „szedł w zaparte”, może zostać uruchomiona formalna procedura art. 7 TUE, co oznaczać będzie, że olbrzymia większość państw członkowskich UE uznae Polskę za państwo niepraworządne. Jeśli sytuacja będzie się pogarszać, nie czekając na kolejny etap procedury można spodziewać się „rozwiązania austriackiego”: wówczas polskiemu prezydentowi nie pozostanie nic innego jak „pogłębianie stosunków” z partnerami z Białorusi i Turcji, a z polskim premierem, uczestniczącym w spotkaniu Rady Europejskiej w przerwie nawet nikt kawy przy wspólnym stoliku nie wypije.

Grupa byłych polskich ambasadorów w liście otwartym opublikowanym na początku lutego 2018 r. opisała obecny status Polski w stosunkach międzynarodowych następująco:

„Polska jest postrzegana - piszemy to z bólem - jako ‘chory człowiek Europy’. Ta sytuacja jest dla Polski wielkim zagrożeniem, zwłaszcza w obecnym niestabilnym środowisku. Unię Europejską czekają ogromne przemiany. Agresywna Rosja okupuje terytorium naszego sąsiada i ingeruje w procesy polityczne Zachodu. USA zmieniają swoją rolę w świecie. Rosną nacjonalizmy. Tymczasem głosu Polski brakuje nawet w najważniejszych sprawach: przyszłości Unii i jej budżetu oraz kształtu wojskowej obecności sojuszniczej w Europie. Państwo PiS bojkotuje szansę, jaką jest Polak - przewodniczący Rady Europejskiej i marnuje miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, bo siła polskich argumentów - zwłaszcza w obszarze państwa prawa - jest żadna. Wiceprzewodniczącemu Parlamentu Europejskiego z PiS grozi odwołanie za skandaliczną wypowiedź. Stosunki z partnerami z UE są złe. Zniszczenie relacji z Ukrainą pozbawiło Polskę siły politycznej na wschodzie.”.

Podsumowanie i wnioski

(w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018 (s. 137-151).

1. W poprzedniej książce, stanowiącej pierwszą część projektu - „Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne” (Warszawa 2018) - odniesiono się do fundamentalnych uwarunkowań funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej, zwłaszcza w Unii Europejskiej, które należy zwięźle przypomnieć.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska nie jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, w tym zasady państwa prawa.** 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 obecnie 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.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska ma dobrze ugruntowaną legitymację do podejmowania działań w przypadku niepraworządnych działań państwa członkowskiego.** Unia Europejska jest bowiem organizacją międzynarodową, ustanowioną przez państwa na mocy umów międzynarodowych. Umowy te (Traktaty stanowiące podstawę UE) określają - stosownie do woli państw członkowskich - zakres kompetencji powierzonych UE, jej strukturę (system instytucjonalny) oraz mechanizmy, stojące na straży przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatów. Do mechanizmów takich należy procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską w przypadku, jeśli państwo członkowskie narusza takie zobowiązania (ostatecznie rozstrzyga o tym Trybunał Sprawiedliwości UE). Niezmiernie istotne znaczenie dla spójnej wykładni i stosowania prawa unijnego ma procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE), w ramach której sądy krajowe pytają - w przypadku wątpliwości - o sposób wykładni prawa unijnego (czasami o ważność aktów prawa pochodnego). Do mechanizmów takich należy również procedura art. 7 TUE, która może być uruchamiana w stosunku do państwa członkowskiego przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub jedną trzecią państw członkowskich, jeżeli w państwie takim podejmowane są działania w sposób systemowy, tj. poważny i trwały, podważające praworządność. Procedura ta ma charakter „międzyrządowy”: o wszczęciu poszczególnych jej etapów decyduje Rada UE lub Rada Europejska, tj. państwa członkowskie UE. Jej głównym zadaniem - podobnie jak unijnych procedur sądowych - nie jest w pierwszym rzędzie „karanie” państwa, lecz doprowadzenie do tego, aby przestrzegało ono prawa unijnego. Niemniej jednak, w skrajnym przypadku, w ramach procedury art. 7 TUE możliwe jest ograniczenie praw państwa związanych z członkostwem w UE, łącznie z udziałem w podejmowaniu decyzji. W takim, skrajnym przypadku państwo członkowskie straciłoby w zasadzie swoją „podmiotowość” w UE. Niemniej należy mieć na uwadze, że samo wszczęcie procedury art. 7 TUE i jej przeciąganie się (w stosunku do rządzonej przez PiS Polski trwa ono już bez mała trzy lata) prowadzi

do postępującej degradacji politycznej pozycji państwa w Unii Europejskiej.

- **Wbrew retoryce rządzącej formacji PiS, wszczynane w ramach Unii Europejskiej postępowania - zarówno na podstawie art. 7 TUE, jak i postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości UE - nie stanowią ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski oraz nie naruszają suwerenności Polski, działania niepraworządne nie są bowiem chronione wyłączną kompetencją państwa.** Legitymacja wszczynanych w ramach UE procedur uzasadniona jest zaciągniętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, zakotwiczonymi między innymi w Traktatach stanowiących podstawę UE. Jeżeli państwo członkowskie narusza zaciągnięte zobowiązania, uruchamiana są procedury przewidziane w Traktatach, na straży których stoi Trybunał Sprawiedliwości UE - instytucja unijna, której kompetencja również umocowana jest w Traktatach. Państwa należące do UE podjęły suwerenną decyzję o członkostwie w Unii Europejskiej, powierzając jej określone kompetencje (art. 5 TUE). Muszą więc wykonywać dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania - *pacta sunt servanda*. Zaciągnięcie zobowiązań międzynarodowych przez państwo i obowiązek ich realizacji nie jest naruszeniem suwerenności, lecz realizacją kompetencji wynikających z suwerenności. Traktaty stanowiące UE gwarantują państwom członkowskim poszanowanie ich struktury politycznej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE), niemniej zarazem państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania wspólnych wartości sprecyzowanych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa. Powyższe postanowienia Traktatów muszą być interpretowane łącznie. W ich świetle praworządność państwa jest podstawową przesłanką akcesu do UE (art. 49 TUE) oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Działania niepraworządne stanowią więc naruszenie prawa UE, w następstwie którego uruchamiane są procedury przewidziane w Traktatach, które mogą prowadzić do nałożenia na niepraworządne państwo członkowskie różnych sankcji, łącznie z zawieszeniem niektórych praw wynikających z członkostwa (w tym prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym).

2. Przedłożenie przez Komisję Europejską 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku Radzie UE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, świadczy o tym, że Komisja ocenia działania w pierwszym okresie rządu PiS jako pozwalające stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Przypomnijmy, że wartości te obejmują zasadę państwa prawa, 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.”¹. Incydentalne naruszenia praw podstawowych względnie pomyłki sądowe, mogą być korygowane albo w ramach krajowych mechanizmów, albo w ramach systemu EKPC. Natomiast procedura art. 7 TUE ta może być uruchomiona w przypadku zagrożeń dla praworządności o charakterze systemowym: „Zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władz, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub system kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym”, a „krajowe ‘środki ochronne w zakresie praworządności’ wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom”².

Węzłowe znaczenie ma w kontekście procedury art. 7 TUE (oraz w kontekście procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE) dalszy rozwój sytuacji w Polsce. Z wnikliwej analizy przedstawionej przez Agnieszkę Grzelak w rozdziale 6 niniejszej książki wynika, że od stycznia

¹ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności. Strasburg, dnia 11.3.2014 r. COM(2014) 158 final (oraz podane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE). Dokument zamieszczony w książce – *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 90.

² Tamże, s. 94/95.

2018 r. nie miały miejsca żadne zmiany w polskim prawodawstwie, które realizowałyby zalecenia Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2017 r. Wręcz przeciwnie, przeprowadzone zmiany pogłębiły istniejący kryzys konstytucyjny. Stan taki potwierdziły dwa posiedzenia Rady UE do spraw Ogólnych, które odbyły się 16 maja i 26 czerwca 2018 r., poświęcone „wysłuchaniu” przedstawiciela rządu PiS, podczas których bardzo krytycznie oceniono stan przestrzegania praworządności w Polsce. Zostało to potwierdzone przez falę krytyki, z jako skonfrontowany został premier M. Morawiecki podczas swojego wystąpienia w Parlamencie Europejskim 7 lipca 2018 r.³. Ważnym kontekstem naruszania praworządności stała się zapaść wizerunkowa Polski na arenie międzynarodowej w wyniku fali antysemityzmu, będącej następstwem uchwalenie na początku roku 2018 r. nieszczęsnej ustawy dotyczącej IPN (*Holocaust Gag-Law*) oraz niefortunnego wystąpienie premiera M. Morawieckiego podczas konferencji w Monachium.

Na przełomie lipca i sierpnia 2018 r. kryzys wokół naruszeń praworządności w Polsce zaostrzył się: Komisja Europejska wszczęła 2 lipca 2018 r. wobec Polski procedurę na podstawie art. 258 TFUE o naruszenie traktatów w związku z ustawą o Sądzie Najwyższym, Trybunał Sprawiedliwości wydał 25 lipca 2018 r. ważny, kierunkowy wyrok - w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) - w postępowaniu prejudycjalnym, wszczętym przez Irlandzki *High Court*, a 2 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy skierował szereg pytań prejudycjalnych związanych z ustawą o Sądzie Najwyższym, zawieszając zarazem skuteczność stosownych postanowień tej ustawy do czasu rozstrzygnięcia spraw przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Przypomnieć również należy, że już wcześniej - paralelnie do przedłożenia Radzie UE uzasadnionego wniosku w sprawie wszczęcia wobec Polski procedury art. 7 TUE - Komisja Europejska skierowała (20 grudnia 2017 r.) do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę o

³ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180628IPR06806/polski-premier-koncentruje-sie-na-gospodarce-wobech-pytan-o-praworzadnosc> (weryfikacja:7.07.2018). Na temat przebiegu dyskusji: <http://wyborcza.pl/7,75399,23633395,grilowanie-morawieckiego-w-pe-w-strasburgu.html> (weryfikacja:7.07.2018).

uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, odnoszącą się do ustawy o ustroju sądów powszechnych (także ze względu na jej przepisy emerytalne oraz ich wpływ na niezależność sądownictwa).

3. Zasadniczym przedmiotem rozważań w niniejszej książce jest sądowa ochrona praworządności w państwach członkowskich UE. Rolę zasadniczą w toku takiej ochrony odgrywa Trybunał Sprawiedliwości UE, organ sądowniczy Unii Europejskiej oraz sądy krajowe państw członkowskich, działające w toku stosowania prawa unijnego również jako sądy unijne. Na zasadniczą rolę Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wprost TUE, podkreślając w art. 19 ust. 1 zdanie drugie, że „Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.”. W rozdziale 2 niniejszej książki (autorstwa Anny Zawidzkiej-Łojek) przypomniano rudymentalne informacje o wiodącej i (dotychczas) niekwestionowanej ani przez inne instytucje unijne, ani przez państwa członkowskie pozycji Trybunału. Przypomniano więc jego obowiązkową jurysdykcję w sprawach regulowanych Traktatami stanowiącymi podstawę UE (obecnie TUE i TFUE), znaczenie wyroków Trybunału jako źródła prawa unijnego, charakter i znaczenie poszczególnych procedur, zwłaszcza procedury uruchamianej w przypadku niewywiązywania się przez państwo członkowskie ze zobowiązań wynikających z Traktatów (art. 258 TFUE) i procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). W tym kontekście podkreślono, że „W systemie unijnym, opartym na zasadzie lojalności oraz wzajemnego zaufania, Trybunał zapewnia jednolitą wykładnię prawa UE we wszystkich państwach członkowskich oraz jego przestrzeganie przez instytucje UE i państwa członkowskie. W zakresie zastosowania prawa unijnego realizuje ochronę prawną jednostek, tj. osób fizycznych i osób prawnych, także we współpracy z sądami krajowymi.”. Trybunał Sprawiedliwości UE jest instytucją unijną, której działalność (orzecznictwo) jednoznacznie nakierowana jest na spójny i harmonijny rozwój zasadniczego celu Unii Europejskiej, tj. „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (art. 1 akapit drugi TUE)⁴.

⁴ Zob. również art. 3 TUE.

Przypomnienie tych rudymenarnych informacji o statusie i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE na wstępie niniejszej książki było niezbędne, bowiem jeden z głównych kierunków deprecjonowania procedur sądowych uruchamianych na forum UE w związku z działaniami podważającymi praworządność w Polsce, skoncentrowany jest na podważaniu legitymacji Trybunału (podobnie jak w przypadku działań podejmowanych przez Komisję Europejską - na podważaniu jej kompetencji⁵). Deprecjonowanie pozycji instytucji unijnych, mających umocowanie w Traktatach stanowiących podstawę UE oraz dysponujących kompetencjami o podstawowym znaczeniu dla stosowania i przestrzegania prawa UE, w celu uzasadnienia działań niezgodnych z tym prawem, jest szczególnie groźne. Jest bowiem równoznaczne z naruszeniem zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE i może – w skrajnym przypadku - prowadzić do nałożenia na państwo członkowskie dotkliwych kar finansowych (groziły one Polsce już w toku postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej). W szerszym ujęciu takie podejście oznacza w ogóle kwestionowanie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

4. Z sądową ochroną praworządności w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej wiąże się szereg fundamentalnych kwestii, do których odniesiono się w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki. Chodzi zwłaszcza w sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z podważaniem praworządności, chodzi o wpływ odchodzenia do zasady państwa prawa przez państwo członkowskie na jego pozycję w ramach unijnej wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej, chodzi o rolę sądów krajowych jako sądów unijnych oraz o następstwa ograniczania współpracy państwa niepraworządnego w unijnej wspólnocie prawnej dla jednostek i podmiotów gospodarczych.

- Zasadnicze znaczenie ma kwestia sprecyzowania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z

⁵ Zob. szczegółowo: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski (w:) Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 37 i nast.

naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmowała sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym - przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków (jest on przedmiotem analizy w rozdziale 3, autorstwa Piotra Bogdanowicza). W wyroku tym bowiem Trybunał – nawiązując do zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) oraz pojęcia praworządności, do którego nawiązuje art. 2 TUE, uznał swoją właściwość do oceny działania wymiaru sprawiedliwości także w sytuacji, gdy nie chodzi o konkretny przypadek stosowania prawa UE. Trybunał uznał przy tym, że z zasady skutecznej ochrony prawnej wynika obowiązek państw członkowskich do zapewnienia niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów. Przepisy krajowe państw członkowskich wpływające na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów mają znaczenie systemowe z punktu widzenia prawa UE, a Trybunał potwierdził swoją kompetencję w tej mierze, odwołując się do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, niezależnie do tego czy chodzi o stosowanie prawa unijnego w konkretnej sprawie (klauzula zawarta w art. 51 KPP). Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się m.in. do zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony uprawnień jednostek, ochrony praw podstawowych oraz procedury prejudycjalnej, podkreślając, że niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i

niezawistość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawistość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania wiodących zasad unijnej wspólnoty prawnej - zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne. Nie trzeba dodawać, że powyższe stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE ma zasadnicze znaczenie w kontekście skarg wnoszonych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce, odnoszących się do przepisów krajowych podważających niezależność sądów i niezawistość sędziów.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin prawa” UE, a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer), który jest przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale 4, autorstwa Macieja Taborowskiego. Wyrok ten odnosi się co prawda jedynie do jednego (niemniej bardzo istotnego) elementu unijnej wspólnoty prawnej, realizacji ENA a stosunku do państwa (Polski), w którym podejmowane są działania niepraworządne. Wyrok ten kontynuuje również linię orzecniczą, wskazującą na dwustopniowy proces badania, czy ewentualna odnowa wykonania ENA byłaby uzasadniona oraz potwierdza, że automatyczna odmowa musi nastąpić jedynie wówczas, gdy Rada Europejska podjęła decyzję na podstawie ust. 2 art. 7 TUE, stwierdzającą „poważne i stałe naruszenie” przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE. Niemniej - jak słusznie podkreśla w swoim rozdziale Maciej Taborowski - zasadnicze znaczenie ma ta część wyroku, w

której Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim i uzależniać od wyniku takiego badania realizację ENA. Węzłowe znaczenie ma przy tym wskazanie Trybunału, że w przypadku jeżeli w odniesieniu do danego państwa członkowskiego Komisja Europejska sporządziła uzasadniony wniosek na podstawie ust. 1 art. 7 TUE, to informacje zawarte w takim wniosku powinny być dla sądów krajowych miarodajne. W tym przede wszystkim tkwi „potencjał” wyroku sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer). Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.

- Zakres możliwych konsekwencji praktycznych, związanych z powyższym kierunkiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE jest obecnie trudny do sprecyzowania, zależeć bowiem będzie przede wszystkim od ewolucji ustrojowej w Polsce. Problematyka ta, węzłowa w punktu widzenia niniejszej książki, jest przedmiotem szczegółowej analizy zawartej w rozdziale 5, autorstwa Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej. Analiza ta koncentruje się co prawda na problemie realizacji ENA w stosunku do niepraworządnego państwa członkowskiego UE, niemniej odnosi się również do innych, fundamentalnych spraw.
 - **Po pierwsze** - w rozdziale tym określone zwięźle zakres współpracy sądów państw członkowskich w sprawach cywilnych i w sprawach karnych w ramach unijnej przestrzeni prawnej oraz fundamentalne znaczenie zasady wzajemnego zaufania i zasady uznawania przy realizacji takiej współpracy. Na uwadze należy mieć przy tym, że PWBIS jest dziedziną prawa UE, rozwijającą się szczególnie dynamicznie w ostatnim ćwierćwieczu, stając się nie tylko dziedziną niezmiernie istotną z punktu widzenia ochrony praw podstawowych jednostek,

lecz również ważnym składnikiem funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód wspólnego rynku (występujące w obecnej narracji politycznej formacji PiS), nie uwzględniają, że na obecnym etapie rozwoju UE nie da się już oddzielić PWBIS (praworządności) od efektywnego korzystania ze swobód unijnego rynku wewnętrznego.

- **Po drugie** - jak wspomniano, w rozdziale 5 skoncentrowano się na realizacji ENA, niemniej należy mieć na uwadze, że jest to obecnie „najbardziej zaawansowany” instrument współpracy w dziedzinie prawa karnego, tym samym związany z nim kierunek orzeczniczy Trybunału będzie oddziaływał na inne obszary współpracy w ramach unijnej przestrzeni prawnej. Nie ulega raczej wątpliwości, że wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) wytycza drogę dla możliwości zawieszanie w stosunku do państwa niepraworządnego również innych dziedzin PWBIS, co byłoby bardzo mocnym instrumentem nacisku na takie państwo. Zarazem jednak należy mieć na uwadze, że w wielu dziedzinach PWBIS zawieszenie współpracy wyrządzałyby szkody jednostkom. Trybunał Sprawiedliwości UE, kształtując swoje orzecznictwo w tym obszarze w przyszłości, bez wątplenia powinien uwzględnić odpowiednio wskazanie zawarte w ust. 3 art. 7 TUE, które nakazuje Radzie UE, przyjmującej sankcje wobec państwa niepraworządnego, uwzględnienie „praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych”.
- Istotne możliwości ochrony praworządności mają również sądy krajowe. Również w tym kontekście wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, stwierdzający, że problem przestrzegania praworządności objęty jest „dziedzinami prawa” UE oraz wyrok w sprawie C-216/18 PPU

LM (sprawa *Celmer*) mają podstawowe znaczenie. Sądy krajowe działają bowiem jako sądy unijne, na podstawie prawa UE, rozstrzygając sprawy objęte prawem UE. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, sąd krajowy może odmówić stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE, może zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego na czas wyjaśnienia sprawy, może też skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału, pytając o interpretację prawa UE względnie ważność aktu unijnego prawa pochodnego (art. 267 TFUE). Powyższe kompetencje sądów krajowych, działających jako sądy unijne są ich kompetencjami autonomicznymi, wywodzącymi się z prawa UE i chronionymi tym prawem. Nie może na nie wpływać ich ograniczać ani (na przykład) Trybunał Konstytucyjny, ani - tym bardziej - krajowa administracja wymiaru sprawiedliwości. Miarodajnym sądem do ostatecznego rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. W tym świetle należy oceniać przedłożenie przez Sąd Najwyższy 2 sierpnia 2018 r. pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości UE oraz zawieszenie stosowania niektórych postanowień ustawy o SN⁶. Miarodajny co do stwierdzenia ich zasadności oraz interpretacji postawionych w pytaniach problemów jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. Zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału w tej mierze będzie dawało Komisji Europejskiej możliwość wszczęcia procedury o naruszenie traktatów na podstawie art. 258 TFUE, abstrahując od tego, że wszczęte już przez Komisję wobec Polski sprawy w tym trybie w znacznej części odnoszą się do problemów wskazanych w pytaniach prejudycjalnych Sądu Najwyższego. Niezależnie od tego zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału byłoby istotnym elementem, mającym wpływ na dalszy przebieg procedury na podstawie art. 7 TUE.

⁶ Szersza ocena w świetle prawa UE: wywiad z M. Taborowskim, *PiS chce uprzedzić Europę*, Gazeta Wyborcza z 1-2 września 2018 r.

5. Unijne procedury uruchamiane w przypadku działań systemowych państwa członkowskiego podważających praworządność, należy ujmować jako całość, funkcjonującą na zasadzie naczyń połączonych. Bez wątplenia klamrą spinającą te postępowania jest procedura art. 7 TUE. Jak już wspomniano, procedura ta jest nastawiona na długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia w nim praworządności. Po zakończeniu „politycznego” etapu, prowadzonego przez Komisję Europejską, rozpoczął się w stosunku do Polski etap traktatowy, określony w ust. 1 art. 7 TUE. W ramach tego etapu Rada UE „wysłuchuje” państwo i może kierować do takiego państwa „zalecenia”. Jest to więc przebieg *de facto* podobny do przebiegu postępowania wstępnego przed Komisją Europejską, z tym że zmienił się jego charakter – obecnie rozpoczęło się postępowanie formalne, określone w TUE.

Ważnym elementem tego etapu jest możliwość stwierdzenia przez Radę UE „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE. Nie kończy to jednak tego etapu procedury, bowiem Rada UE, po dokonaniu takiego stwierdzenia, „regularnie bada” czy powody stwierdzenia pozostają aktualne. Inaczej mówiąc, jest to etap stałego oddziaływania na niepraworządne państwo członkowskie. Nie trzeba dodawać, że im dłużej trwa postępowanie w ramach tego etapu, tym bardziej narasta degradacja pozycji politycznej państwa w Unii Europejskiej. Natomiast dopiero uruchomienie drugiego, sankcyjnego etapu, po jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, stwierdzającej „poważne i stałe” naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, umożliwia zastosowanie przez Radę UE sankcji wskazanych w ust. 3 art. 7 TUE.

Nieprzypadkowo na wstępie niniejszego punktu podkreślono powiązanie między procedurą art. 7 TUE a sądowymi procedurami przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, odnoszącymi do spraw związanych z naruszaniem praworządności. Znaczenie takiego powiązania podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU LM (sprawa Celmer).

- **Po pierwsze** - Trybunał przypomniał, że jeżeli w stosunku do państwa członkowskiego zostałyby zastosowane sankcje na mocy art. 7 ust. 3 TUE (w tym przypadku zawieszenie stosowania ENA), to sądy pozostałych państw członkowskich automatycznie odmawiają realizacji ENA.
- **Po drugie** - Trybunał wskazał, że - w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać, czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁷ (a następnie, czy w konkretnej sprawie nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”)⁸. Wężłowe znaczenie w tym kontekście ma stwierdzenie Trybunału, że sądy państw członkowskich, rozpatrując czy występują w jednym z państw systemowe naruszenia praworządności, biorą pod uwagę informacje zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej, przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE⁹.

Wynika z tego, że jeśli w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to zawarte w nim informacje i oceny będą miarodajne dla sądów pozostałych państw członkowskich. Nie oznacza to, że sądy takie nie mogą samodzielnie zbierać informacji i dokonywać oceny stanu praworządności w danym państwie. Oznacza natomiast, że jeżeli w stosunku do któregoś z państw Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to będzie on miał zasadniczy wpływ na ocenę sądów krajowych¹⁰.

⁷ Motyw 74 wyroku.

⁸ Motyw 75 wyroku.

⁹ Motyw 79 wyroku.

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach. Dr Piotr Bogdanowicz i dr Maciej Taborowski analizują orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-

Powiązanie powyższe jest niezmiernie istotne, bowiem w narracji politycznej obecnych władz w Polsce podjęto próbę „rozmydlenia” znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) poprzez wskazywanie, że dotyczy wszystkich państw członkowskich i wszystkich sądów, w związku z czym nie ma się czym przejmować. Oczywiście, że wyrok ten precyzuje ważne przesłanki działania unijnej wspólnoty prawnej, w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich staje się niepraworządne. Niemniej wyrok został wydany przez Trybunał w postępowaniu prejudycjalnym, na podstawie pytań dotyczących sytuacji w Polsce, a co ważniejsze, jedynie w stosunku do Polski Komisja Europejska przyjęła uzasadnioną opinię na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Będzie to miarodajne dla sądów w pozostałych państwach członkowskich oraz dla samego Trybunału, który wkrótce rozstrzygać będzie sprawy wniesione przeciwko Polsce przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE.

6. Głównym celem procedury art. 7 TUE oraz procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE jest doprowadzenie do przestrzegania przez państwo członkowskie prawa UE, w analizowanym przypadku zasad praworządności określonych w art. 2 TUE. Na tym aspekcie powyższych procedur koncentrują się dyskusje i analizy eksperckie. W pewnym zakresie wychodzą one poza ten aspekt, wskazując, iż przeciwstawiając się nurtom nacjonalistycznym i ksenofobicznym, Unia Europejska musi przywrócić centralne znaczenie wspólnym wartościom oraz integracji europejskiej jako wspólnocie prawa¹¹.

216/18 PPU, LM dotyczącej Artura Celmera. <https://archiwumosiatynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/>

¹¹ A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* (Common Market Law Review). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny” dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczenia granic*):

<https://archiwumosiatynskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczenia-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018).

Natomiast trzeba sobie uświadomić, że wskazane wyżej procedury mogą również służyć ochronie samej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w przypadku, jeśli jedno z nich zaczyna budować system autorytarny, nie oglądając się na zasady działania UE. Działania podejmowane po stronie Unii Europejskiej wobec Polski wyraźnie zaczynają „układać” się w taki „system obronny”, którego elementy będą mogły być uruchamiane w zależności od rozwoju sytuacji w Polsce:

- procedura art. 7 TUE pozwala w skrajnym przypadku na pozbawienie niepraworządnego państwa prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym, natomiast - jak już wskazywano - przeciągające się postępowanie w ramach tej procedury skutkuje degradacją pozycji politycznej państw w UE, w tym zwłaszcza zdolności budowania koalicji w ramach procesu decyzyjnego;
 - procedury wszczynane przed Trybunałem Sprawiedliwości UE mogą, w przypadku nierespektowania wyroków Trybunału, skutkować nałożeniem dotkliwych kar finansowych; niemniej zasadnicze znaczenie mają wyroki z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* oraz z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie *C-216/18 PPU LM* (sprawa Celmer); łącznie wynika z nich, że:
 - **po pierwsze** - Trybunał ma kompetencją do oceniania spraw odnoszących się do praworządności w państwie członkowskim (niezależności sądów i niezawisłości sędziów),
 - **po drugie** - że stan praworządności jest miernikiem realizacji mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej, które - inaczej mówiąc - mogą być ograniczane w przypadku narastania niepraworządności w państwie członkowskim, tak aby nie szkodziły efektywnemu działaniu unijnej wspólnoty prawnej;
-

- realne staje się wprowadzenie do prawa unijnego mechanizmu warunkowości, który będzie umożliwił uzależnienie wypłaty unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu praworządności w państwie członkowskich; wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znaczenie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości¹²; natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątpienia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa;
- *last but not least*, należy brać pod uwagę generalny kierunek reformy Unii Europejskiej, koncentrujący się wokół strefy euro; państwo niepraworządne nie ma szans na wejście do strefy euro (Traktat z Lizbony wprowadził - poza wymogami konwergencyjnymi - również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy; trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało); natomiast postępująca reforma Unii Europejskiej (skoncentrowana wokół strefy euro) będzie w coraz większym stopniu spychała takie państwo na margines procesu integracji; w efekcie końcowym, w przypadku utrzymania się kierunku budowy państwa autorytarnego, znajdzie się ono *de facto* na zewnątrz Unii Europejskiej.

Kierunek działania władz związanych z PiS nie napawa optymizmem. Coraz częściej mówi się o „ukrytej”, bądź „pełzającej” „strategii” *Polexitu*. Bardziej realny jest na razie wariant wskazany wyżej, dalszego tracenia przez Polskę znaczenia w środowisku międzynarodowym, a w Unii

¹² Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018.

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg
(werfikacja: 29.08.2018 r.)

Europejskiej w szczególności: przede wszystkim - wyżej wskazane mechanizmy będą konsekwentnie uruchamiane, gdyby niepraworządność pogłębiała się. Niestety, obok *Polexitu*, jest jeszcze inny wariant. Prawo unijne nie zna co prawda procedury wyrzucenia państwa z UE. Niemniej, stosownie do powszechnego prawa międzynarodowego, naruszenie przez państwo - stroną umowy międzynarodowej istotnych postanowień takiej umowy, może być przyczyną pozbycia się takiego państwa jako strony umowy (art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów).

Nie ulega wątpliwości, że obranie przez jedno z państw członkowskich UE drogi budowania państwa autorytarnego byłoby równoznaczne z „istotnym naruszeniem” Traktatów stanowiących podstawę UE, szereg bowiem postanowień tych Traktatów, mających „istotne” znaczenie dla „osiągnięcia” ich „przedmiotu i celu” (ust. 3 art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), na czele z art. 2 TUE, odwołuje się do ustroju demokratycznego państwa jako podstawowej przesłanki członkostwa w UE.

Państwo niepraworządne nie daje żadnych gwarancji sprawnego działania Unii Europejskiej jako wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej. Zarazem - państwo, w którym zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzone jedynie we własne interesy i podporządkowujące tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, ma narastające trudności w partycypacji w procesach integracyjnych, nie mówiąc już o zacieśnianiu tego rodzaju współdziałania w środowisku międzynarodowym. Wraz z narastaniem takich tendencji będzie ono siłą rzeczy starało się w coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji” integracyjnej, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi.

Post scriptum

„Jeżeli Trybunał dopuści się precedensu i usankcjonuje zawieszenie prawa przez Sąd Najwyższy, to nasz rząd zapewne nie będzie miał innego wyjścia jak doprowadzić do drugiego precedensu, czyli zignorować orzeczenie TSUE jako sprzeczne z traktatem lizbońskim oraz z całym duchem integracji europejskiej.”.

Z wypowiedzi Jarosława Gowina, wicepremiera i ministra nauki i szkolnictwa wyższego dla tygodnika „Do Rzeczy” z 27 sierpnia 2018 r.¹³.

¹³ <https://www.rp.pl/Sadownictwo/180829478-Jaroslaw-Gowin-Rzad-moze-zignorowac-orzeczenie-TSUE.html> (weryfikacja: 31.08.2018 r.).

Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej

(w:) *Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018* (pod redakcją E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewskej), Warszawa 2019 (strony 609-632).

1. Uwagi wstępne

Okres stowarzyszenia, negocjacji akcesyjnych i przystąpienia Polski 1 maja 2004 r., a następnie pierwszych kilkunastu lat członkostwa w Unii Europejskiej zbiegł się z zasadniczymi reformami procesu integracji europejskiej. Polska przystępowała do Unii trójfilarowej (na mocy Traktatu z Maastricht do Wspólnot Europejskich dołączona dwa ważne, dynamicznie rozwijające się „obszary międzyrządowe” - politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę sądów i w dziedzinie spraw wewnętrznych), w końcu lat 90. w fazę praktycznego „uruchomienia” wchodził projekt wspólnego pieniądza - euro, konkretyzowała się debata nad poważnymi zmianami ustrojowymi Unii. Paralelnie postępował proces rozszerzenia: w 1995 r. ówczesna „12” zwiększyła się do „15” (przystąpiły: Austria, Finlandia i Szwecja), wkrótce potem zarysował się scenariusz „dużego” rozszerzenia, które finalnie objęło 12 państw (w 2004 r. przystąpiło 10, w tym Polska, a 2007 r. Bułgaria i Rumunia). Wreszcie w 2011 r. do UE przystąpiła Chorwacja, zwiększając liczbę państw członkowskich do 28. „Duże” rozszerzenie przyniosło więc prawie podwojenie liczby państw członkowskich, przy czym prawie wszystkie nowe państwa przystępowały do Unii jako bardzo słabe gospodarczo, budujące dopiero system gospodarki rynkowej i stabilny ustrój demokratyczny. W 2008 r. Unia Europejska skonfrontowana została ponadto z poważnym kryzysem finansowym, który zagroził stabilności strefy euro, a w 2016 r. rozpoczął się pierwszy w historii proces występowania państwa członkowskiego z UE - Brexit.

Ponieważ w niniejszej książce odrębny rozdział poświęcony jest stosunkowi Polski do reform UE¹, rozważania w niniejszym rozdziale koncentrują się na miejscu Polski w systemie instytucjonalnym Unii ze szczególnym uwzględnieniem dynamiki rozwoju tego systemu, przy czym oczywiście nie było możliwe odniesienie się do wszystkich istotniejszych problemów². Skoncentrowano się więc na tych unijnych mechanizmach instytucjonalnych, które mają największy wpływ na miejsce państwa członkowskiego w procesie decyzyjnym w UE. Przebieg debat związanych z głównymi etapami reformy ustrojowej UE z ostatniego dwudziestopięcioletnia (Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei, odrzucony Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony) potwierdza, iż w grę wchodzi szczególna współzależność trzech dziedzin: formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (oraz powiązaniem z tym problemem zwiększania liczby obszarów, w których taka formuła obowiązuje), alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim oraz składu kolegium Komisji Europejskiej.

Zdawać sobie naturalnie należy sprawę z tego, że o znaczeniu państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym rozstrzygają nie tylko mechanizmy instytucjonalne. Istotną rolę odgrywa potencjał polityczny i gospodarczy państwa, ale przede wszystkim zdolność współdziałania, budowania koalicji oraz zawierania kompromisów przy wyważeniu interesów własnych oraz całej wspólnoty. Ostatnie lata wykazały również, że na pozycję państwa w UE bardzo negatywny wpływ może mieć kierunek polityki wewnętrznej, w przypadku jego zdominowania przez populizm oraz odchodzenie od wspólnych wartości, właściwych demokratycznym państwom praworządnym, wartości, które zarazem stanowią podstawę procesu integracji europejskiej (ujętych obecnie w art. 2 TUE).

¹ Rozdział 10 w części III.

² Zainteresowanego Czytelnika odsyłam do dwóch książek mojego autorstwa, opublikowanych w formule *open access* (www.janbarcz.prv.pl) - *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje* (wydanie 2, 2017) oraz *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro* (wydanie 3, 2017).

2. Zasadnicze etapy

Okres wstępny. W pierwszym okresie „zbliżania się” Polski do Unii Europejskiej po przełomie politycznym 1989/1990 koncentrowano się na strategicznym celu, czyli uzyskaniu członkostwa. Okres stowarzyszenia oraz rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych miał przede wszystkim wymiar bilateralny w tym znaczeniu, że państwo kandydujące podejmowało działania dostosowawcze ustrojowe i gospodarcze, których realizacja była warunkiem uzyskania członkostwa. Kwestie „miejsca” w systemie instytucjonalnym UE siłą rzeczy pozostawały na dalszym planie. Niemniej należy przypomnieć o ważnych założeniach wyjściowych, które miały w tej dziedzinie istotne znaczenie.

Ówczesna „12” państw członkowskich, podejmując w ramach Rady Europejskiej podczas spotkania w Kopenhadze (21-22 czerwca 1993 r.) zasadniczą decyzję polityczną - iż „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które tego pragną, będą mogły ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej”, świadoma była związanych z tym wyzwań instytucjonalnych. Wśród sformułowanych wówczas politycznych warunków akcesu, zwanych kryteriami kopenhaskimi³, obok konieczności zbudowania wydolnej gospodarki rynkowej, zdolnej sprostać konkurencji na ówczesnym wspólnym rynku (drugie kryterium kopenhaskie), znalazły się również warunki, które istotnie wpłynęły na miejsce Polski w systemie instytucjonalnym UE. Kierując się doświadczeniami z okresu ratyfikacji Traktatu z Maastricht, jednoznacznie zapisano (co znalazło następnie wyraz w postanowieniach Traktatu akcesyjnego), że nowe państwa członkowskie bez żadnych zastrzeżeń przystąpią do UE jako całości, zwłaszcza także do Strefy Schengen i Unii Gospodarczej i Walutowej (co oznaczało związanie się procedurą wejścia do strefy euro). Podkreślono również zobowiązanie do budowania instytucji krajowych umacniających demokrację i praworządność, tak aby gwarantowane były wspólne wartości UE - tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie (w tym czasie odpowiednio reformowano sądownictwo, umacniając jego niezależność,

³ Zob. Monitor Integracji Europejskiej 53/2002, część 1, s. 7.

budowano pozycję ustrojową m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, rolę społeczeństwa obywatelskiego).

Istotne uwarunkowania instytucjonalne określone zostały w tym okresie również w Traktacie z Amsterdamu (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.)⁴ oraz podczas poprzedzającej ten Traktat Konferencji Międzyrządowej 1996/1997⁵, mimo że zarówno podczas Konferencji, jak i w Traktacie z Amsterdamu koncentrowano się na innych sprawach (w tym czasie trwały prace nad wprowadzaniem III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej; istotne modyfikacje wprowadzono do ówczesnych TUE i TWE, m.in. w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen, tj. przeniesienia z ówczesnego III filaru UE do TWE (na tej podstawie utworzony nowy rozdział IV TWE)⁶.

Owe istotne implikacje instytucjonalne, odnoszące się do zbliżającego się rozszerzenia UE, odnosiły się przede wszystkim do dwóch kwestii:

- **po pierwsze** - na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniono ówczesny art. 199 (poprzedni art. 137) TWE, ograniczając liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700. Zamysł tej zmiany polegał na tym, aby po rozszerzeniu zachować efektywność działania Parlamentu (jak zobaczymy, na mocy Traktatu z Nicei i tak zwiększono liczbę deputowanych do 732);
- **po drugie** - w dołączonym do TUE i TWE „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej” „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (w art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza wraz z „wejściem w życie najbliższego roz-

⁴ Dz.Urz. WE 1997 C 340/1.

⁵ Materiały w: Monitor Integracji Europejskiej 53/2002, część 1, s. 59 i n.

⁶ W polskiej literaturze na przykład: B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2000.

szerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE (chodziło o zapewnienie miejsc dla nowych państw członkowskich bez konieczności rewizji traktatów). O zastrzeżeniu tym należy pamiętać, gdyż powracało ono - jako jedna z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) - w kontekście uzgodnień zasadniczych elementów pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

Z dzisiejszej perspektywy warto również przypomnieć, że na mocy Traktatu z Amsterdamu wprowadzono do TUE - mając na uwadze głównie przyszłe, nowe państwa członkowskie - art. 7, zawierający procedurę, która ma stać na straży przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie.

Traktat z Nicei. Traktat ten (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)⁷ poprzedzony był Konferencją Międzyrządową 2000. Konferencja i Traktat miały fundamentalne znaczenie dla państw objętych „dużym rozszerzeniem”. W ramach bowiem tzw. kompromisu nicejskiego⁸ stare państwa członkowskie przełożyły debatę nad gruntowną reformą ustrojową UE na później, skoncentrowały się natomiast na instytucjonalnych implikacjach „dużego” rozszerzenia. Uzgodnienia zawarte w Traktacie z Nicei zastąpiły negocjacje akcesyjne dotyczące warunków instytucjonalnych członkostwa nowych państw. Zostały one w przejęte w traktatach akcesyjnych, które weszły w życie w latach 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria i Rumunia). W traktach tych wprowadzono jedynie „techniczne dostosowania” uzgodnionego wcześniej nicejskiego pakietu instytucjonalnego⁹. Znaczenie polityczne Traktatu z

⁷ Teksty skonsolidowane TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei - zob. Dz.Urz. UE 2006 C 321 E/3.

⁸ Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

⁹ Traktat akcesyjny: Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - prawo polskie. Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006.

Nicei wyrażało się natomiast przede wszystkim w tym, że otworzył on drogę do finalizacji „dużego” rozszerzenia.

Dla państw kandydujących stworzono jednocześnie realną możliwość uczestnictwa w kształtowaniu rozwiązań mających znaczenie nie tylko w odniesieniu do poszczególnych państw, lecz także osadzonych w kontekście unijnym. Polska w tym pierwszym okresie wykazała aktywność, nie bała się zajmować stanowiska w sprawach ogólnoeuropejskich i artykułować własnych interesów¹⁰. Okres negocjacji nad Traktatem z Nicei pozostaje w pamięci głównie za sprawą gorących kontrowersji wokół jednego głosu, o jaki chciano pomniejszyć pulę głosów przyznanych Polsce w stosunku do Hiszpanii (zasada negocjacyjna była natomiast taka, że nowe państwa członkowskie będą miały status instytucjonalny porównywalny do „starych” państw o podobnym potencjale demograficznym). Ostatecznie Polska otrzymała tyle samo głosów co Hiszpania (27), co miało znaczenie polityczne i prestiżowe. Nie miało natomiast większego wpływu na „moc decyzyjną” Polski, tu bowiem zasadnicze znaczenie ma zdolność tworzenia koalicji. Generalnie Traktat z Nicei zapewnił solidny „status instytucjonalny” nowym państwom członkowskim.

W późniejszym okresie sprawa powracała pod hasłem „Nicea albo śmierć”, co miało pewne uzasadnienie w pierwszym etapie prac nad Traktatem konstytucyjnym (gdy pojawiły się propozycje wyraźnie niekorzystne dla państw „średnio-dużych” - takich jak Polska, w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną). Następnie jednak, w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i prac nad Traktatem z Lizbony, hasło to stało się raczej narzędziem kontrowersji wewnątrzpolitycznych, mającym niewiele wspólnego z rzeczywistymi problemami reformy ustrojowej UE i statusem Polski w unijnym procesie decyzyjnym.

Pakiet nicejski miał bowiem również swoje wady: był przede wszystkim pakietem „zamkniętym”, tj. rozwiązania instytucjonalne obejmowały jedynie 12 państw „dużego” rozszerzenia - przyjęcie kolejnego państwa

¹⁰ *Treaty of Nice - the Polish Point of View*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.

wymagało gruntownej reformy traktatów (co mogło poważnie zahamować dalsze rozszerzenie UE); nie eliminował - w toku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną - możliwości budowania tzw. trójek blokujących, przy czym Niemcy jako jedyne państwo były w stanie taką trójkę blokującą stworzyć (test demograficzny); zasada „równowagi statusu” ze „starymi” państwami członkowskimi, porównywalnymi demograficznie, nie we wszystkim obszarach została zachowana, kilka nowych państw, w tym Polska, zostało gorzej potraktowanych przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; w końcu negocjacje nad Traktatem z Nicei zapowiadały konieczność zmiany formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na taką, która byłaby bardziej demokratyczna, a przede wszystkim nie wymagała renegocjacji w toku kolejnych fal rozszerzenia (odejście od głosów ważonych na rzecz tzw. podwójnej większości - liczby państw i potencjału demograficznego).

Najistotniejszą jednak konsekwencją w dziedzinie reform instytucjonalnych, jaka wynikała z negocjacji nad Traktatem z Nicei, była konieczność kompleksowego podejścia do takich reform¹¹. Zwłaszcza we wskazanych już na wstępie dziedzinach - formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (z określeniem liczby obszarów, w których taka formuła ma być stosowana), liczby komisarzy oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim - należało brać pod uwagę, że działają one na zasadzie naczyń połączonych, tj. próba zamiany w jednym z tych obszarów automatycznie powoduje podjęcie dyskusji nad pozostałymi, otwierając tym samym w UE zasadniczą debatę ustrojową.

Konwent, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny. Asumpt do prac nad gruntowną reformą ustrojową UE dała Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001). Na jej podstawie powołano Konwent Unii Europejskiej, który obradował od 28 lutego 2002 r. do końca czerwca 2003 r. i zakończył się przedłożeniem

¹¹ *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Information Centre on the Council of Europe, Warsaw 2002.

projektu Traktatu konstytucyjnego¹². Następnie od października 2003 r. do czerwca 2004 r. negocjacje odbywały się w ramach Konferencji Międzyrządowej. W ich efekcie ostateczna (głęboko zmieniona) wersja Traktatu konstytucyjnego została podpisana 29 października 2004 r.¹³

Rozróżnienie obu projektów Traktatu konstytucyjnego jest niezmiernie istotne, gdyż projekt przedłożony przez Konwent zawierał wiele propozycji zasadnie krytykowanych¹⁴, a zwłaszcza wyjątkowo niekorzystną dla państw „średnio-dużych” (w tym dla Polski) formułę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (progi dotyczące liczby państw i potencjału demograficznego niezbędne do podjęcia decyzji miały być ustalone wyjątkowo korzystnie dla państw największych)¹⁵.

Z tego względu podczas Konferencji Międzyrządowej gruntownie zmieniono projekt przedłożony przez Konwent, a delegacja polska „zamroziła” nawet obrady Konferencji podczas spotkania w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.) ze względu na kontrowersje wokół formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną¹⁶. Polska nie naraziła się wówczas na krytykę „eurosceptycznego” działania, w istocie repre-

¹² Na temat przebiegu obrad Konwentu zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

¹³ Tekst Traktatu w języku polskim: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKiE, Warszawa 2004.

¹⁴ Zob. ocena ówczesnego ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego - *Common European Responsibility*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001, s. 172 i n.

¹⁵ *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Warszawa, 9 września 2003 r., *Monitor Integracji Europejskiej* 66/2003, s. 52 i n.

¹⁶ Zob. materiały zawarte w „*Monitor Integracji Europejskiej*” 68/2003. Szerzej na temat negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym J. Truszczyński, *Polska - Niemcy a integracja europejska*, [w:] *Polska - Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, red. W. Góralski, PISM, Warszawa 2008, s. 288 i n.

zentowała bowiem interesu dużej grupy państw niezadowolonych z projektu przedłożonego przez Konwent.

Podpisany 29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny proponował fundamentalne zmiany w ustroju Unii Europejskiej, przede wszystkim jej przekształcenie ze struktury trójfilarowej w organizację międzynarodową ze spójną strukturą instytucjonalną, przejrzystym systemem źródeł prawa oraz elastycznym procesem decyzyjnym, oraz radykalnie umacniał ochronę praw podstawowych obywateli Unii¹⁷. Status Polski w unijnym procesie decyzyjnym był porównywalny do statusu określonego pakietem nicejskim (choć „przeniesionym” na pułapy tzw. podwójnej większości).

Ostatecznie Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, głównie za sprawą Francji i Holandii i przeprowadzonych w tych państwach referendum, w których obywatele wypowiedzieli się przeciwko ratyfikacji Traktatu.

Traktat z Lizbony. Unia Europejska stanęła w obliczu – w następstwie odrzucenia Traktatu konstytucyjnego - poważnego kryzysu ustrojowego. Trudne negocjacje zostały sfinalizowane podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) szczegółowymi ustaleniami¹⁸, które zostały dopracowane podczas Konferencji Międzyrządowej (rozpoczęła się 23 lipca 2007 r., a finalny kompromis osiągnięto podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. w Lizbonie). Traktat ten został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.¹⁹

¹⁷ Szczegółowo: J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, przeł. N. Orłowska, M. Masojć, D. Stasiak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2006; P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe's constitutional treaty*, EuroComment, Brussels 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution - its origins, negotiation and meaning*, John Harper, London 2005. W polskiej literaturze: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze, Kraków 2005; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

¹⁸ Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. Konkluzje - Bruksela, 23 czerwca 2007 r., dokument nr 11177/07.

¹⁹ Dz.Urz. UE 2007 C 306/1. Teksty skonsolidowane TUE i TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat

Mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nie sposób nie odnotować znaczenia osiągniętego w nim konsensusu dla przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Konwent UE, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny stanowiły znaczący etap debaty nad tą reformą, a Traktat konstytucyjny stał się podstawą kompromisu sfinalizowanego w Traktacie z Lizbony. W tym kontekście należy przypomnieć polityczne koncepcje (które w szczególnie ostrej formie formułowano wówczas w Polsce²⁰), uznające Traktat konstytucyjny za „martwy”, a których jedyną konsekwencją było ograniczenie wewnątrz krajowej dyskusji politycznej nad kształtem merytorycznym reform Unii oraz znaczące wyłączenie się Polski z debaty międzynarodowej w „okresie refleksji” 2005-2006, a więc gdy należało poddać głębokiej weryfikacji rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym.

Substancja Traktatu konstytucyjnego mogła stać się podstawą kompromisu, który znalazł wyraz w Traktacie z Lizbony, ponieważ stanowiła uzgodniony, solidny wspólny mianownik stanowisk państw członkowskich, wyważający różne interesy. Nie można jednak Traktatu z Lizbony interpretować wyłącznie jako „przepakowanie” treści Traktatu konstytucyjnego. W toku prawie trzech lat dyskusji jego substancja została bowiem poddana przez państwa członkowskie dogłębnej analizie politycznej i prawnej.

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście jest jednoznacznie pozytywna. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się różnicowaniu interesów wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej).

z Lizbony: Dz.Urz. UE 2016 C 202/1.

²⁰ *Traktat jest martwy. Nie podpiszę go. Prezydent Kaczyński czeka na decyzję Irlandii*, wywiad dla Dziennika z 1 lipca 2008 r.

Jeśli chodzi o status Polski, to - w tych wspólnych ramach - Traktat z Lizbony zagwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego. Prezydent Lech Kaczyński słusznie odstąpił podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. od nieprzemyślnych propozycji „pierwiastkowych”, odnoszących się do formuły większości kwalifikowanej, które już uprzednio - w negocjacjach nad Traktatem z Nicei oraz podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 - nie znajdowały żadnego poparcia wśród państw członkowskich. Wynegocjowano natomiast doprecyzowanie podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie oraz okresy przejściowe w toku wprowadzania nowej formuły większości kwalifikowanej (co ułatwiło przewyżnienie różnych uprzedzeń), uzyskano zapewnienie szóstego, stałego miejsca dla rzecznika generalnego z Polski w Trybunale Sprawiedliwości (sprawa na pierwszy rzut oka niezbyt istotna, lecz mające duże znaczenie prestiżowe oraz - jak zobaczymy - stwarzająca szanse na umocnienie statusu Polski w innych obszarach. „Zapomniano” natomiast nieco o realnej wówczas możliwości umocnienia prezencji Polski w Parlamencie Europejskim²¹.

Przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie z punktu widzenia nowych państw członkowskich, a zwłaszcza Polski. Bez takiej reformy trudno byłoby bowiem sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony - jak o tym była mowa - na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak rozszerzona Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona była na poważne turbulencje, które mogły prowadzić do trwałego różnicowania państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla nowych członków UE, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej. Groził bowiem zaprzepaszczeniem

²¹ Szczegółowo na temat reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony oraz jej implementacji: R. Streinz, Ch. Ohler, Ch. Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der UE. Einführung mit Synopse*, Beck, München 2010; *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint Study of CEPS, EGMONT and EPS. September 2010. W polskiej literaturze J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

głównego sensu włączenia się przez te państwa w struktury europejskie, stojące na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego.

3. Instytucjonalne ramy mocy decyzyjnej państwa

Na moc decyzyjną państwa członkowskiego zasadniczy wpływ mają trzy - wskazane już wyżej - powiązane ze sobą, regulacje instytucjonalne:

- formuła podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (i zakres obszarów objęty taką formułą),
- skład kolegium Komisji Europejskiej (liczba komisarzy) oraz
- alokacja miejsc między państwa członkowskie w Parlamencie Europejskim.

Podstawowymi przesłankami, jakie miały stanowić nić przewodnią od negocjacji nad Traktatem z Nicei, były: podniesienie przejrzystości uzgadnianych procedur, wyjście naprzeciw zasadzie efektywności (szczególnie istotne stało się to w obliczu radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich), uzgodnienie tzw. trwałych rozwiązań (ich istota miałyby polegać na tym, aby przyjęte formuły większości kwalifikowanej, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i rotacji komisarzy w przypadku zmniejszenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich nie musiały być renegocjowane w toku kolejnych rozszerzeń UE), *last but not least* chodziło również o umocnienie legitymacji demokratycznej Unii.

Formuła większości kwalifikowanej. W zasadzie jedynie w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną udało się uzgodnić rozwiązanie, które odpowiada zakładanym celom negocjacji, tj. ma charakter trwały, umacnia przejrzystość procesu decyzyjnego oraz jego legitymację demokratyczną²². Przy czym

²² Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 120 i n. Zob. również: A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

rozwiązanie te zostało osiągnięte dopiero w Traktacie z Lizbony (w nawiązaniu do formuły wypracowanej w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym). Formuła nicejska, do której tak mocno przywiązani byli niektórzy politycy w Polsce („Nicea albo śmierć”) miała - jak już wskazano – szereg istotnych wad.

Na mocy Traktatu z Lizbony zrezygnowano z głosów ważonych, a formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną sprowadzona została do tzw. podwójnej większości: podjęcie decyzji w Radzie UE wymaga spełnienia testu demograficznego i testu liczby państw, przy czym jednoznacznie wyłączono możliwość budowania tzw. trójek blokujących. Ustalenie progów obu testów - 65% (a szczególnych przypadkach 72%) potencjału demograficznego UE (test demograficzny) i 55% plus 1 (test liczby państw) sprawia, że proces decyzyjny stał się bardziej elastyczny (tj. wymusza na państwach uzgodnienie kompromisu - na tym bowiem polega zasadniczy sens formuły większości kwalifikowanej). Formalny status decyzyjny Polski w ramach tzw. podwójnej większości jest porównywalny do statusu, jaki wynikał z pakietu nicejskiego.

Formuła ta obowiązuje w pełni od marca 2017 r. Upřednio przewidziane były różne okresy przejściowe, które m.in. umożliwiały państwom „powrót” do formuły nicejskiej. Nigdy nie skorzystano z tej możliwości, co wskazuje, że formuła lizbońska działa sprawnie, a obawy podnoszone w przeszłości w toku gorących debat nie spełniły się. To samo notabene dotyczy tzw. formuły z Janiny.

Formuła lizbońska spełnia jedno z zasadniczych założeń reformy – nie wymaga renegotjacji w przypadku akcesji kolejnych państw (względnie Brexitu). Asumptem do jej redefinicji mogłaby być perspektywa przyjęcia do UE państwa o dużym potencjalnie demograficznym (jak Turcja), które - test demograficzny - mogłoby zdominować proces decyzyjny (zwłaszcza blokowanie podjęcia decyzji). Obecna sytuacja w Turcji sprawia, że sprawa jej przystąpienia do UE odsunęła się w bliżej nieokreśloną przyszłość.

Natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych kwestii nie udało się ani w pakiecie nicejskim, ani w Traktacie z Lizbony uzgodnić mechanizmów trwałych, które nie wymagałyby w przyszłości renegeacji. Problemy pozostają więc „otwarte”, a sposób ich rozwiązania ma istotny wpływ na status Polski w unijnym systemie decyzyjnym.

Problem liczby komisarzy. Zasada „jedno państwo - jeden komisarz”, będąca wyrazem formalnej równości państw członkowskich, a przede wszystkim ich prestiżu politycznego, w coraz większym stopniu kłóci się z zasadą efektywności oraz *stricte* „unijnym” charakterem Komisji Europejskiej. Liczba komisarzy warunkowana tą zasadą (obecnie 28) sprawia, że sprawne podejmowanie decyzji w ramach tej instytucji staje się coraz bardziej skomplikowane, a podział portfeli między poszczególnych komisarzy zaczyna przybierać charakter kuriozalny²³.

Zasadę „jedno państwo - jeden komisarz” wprowadzono na mocy Traktatu z Nicei, przy czym pamiętać należy o istotnych uwarunkowaniach tej decyzji, rzutujących na dalszy przebieg dyskusji w tej dziedzinie. Decyzja ta wiązała się bowiem z rezygnacją z „drugiego” komisarza, jakiego posiadały uprzednio „duże” państwa członkowskie, które zarazem zastrzegły sobie „kompensatę utraconych wpływów politycznych” w innych dziedzinach (Traktat z Amsterdamu). Traktat z Nicei wprowadzał zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” jedynie jako rozwiązanie przejściowe (do czasu osiągnięcia przez UE liczby 27 państw członkowskich, co nastąpiło wraz z finalizacją „dużego” rozszerzenia, tj. wraz z akcesem Bułgarii i Rumunii). Od 1 listopada 2009 r. - formalnie rzecz biorąc - powinno nastąpić zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Rozwiązanie wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei, który m.in. z tego względu krytykowany był zwłaszcza przez największe państwa członkowskie (którym groziła realna możliwość nieposiadania „własnego” komisarza w poszczególnych rotacjach kadencji Komisji), zostało zmienione przez Traktat z Lizbony.

²³ Szczegółowo J. Barcz, tamże, s. 220 i n.

Przewiduje on również, co prawda, zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, ale z ważnym zastrzeżeniem, dającym Radzie Europejskiej (czyli szefom państw lub rządów państw członkowskich) prawo do podjęcia innej decyzji. Rada Europejska skorzystała z tego prawa, podejmując w 2013 r. decyzję utrzymującą zasadę „jedno państwo - jeden komisarz” w kadencji 2014–2019, zobowiązując zarazem do „przeгляdu” sytuacji przed rozpoczęciem kolejnej kadencji Komisji Europejskiej, tj. przed 1 listopada 2019 r.²⁴

Do niedawny wydawało się, że państwa członkowie pozostaną przy zasadzie „jedno państwo - jeden komisarz” również w kolejnej kadencji Komisji. Niemniej ostatnio, w toku debaty nad koniecznością dalszej reformy UE, ze strony kanclerze Niemiec Angeli Merkel pojawiła się sugestia²⁵, aby państwa członkowskie skorzystały z legitymacji wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony i zmniejszyły liczę komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich.

Po stronie Polski opowiadano się do tej pory generalnie za podniesieniem efektywności Komisji Europejskiej również poprzez zmniejszenie liczby komisarzy. Kiedy dyskutowano nad tym problem podczas negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000, Polska poparła taką propozycję, pod warunkiem jednak, że państwo przystępujące będzie miało w systemie rotacji zagwarantowanego „swojego” komisarza bezpośrednio po przystąpieniu²⁶.

Należy również mieć na względzie, że do istotnych „zaszłości” instytucjonalno-politycznych należy zrezygnowanie w przeszłości przez „duże” państwa członkowskie z „drugiego” komisarza i zastrzeżenie „kompensaty” ich interesów politycznych. Miało to już odzwierciedlenie w

²⁴ Decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE, Dz.Urz. UE 2009 L 315/49.

²⁵ KANZLERIN MERKEL IM GESPRÄCH: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“ (3.6.2018). <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> (weryfikacja: 4.8.2018 r.).

²⁶ *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland ...*

dyskusjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, podczas których państwa te wystąpiły z postulatem „stałych” komisarzy dla siebie w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich (rotacji miałyby podlegać miejsca przeznaczone dla pozostałych państw). Podobne postulaty (tym razem nakierowane na zróżnicowanie statusu komisarzy z poszczególnych państw) pojawiły się podczas obrad Konwentu 2002/2003, przygotowującego projekt Traktatu konstytucyjnego. Co prawda ostatecznie przyjęto (zarówno w Traktacie z Nicei jak i w Traktacie z Lizbony) w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy tzw. zasadę rotacji egalitarnej, tj. na równych zasadach wobec wszystkich państw, niemniej stała się ona przedmiotem krytyki ze strony „dużych” państw (zwłaszcza Francji).

Powrót do takich pomysłów obecnie jest mało prawdopodobny, ponieważ zasada rotacji egalitarnej zakorzeniona jest w traktatach (art. 17 ust. 5 TUE i art. 244 TFUE), jej realizacja wymagałaby więc rewizji traktatów. Niemniej w przyszłości sprawa może powrócić. Jak się wydaje Polska powinna – podobnie jak podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 i podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym - podchodzić wstrzeźliwie do takiego postulatu. Choć z drugiej strony warto wziąć pod uwagę, że Polsce przyznano „szóstego” stałego Rzecznika Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości, co jest ważnym sygnałem formalnym zaliczenia Polski do grona „dużych” państw członkowskich UE. W przypadku określania grupy „dużych” państw, których komisarze mieliby mieć szczególny status (nie byłiby objęci rotacją względnie mieliby uprzywilejowaną pozycję), byłby to dobry punkt wyjścia dla domagania się takiego statusu również dla Polski.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim. Problem ten pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE²⁷, zwłaszcza ze względu na radykalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii, przede wszystkim w toku przyjmowania

²⁷ Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 156 i n.

aktów prawnych na podstawie zwykłej procedury ustawodawczej (co jest obecnie regułą), w której Parlament ma porównywalny status do Rady UE.

W przeszłości - w toku najważniejszych etapów dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej - zarysowały się najważniejsze problemy związane z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim. Podczas prac nad Traktatem z Nicei (Konferencja Międzyrządowa 2000) stało się jasne, że nie wchodziło w rachubę linearne przeniesienie ówczesnego systemu na alokację miejsc uwzględniającą przystąpienie do UE kolejnych państw w ramach „dużego” rozszerzenia. Przypomnieć należy, że zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu ówczesny art. 189 akapit 2 TWE ustalał górną granicę liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego na 700, przy czym faktyczna liczba deputowanych wynosiła 626 (nie osiągnęła więc górnej granicy określonej wówczas w TWE). W przypadku linearnego zastosowania ówczesnego systemu podziału miejsc po sfinalizowaniu „dużego” rozszerzenia liczba deputowanych sięgnęłaby 874. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiała więc jednoznacznie zasada efektywności. Konsekwencją takiego podejścia była konieczność zarówno zmniejszenia liczby miejsc przypadających w dotychczasowym systemie ówczesnym państwom członkowskim, jak i odpowiednie dostosowanie liczby miejsc, które miałyby przypaść nowym.

Efekt końcowy negocjacji, który znalazł wyraz w Traktacie z Nicei, był mało przejrzysty, obciążony koniecznością wprowadzenia rozwiązań przejściowych wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia oraz „poprawek” wynikających z wyraźnie dyskryminującego podejścia przy rozdziale miejsc dla „nowych” państw członkowskich. W rezultacie pakiet nicejski w swojej „czystej” formie znalazł zastosowanie dopiero na początku kadencji 2009–2014 (i został szybko zmieniony na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego, który wprowadził korekty wynikające z pakietu lizbońskiego).

Punktem wyjścia negocjacji nad pakietem nicejskim było - jak wspomniano - poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalnych, które miałyby charakter „trwały”, a w szczególności nie wymagałyby renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE. Założenia tego nie udało się wówczas

osiągnąć, podobnie jak i później - podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w ramach pakietu nicejskiego, jego różnych (skorygowanych i uzupełnianych) wariantów oraz na podstawie obecnie obowiązującego pakietu lizbońskiego jest co do zasady rodzajem kontraktu politycznego, w którego tle pozostaje zasada degresywnej proporcjonalności²⁸. Tak jest też w przypadku alokacji miejsc na kadencję 2014-2019 na mocy decyzji Rady Europejskiej z 2013 r.²⁹ Decyzja ta, w art. 4, wzywa jednak do przyjęcia (przed kolejną kadencją 2019-2024) systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwałe i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”.

Nową sytuację stworzył Brexit, gdyż – w ramach górnego pułapu 751 miejsc - zwolnią się 73 miejsca zajmowane przez deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa. W tym przypadku zarówno Parlament Europejski (proponując nową alokację), jak i Rada Europejska (podejmując ostateczną decyzję)³⁰ stanęły na wysokości zadania. Jedynie część zwolnionych miejsc przeznaczono na powiększenie puli poszczególnych

²⁸ Na temat tej zasady w kontekście alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim: K. Cegiełka, *Distribution of seats in the European Parliament in accordance with the principle of digressive proportionality*, *Mathematical Economics* 6(13)/2010; J. Florek, *A numerical method to determine a degressive proportional distribution of seats in the European Parliament*, *Mathematical Social Science* 63(2)/2012, s. 121 i n.

²⁹ Decyzja Rady Europejskiej 2013/312/UE, Dz.Urz. UE 2013 L 181/57.

³⁰ Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE 2018 L165/1.

państw, uwzględniając zmiany demograficzne. Pozostawiono 27 miejsc wolnych (w ramach pułapu 751), co pozwoli w przyszłości uniknąć kłopotliwych negocjacji w toku przyjmowania kolejnych państw Bałkanów Zachodnich.

Jeśli chodzi o liczbę miejsc przyznanych w Parlamencie Europejskim Polsce, to ukształtowała się ona na dobrym poziomie, choć należy pamiętać o niekorzystnym potraktowaniu nowych państw członkowskich w pakiecie nicejskim (Polsce przyznano 50 miejsc) oraz „przeoczeniu” możliwości uzyskania pewnej kompensaty w tej mierze podczas finalnych negocjacji Traktatu z Lizbony (ostatecznie 51 miejsc dla Polski), niemniej w pewnym zakresie kompensata taka wynikała początkowo z rozdziału miejsc, jakie w pakiecie nicejskim przewidziano dla Bułgarii i Rumunii - Polska otrzymała z tej puli (obowiązującej do 2009 r.) dodatkowo cztery miejsca, a następnie należy brać pod uwagę istotny spadek potencjału demograficznego Polski, co - uwzględniając zasadę degresywnej proporcjonalności - oddziałuje na rozdział miejsc w Parlamencie Europejskim. Z tego punktu widzenia alokacja miejsc na kolejną kadencję (2019-2024), uwzględniająca implikacje Brexitu (przyznanie 52 miejsc, tj. jednego miejsca więcej niż w obecnej kadencji), jest z polskiego punktu widzenia korzystna.

4. Polityczne aspekty instytucjonalnego statusu państwa w organizacji międzynarodowej

Status państwa członkowskiego w organizacji międzynarodowej określają nie tylko uwarunkowania formalne, sprecyzowane w traktacie ustanawiającym daną organizację, tj. siła jego reprezentacji w organach organizacji i w procesie decyzyjnym prowadzącym do podejmowania przez organizację decyzji w ramach jej kompetencji (czy będzie to liczba głosów ważonych, czy potencjał demograficzny - jeżeli w podejmowaniu decyzji stosowany jest test demograficzny, czy też udział w danym sektorze gospodarki objętym kompetencją organizacji). Na status państwa w organizacji międzynarodowej zasadniczy wpływ ma jego sprawność, tj. identyfikacja własnej polityki (strategii) w ramach kompetencji danej

organizacji, efektywność jego administracji, zwłaszcza reprezentującej interesy państwa w organizacji, tzw. pamięć instytucjonalna, która budowana jest przez lata członkostwa (w tym „ciągłość” jego służby cywilnej) oraz generalny status gospodarczy i polityczny państwa.

Wspólnym mianownikiem obu tych czynników jest zdolność danego państwa do budowania w ramach organizacji międzynarodowej koalicji na rzecz realizacji własnych priorytetów wraz z umiejętnością ich „wpiśnięcia” w zadania organizacji jako całości (zdolność zawiera kompromisów). Ów „wspólny mianownik” jest niezmiernie istotny. Sprawia on, że często „małe” państwa odgrywają w ramach danej organizacji niewspółmiernie znaczącą rolę, a z kolei państwo „średnie” lub „duże”, lecz mało sprawne, schodzi na margines procesu decyzyjnego.

Kryzys finansowy: Polska na straży spójności Unii Europejskiej. W ciągu pierwszych 10 lat członkostwa Polska osiągnęła mocną pozycję w unijnym procesie decyzyjnym dzięki nie tylko solidnemu zakorzenieniu w systemie instytucjonalnym Unii, lecz również konsekwentnemu podnoszeniu sprawności struktur państwowych i efektom reform strukturalnych (w tym przede wszystkim dobrej kondycji gospodarczej) oraz doskonałym relacjom z najważniejszymi państwami członkowskimi, zwłaszcza z Niemcami. Od strony zarówno politycznej, jak i „organizacyjnej” wyrazem sprawności Polski w Unii Europejskiej było efektywne przeprowadzenie Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.

Paralelnie - do wejścia w życie Traktatu z Lizbony i implementacji zawartego w nim pakietu reform ustrojowych - Unia Europejska skonfrontowana została z kryzysem finansowym, który wstrząsnął stabilnością strefy euro jako całości. Podejmowane przez główne państwa strefy euro działania sanacyjne ujawniły nowe zjawiska w procesie decyzyjnym. Przede wszystkim wiele zasadniczych dla Unii decyzji zaczęło być podejmowanych w łonie państw strefy euro, a sam proces decyzyjny zdominowany został przez „międzyrządowość” w tym znaczeniu, że personalną odpowiedzialność za głównie decyzje kierunkowe przejęli szefowie państw lub

rządów zebrani w Radzie Europejskiej, co z kolei doprowadziło do tego, że w procesie decyzyjnym zaczęły przeważać państwa największe. W końcu, istotnego znaczenia nabrały pozatraktatowe metody finalizacji ważnych decyzji (tzw. metoda schengenśka), tj. zawieranie przez grupę państw umów międzynarodowych, regulujących ważne dla UE sprawy (Traktat o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności³¹ i Traktat o unii fiskalnej³²). Sprawilo to, że dyskusje nad zróżnicowaną integracją nabrały realnego kształtu, przy czym strefa euro wyraźnie zaczęła przekształcać się w trzon procesu integracji europejskiej z tendencją do autonomizacji w stosunku do Unii Europejskiej.

Polska w tym czasie stała się liderem grupy państw nienależących do strefy euro, która czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku konsolidującej się strefy euro. Był to główny kierunek polskiej Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. (doprowadzenie do przyjęcia tzw. sześciopaku³³), Polska odgrywała istotną rolę w toku negocjacji nad Traktatem o unii fiskalnej, zabiegając o „otwartość” tego Traktatu w stosunku do wszystkich państw członkowskich. Słabością natomiast tego okresu był niewątpliwie niejednoznaczny stosunek do strategii wejścia do strefy euro oraz niepotrzebne eksponowanie braku takiego członkostwa jako głównej zasługi stabilności gospodarczej w okresie kryzysu („zielona wyspa”). Niemniej w okresie tym Polska zyskała uznanie wśród pozostałych państw członkowskich jako kraj rozumiejący nie tylko własne interesy, lecz również solidarność i przesłanie całej Unii Europejskiej, umiejętnie poszukujący kompromisu. Wyrazem tego uznania było wybranie w 2015 r. ówczesnego polskiego premiera Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (oraz paralelnie - o czym się z reguły zapomina - przez

³¹ *Treaty establishing the European Stability Mechanism* (podpisany 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r.).

³² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (podpisany 2 marca 2012 r., wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.).

³³ Dz.Urz. UE 2011 L 306/1.

państwa członkowskie strefy euro na przewodniczącego szczytu strefy euro).

Polska zaczynała wówczas „grać” w najwyższej lidze politycznej unijnego procesu decyzyjnego. W obliczu Brexitu miała realne szanse na zajęcie miejsce w „dużej piątce” państw Unii Europejskiej.

Polska poza głównym nurtem procesu decyzyjnego w UE. Przebieg wypadków po 2015 r. (przejęciu rządów przez partię PiS) prowadzi jednak w innym kierunku. Uwzględniając przedmiot niniejszego rozdziału, wskazać należałoby na trzy główne powody takiej oceny:

- W działaniach obecnej partii rządzącej trudno się dopatrzeć jasnej strategii europejskiej. Na progu przejęcia przez PiS władzy prezes Jarosław Kaczyński wystąpił z ostrą krytyką Unii lizbońskiej i zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi mało koherentne stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie³⁴. Żaden projekt traktatu czy zwarta koncepcja zmian ustrojowym UE nie zostały przedłożone (podobnie *notabene* jak w przypadku zapowiedzi z poprzedniego okresu rządów PiS). Natomiast minister spraw zagranicznych stwierdził ostatnio, iż „nie jesteśmy na etapie propozycji traktatu”³⁵, podkreślając zarazem, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem, swój program zasadza na przeciwdziałaniu podziałowi Unii na wiele prędkości, utrzymaniu czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu

³⁴ Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, Państwo i Prawo 1/2017, s. 3 i n.

³⁵ Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, Gazeta Wyborcza 23.03.2018.

umocnienia legitymacji demokratycznej Unii. Jeśli natomiast spojrzemy na „praktykę unijną” rządu PiS, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających „niejasności” oraz konfliktów³⁶. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Międzymorze). Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna „wojna o Tuska”, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka puszczy w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności. Nie bez powodu w międzynarodowych gremiach eksperckich coraz częściej mówi się o „ukrytej” strategii Polesitu³⁷.

- Po wszczęciu procedury Brexitu przez Zjednoczone Królestwo spośród pozostałych 27 państw członkowskich UE 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a siedem pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro po spełnieniu kryteriów konwergencyjnych (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Wszystkie państwa objęte derogacją deklarują - zgodnie ze zobowiązaniami traktatowymi - zamiar jak najszybszego wejścia do strefy euro. Wyjątkiem jest rząd PiS, który mniej lub bardziej wyraźnie daje

³⁶ A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, wrzesień 2017.

³⁷ Zob. *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red. raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

do zrozumienia, że nie jest w ogóle zainteresowany przynależnością Polski do strefy euro. Tymczasem strefa euro konsoliduje się, a realizowane i planowane reformy ustrojowe tej strefy stają się głównym nurtem reform całej Unii Europejskiej³⁸. W celu zapobieżenia głębokiemu zróżnicowaniu wśród państw członkowskich w „Orędziu o stanie UE” wygłoszonym przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.³⁹ znalazła się propozycja, zwana „ofertą Junckera”⁴⁰. Głównym założeniem tej „oferty” jest scenariusz odejścia od praktyki *opt out* na rzecz „wspólnej ścieżki” oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”, co ma utrzymać spójność Unii Europejskiej i zahamować scenariusz „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu; stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, który miałby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro⁴¹. Dystansowanie się przez rząd PiS wobec wejścia do tej strefy będzie miało dla Polski następstwa kosztowne i trudne do przewidzenia: przede wszystkim wyłącza Polskę z głównego nurtu procesu

³⁸ Zob. na przykład *Economic governance in Europe. Comparative paradoxes and constitutional challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press, Oxford 2016.

³⁹ *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

⁴⁰ Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2018,, s. 15.

⁴¹ Szerzej tamże, s. 25 i n.

decyzyjnego w UE oraz drastycznie ogranicza wpływ w dyskusji nad reformą Unii. Natomiast późniejsze przystąpienie do strefy euro (za kilka, kilkanaście lat) będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych. Status „petenta” Polska będzie wówczas miała na własne życzenie.

- Najpoważniejsze jednak implikacje dla statusu w UE wynikają z ewolucji politycznej Polski w ostatnich trzech latach w kierunku państwa autorytarnego i niepraworządnego, odwołującego się do populizmu i nacjonalizmu⁴². Spowodowało to bezprecedensowe w historii UE wszczęcie w stosunku do Polski postępowania na podstawie art. 7 TUE, przewidzianego na wypadek zagrożenia praworządności o charakterze „strukturalnym”, a więc zagrożenia dla struktury państwa demokratycznego o trwałym charakterze⁴³. Ze strony UE wszczęto również wobec Polski szereg postępowań przez Trybunałem Sprawiedliwości, przy czym ich istotą jest to, że wchodzi one poza rutynowe naruszenia prawa unijnego, dotyczą spraw podstawowych – różnych aspektów naruszeń praworządności. W końcu wprowadzane są mechanizmy „zabezpieczające”, które uzależniają przekazywanie środków unijnych od stanu praworządności, a rozdział niektórych środków (na przykład na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego) przejmowany jest przez agencje unijne. Z punktu widzenia UE waga tego problemu związana jest i z tym, że przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesileń, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego

⁴² W. Sadurski, *How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>; dostęp: 4. Sierpnia 2018 r.).

⁴³ Zob. szerzej *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek, Warszawa 2018.

państwa demokratycznego jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją w procesie decyzyjnym, aż do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnych nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

5. Wniosek

Wejście do Unii Europejskiej oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego jest najpoważniejszym osiągnięciem na arenie międzynarodowej co najmniej od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Członkostwo w tych organizacjach może w wymiarze strategicznym zagwarantować Polsce integralność terytorialną, bezpieczeństwo polityczne i rozwój gospodarczy, w warunkach państwa demokratycznego, a obywatelom - jako również obywatelom Unii - stabilność życiową oraz pełnię praw obywatelskich. Jest obecnie przede wszystkim sprawą obywateli Polski zadbanie o pełne wykorzystanie tych osiągnięć.

Praworzędność

(wraz z Ewelina Całą-Wacinkiewicz)

(w:) *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe.*

Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce,
Warszawa 2019 (strony 74-78).

1. Znaczenie i pojęcie praworzędności

W punkcie 4 swojego programu Ursula von der Leyen stwierdza: „Unia Europejska jest wspólnotą prawa. Ta wspólnota jest podstawą wszystkiego, co już osiągnęliśmy, i wszystkiego, co jeszcze mamy do zrobienia. (...) Nie możemy iść na kompromis w kwestii obrony naszych podstawowych wartości. Zagrożenia dla praworzędności odważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy działania UE.”.

Jest to stwierdzenie o podstawowym znaczeniu dla przyszłości Unii. Na wspólne korzenie aksjologiczne procesu integracji europejskiej zwrócono uwagę w motywie drugim preambuły TUE, podkreślając, że u podstawy ustanowienia Unii Europejskiej tkwi inspiracja „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne” (por. również preambuła Karty Praw Podstawowych UE). W art. 2 Traktat ten stwierdza, iż „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.”.

Pojęcie praworządności, utożsamiane z zasadą państwa prawnego, zostało sprecyzowane (w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości) w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. Podkreślono w nim zwłaszcza, że:

- praworządność stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego konstytucjonalizmu oraz organizacji międzynarodowych;
- gwarancje przestrzegania praworządności w systemach poszczególnych państw mogą różnić się w zależności od ich ustroju. Niemniej z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i ETPC można wywieść katalog podstawowych zasad, stanowiących korpus praworządności. Składają się one na definicję praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 TUE (zasada trójpodziału władzy, legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależność i bezstronność sądów; skuteczność kontroli sądowej, równość wobec prawa).
- 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.

Praworządność jest więc nie tylko fundamentem nowoczesnych demokracji konstytucyjnych, ale także wartością prawa Unii Europejskiej, wyrosłą ze wspólnych konstytucyjnych tradycji państw członkowskich Unii. Jako taka ma zasadnicze znaczenie zarówno dla spójności Unii Europejskiej jako całości, jak i dla efektywności jej porządku prawnego. Obejmując wspomniane wyżej zasady, stanowi jądro demokratycznego państwa prawa, a tym samym gwarantuje, że w określonym systemie prawnym rządzi prawo i zakodowane w nim, wspólne państwom europejskim, uniwersalne wartości, nie zaś względy natury politycznej czy jakiegokolwiek innej.

Ma to o tyle istotne znaczenie, że praworządność – rozpatrywana jako podstawowa zasada UE – winna być traktowana jako swoisty punkt odniesienia i wzorzec ocenny względem sposobu postępowania poszczególnych państw członkowskich UE, które wstępując w unijne (wcześniej wspólnotowe) struktury, wyraziły nie tylko wolę, ale przede wszystkim zobowiązanie do respektowania zasad, stanowiących korpus praworządności. Dlatego też, na straży praworządności w UE stoi specjalna procedura określona w art. 7 TUE, poprzedzająca ją procedura na rzecz ochrony praworządności, prowadzona przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości.

2. Unia Europejska a niepraworządność w państwie członkowskim

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, aspirujące w latach 90. XX wieku do członkostwa w Unii Europejskiej, podlegały szczególnie pieczołowitej weryfikacji, co do budowy struktur państwa demokratycznego. Punktem odniesienia były tzw. kryteria kopenhaskie (sformułowane przez Radę Europejską w 1993 r.), a sama weryfikacja przeprowadzana była początkowo w ramach procesu stowarzyszenia, a następnie procesu akcesji. Polska przystępowała do UE 1 maja 2004 r. jako państwo demokratyczne, z mocnymi instytucjami, gwarantującymi przestrzeganie demokracji.

Problemy w Polsce rozpoczęły się od przejścia rządów przez partię „Prawo i Sprawiedliwość” pod koniec 2015 r. W narastającym tempie łamane były wszystkie elementy zasady państwa prawa: niezależność sądów, począwszy od ubezwłasnowolnienia Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość sędziów, przejrzystość procesu legislacyjnego, trójpodział władz, pewność prawa. Po czterech latach rządów tej formacji politycznej, w przededniu wyborów parlamentarnych 13 października 2019 r., Polska stała się państwem systemowo (tj. w sposób trwały i rażący) naruszającym praworządność, czyli jest państwem niepraworządnym.

Komisja Europejska już w styczniu 2016 r. wszczęła w stosunku do Polski procedurę na rzecz ochrony praworządności. Nie przyniosła ona rezultatu, w związku z czym Komisja skierowała 20 grudnia 2017 r. do Rady UE uzasadniony wniosek w sprawie uruchomienia procedury traktatowej (art. 7 TUE). Prowadzona jest ona w stosunku do Polski od początku 2018 r. (podobnie jak w stosunku do Węgier, wszczęta w tym przypadku przez Parlament Europejski).

Procedura z art. 7 TUE ma charakter międzyrządowy, a poprzedzająca ją procedura na rzecz ochrony praworządności, prowadzona przez Komisję Europejską na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. miała charakter *stricte* polityczny. Z tego względu można procedurom tym zarzucać małą efektywność. Nie jest to jednak zarzut w pełni uzasadniony, bowiem procedury te pozwalają na bieżące monitorowanie stanu przestrzegania praworządności, jak i na identyfikację zakresu problemów w państwie niepraworządnym. Ponadto prowadzą one do wywierania stałej politycznej presji na państwo uznane za niepraworządne, a dokumenty przedkładane w toku tych procedur przez instytucje unijne (zwłaszcza przez Komisję), mają znaczenie dla sądów krajowych w państwach członkowskich oraz dla Trybunału Sprawiedliwości.

Paralelnie do powyższych postępowań wszczynane są postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości: na podstawie art. 258 TFUE (naruszenie Traktatów) lub art. 267 TFUE (postępowanie prejudycjalne). Niezmiernie istotnym aspektem tych postępowań było potwierdzenie przez Trybunał w orzeczeniach z pierwszej połowy 2018 r., iż praworządność objęta jest „dziedziną prawa” UE, a tym samym uznanie jurysdykcji Trybunału w tym obszarze. Co warte podkreślenia, Trybunał efektywnie sięgał również do środków tymczasowych, uzyskując pewne efekty w formie wstrzymania szczególnie rażących naruszeń praworządności (pod groźbę dolegliwych kar finansowych). 24 czerwca 2019 r. zapadł kluczowy wyrok Trybunału, wskazujący na sprzeczność z prawem UE głównych kierunków tzw. reformy polskiego sądownictwa.

Wyroki Trybunału – z perspektywy opisywanych procedur – mają fundamentalne znaczenie z kilku powodów.

- Po pierwsze, stanowią potwierdzenie normatywnego charakteru zasady praworządności, czyniąc z niej już nie abstrakcyjną wartość, podlegającą politycznym, niezobiektywizowanym ocenom, a fundament unijnego, normatywnego porządku prawnego, dając w dalszej perspektywie, podstawy ku wyciągnięciu odpowiedzialności, względem naruszających to prawo.
- Po drugie, dość istotnie ograniczają swobodę działań polskiego rządu, który nie czując się związanym dotychczas obowiązującymi przepisami prawa polskiego (w tym przepisami rangi konstytucyjnej) dowolnie (zarówno w aspekcie merytorycznym, jak i proceduralnym) przepisy te zmieniał.
- Po trzecie, w aspekcie psychologicznym, ukazują, że Unia Europejska nie jest wirtualną wspólnotą prawa, a wspólnotą sankcjonującą naruszenia unijnego porządku prawnego.

Abstrahując od powyższego, wszczęto, w tym z inicjatywy Komisji Europejskiej, kilka kolejnych postępowań przez Trybunałem Sprawiedliwości (w tym najnowsze z 10 października 2019 r. w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce, w ramach którego możliwe jest m.in. nakładanie kar dyscyplinarnych na sędziów z uwagi na treść wydawanych przez nich orzeczeń).

3. Perspektywa powrotu do praworządności po wyborach

Zdecydowana wygrana partii „Prawo i Sprawiedliwość” w wyborach do Sejmu - ponad 43% głosów, co przekłada się na bezwzględną (ale nie konstytucyjną) większość w Sejmie, każe zakładać, że dotychczasowy kurs „reform ustrojowych” będzie przez tą partię kontynuowany. Wniosek taki uzasadniają również zapowiedzi z okresu kampanii wyborczej, podkreślające konieczność kontynuowania „reformy” wymiaru

sprawiedliwości, centralizacji samorządu terytorialnego (naruszającej w swej istocie unijną zasadę subsydiarności i samodzielność samorządu), wymiany „elit” i „piętnowania” przeciwników politycznych.

Powyższego wniosku nie osłabia nieco lepszy – z perspektywy proeuropejskiej opozycji – wynik do Senatu (zdobytych przez opozycję 52 mandatów na 100), ze względu na dość ograniczone kompetencje tej izby polskiego Parlamentu i możliwość odrzucenia poprawek Senatu przez Sejm bezwzględną większością głosów. Wielki niepokój powinno wzbudzać wejście do Sejmu ugrupowań skrajnie prawicowych. Na uwadze należy mieć również i to, że program partii „Prawo i Sprawiedliwość” uzyskał mocne wsparcie kościoła katolickiego.

Powyższe okoliczności skłaniają do ogólnego wniosku, że w nadchodzących latach narastać będzie w Polsce systemowe naruszenie praworządności, sięgające coraz nowych kwestii ustrojowych oraz struktur społecznych. Można spodziewać się jedynie taktycznych „ustępstw”, zwłaszcza pod groźbą dotkliwych kar finansowych, nie ingerujących w istotę „programu reform”.

4. Wnioski

1) Wynik wyborów wykazał znaczące obniżenie standardów społecznych stawianych politykom i olbrzymie zaniedbania w edukacji obywatelskiej. Nadrobienie tych zaległości jest wielkim wyzwaniem dla proeuropejskich sił opozycyjnych oraz dla organizacji pozarządowych. Jest to wyzwanie tym istotniejsze, że – na przykład – sprawy integracji europejskiej znikły całkowicie z programów edukacji szkolnej.

2) Stąd też centralne znaczenie mają programy unijne, które byłyby nakierowane na edukację społeczną dotyczącą znaczenia praworządności, roli w tym kontekście UE oraz formacji obywatelskiej w państwach systemowo naruszających praworządność. Programy takie powinny być konstruowane jako działania niezależne/paralelne do oficjalnej polityki edukacyjnej.

3) Projektowane nowe mechanizmy monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich UE są bez wątpienia potrzebne, niemniej zdawać sobie należy sprawę z tego, że ich oddziaływanie na państwa naruszające systemowo praworządność będzie bardzo ograniczone. Z palety proponowanych rozwiązań projekt powiązania świadczeń z budżetu unijnego z przestrzeganiem praworządności może mieć konkretne znaczenie, przy czym należy mieć na uwadze, aby zamrożenie świadczeń nie zostało wykorzystane do retoryki anty-unijnej.

4) Jedynym dotychczas, efektywnym środkiem oddziaływania na państwa naruszające systemowo praworządność jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska powinna konsekwentnie wszczynać nowe postępowania przed Trybunałem oraz zadbać - w zakresie swoich kompetencji - o to, aby rozpoczęte postępowania zostały sfinalizowane. Potwierdzenie naruszenia prawa UE będzie w przyszłości niezmiernie istotne w toku przywracania praworządności oraz rozliczania polityków i urzędników odpowiedzialnych za je naruszenie.

5) istotne jest również kontynuowanie procedury art. 7 TUE, nawet jeśli Rada UE nie będzie w stanie podjąć decyzji w ramach jego ust. 1. Postępowanie to umożliwia bowiem stałe monitorowanie sytuacji w państwie systemowo naruszających praworządność, informowanie pozostałych państw członkowskich UE o „stanie spraw” oraz stanowi ważny element presji politycznej na państwo niepraworządne.

Dokumenty

- Komunikat Komisji Europejskiej „Nowe ramy UE na rzecz umacniania praworządności” z 11 marca 2014 r. – COM (2014)
- Komunikat Komisji Europejskiej do instytucji UE w sprawie praworządności z 3 kwietnia 2019 r. - COM(2019) 163 final
- Komunikat Komisji Europejskiej do instytucji UE w sprawie praworządności z 17 lipca 2019 r. - COM(2019) 343 final

- Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 24 czerwca 2019 r., sprostowany postanowieniem z dnia 11 lipca 2019 r., <http://curia.europa.eu>.

Zalecana literatura

- Sadurski Wojciech, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.
- *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018.
- Taborowski M. , *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018.

Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego¹

(w:) Państwo i Prawo 2019, nr 1
(strony 3-23).

1. Uwagi wstępne

Większość publikacji odnoszących się do państw członkowskich UE, w których występują problemy z „systemowym” naruszeniem praworządności², dotyczy analizy konstytucyjnych aspektów takich problemów oraz ich oceny w świetle obowiązującego standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Unii Europejskiej. Powszechna jest również opinia, że w obliczu ubezwłasnowolnienia krajowych środków ochrony praworządności

¹ Rozszerzona i zaktualizowana wersja tego artykułu – zob. „Integracja elastyczna” a niepraworządność w państwie członkowskim UE. Rozdział 13 w książce – J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020 (strony 662-689).

² W literaturze stosowana jest różna terminologia na określenie sytuacji, w której w państwie członkowskim UE występują systemowe naruszenie praworządności. Analizuje taką terminologię krytycznie W. Sadurski (“democratic decay”, „constitutional retrogression”, „authoritarian reversal”, a democratic “backlash”, “illiberal democracy”, „competitive authoritarianism”, “new authoritarianism”, „democratic deconsolidation”, „hybrid regime”, „a constitutional coup”), samemu proponując pojęcie „anti-constitutional populist Backsliding”, które zawiera trzy zasadnicze konstytucyjne cechy występującego zjawiska: łamanie konstytucji, odwołanie do populizmu i powrót do uprzedniego, złego nałogu. *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>), s. 7 i nast. W niniejszym natomiast artykule odwołujemy się do terminologii zastosowanej w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11.3.2014 r. - Nowe ramy UE na rzecz praworządności (COM(2014) 158 final), w którym jest mowa o zasadzie praworządności (utożsamianej w zasadą państwa prawnego). Stąd państwa członkowskie naruszające tę zasadę określamy ogólnym terminem “państwa niepraworządne”.

rządności, zawodzą również mechanizmy unijne, a Unia jest bezsilna wobec niepraworządnego państwa członkowskiego³.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostanie nieco inne podejście. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że Unia Europejska nie jest w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy⁴. Ponieważ jednak warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej jest praworządność państwa, ma ona prawo i obowiązek podejmowania działań w trzech zasadniczych kierunkach:

- zwracania uwagi państwu członkowskiemu na problemy, jakie pojawiają się w związku z przestrzeganiem praworządności;
- uruchamiania przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE procedur i stosowania odpowiednich sankcji;
- podejmowania działań na rzecz ochrony interesów Unii i jej pozostałych państw członkowskich w relacjach z państwem członkowskim niepraworządnym.

Na tym ostatnim aspekcie, tj. na budowaniu „systemu ochronnego” UE wobec poczynąń niepraworządnego państwa członkowskiego, zostanie skupiona uwaga. Oczywiście, z punktu widzenia państwa niepraworządnego, a zwłaszcza demokratycznych sił politycznych w takim państwie przeciwstawiających się reżimowi niepraworządnemu, centralne znaczenie ma skuteczność wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Przywrócenie

³ Zob. reprezentatywnie: R. Grzeszczak, *Skuteczność procedur ochrony praworządności w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich*. Referat wygłoszony podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 14.06.2018 r., *Państwo i Prawo* 2018, nr 8, s. 119.

⁴ Zwróciła na to słusznie uwagę sędzia irlandzka w końcowym postanowieniu dotyczącym ENA. THE HIGH COURT [RECORD NO. 2013 295 EXT] [RECORD NO. 2014 8 EXT] [RECORD NUMBER 2017 291 EXT] BETWEEN THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY APPLICANT AND ARTUR CELMER (No.5) RESPONDENT AND BY ORDER THE IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION AMICUS CURIAE. JUDGMENT of Ms. Justice Donnelly delivered on the 19th day of November, 2018.

praworządności w takim państwie jest bez wątpienia podstawowym zadaniem UE.

Niemniej Unia musi myśleć również o zachowaniu własnej spójności i efektywności, zwłaszcza gdyby niepraworządność w państwie członkowskim zaczęła nabywać charakter trwałego i nieodwracalnego. Dla państwa niepraworządnego nie ma bowiem miejsca w konstrukcji integracji europejskiej. Proces integracji jest związany z demokratycznym ustrojem uczestniczących w nim państw, natomiast nacjonalizm i populizm ma charakter dezintegracyjny: jest zaprzeczeniem integracji. Unijny „mechanizm ochronny” powinien być elastyczny, w tym sensie, że powinien dostosowywać środki ochronne do różnych faz niepraworządności, zachowując najostrzejsze z nich dla sytuacji skrajnych.

Z punktu widzenia spójności i efektywności UE, dwa aspekty politycznego kontekstu budowania „systemu ochronnego” należy szczególnie podkreślić:

- pojawiająca się w państwach członkowskich UE niepraworządność związana jest z szerszymi zjawiskami - z narastającymi tendencjami populistycznymi i nacjonalistycznymi, odrzucającymi model liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej⁵;
- wyzwania obecne, dotyczące praworządności, mają charakter szczególny i precedensowy; proces integracji europejskiej budowany był od początku jako wspólnota państw demokratycznych, akcesja nowych państw warunkowana była (i jest) osiągnięciem „przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości” (tzw. pierwsze

⁵ Zob. *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (www.ppa-office.com).

kryterium, określone w Deklaracji kopenhaskiej z czerwca 1993 r.), a postępy w tej dziedzinie są ściśle monitorowane w toku negocjacji akcesyjnych;

- niekwestionowane do tej pory, kierunkowe założenie wyrażało się więc w tym, że wszystkie państwa członkowskie są państwami demokratycznymi, te z nich, które dopiero budują ustrój demokratyczny (państwa przystępujące), przyjmują bez zastrzeżeń taki rozwój ustrojowy; co prawda, w obliczu „dużego” rozszerzenia wprowadzono (na mocy Traktatu z Amsterdamu) do TUE procedurę art. 7, niemniej pomyślana ona była raczej jako mechanizm prewencyjny; zdarzające się naruszenia praworządności o charakterze *ad hoc*, korygowane były natomiast skutecznie w ostateczności orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości;
- w tym kontekście pojawienie się w gronie państw członkowskich państw, w których naruszenia praworządności mają charakter systemowy, jest szokiem, do którego procedury unijne nie były przystosowane.

Obecnie, z perspektywy ponad trzech lat, można podjąć próbę sprecyzowania zasadniczych elementów unijnego „mechanizmu ochronnego”, który uruchamiany jest w przypadku systemowego naruszania praworządności w państwie członkowskim. Opiera się on na istniejących procedurach, niemniej nowym elementem jest wyraźne ich połączenie w spójny system. Można również podjąć próbę wskazania na konieczne uzupełnienia „mechanizmu ochronnego” (co *notabene* jest obecnie po części robione). Nim jednak do tego przystąpimy, niezbędne jest zwięzłe podsumowanie sprecyzowania zarówno kompetencji UE w kontekście praworządności, jak i działania poszczególnych procedur traktatowych, jakie miało miejsce w ostatnio w związku z zastosowaniem (po raz pierwszy) procedury art. 7 TUE, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości odnoszącego się do praworządności⁶.

⁶ Reprezentatywnie dla polskiej literatury przedmiotu (wraz z odesłaniami do dalszej obszernej literatury): *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7*

2. Konsolidacja Unii Europejskiej wokół praworządności

Nie będziemy odnosić się do podnoszonych w tzw. narracji politycznej, głównie przez reprezentantów reżimów niepraworządnych, argumentów, iż Unia Europejska jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, brak jej legitymacji do zajmowania się praworządnością w państwach członkowskich, ustrój państwa zastrzeżony jest bowiem do jego wyłącznej kompetencji, a wszelkie ingerencje w tej mierze naruszają suwerenności państwa członkowskiego. Argumentacja odwołująca się do „suwerenności”, czy ochrony „kompetencji wewnętrznych” państwa, ignorująca zobowiązania państwa demokratycznego wobec społeczności międzynarodowej oraz umniejszająca wagę międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności jest typowa dla różnych satrapii politycznych⁷.

Zauważyć natomiast przede wszystkim należy, że systemowe naruszenie praworządności w niektórych państwach członkowskich UE ma również pewne pozytywne następstwa, w tym znaczeniu, że „ujawniło” centralne znaczenie wspólnych wartości, w tym praworządności, jako czynnika spajającego konstrukcję europejską. Nie bez racji mówi się w tym kontekście o ważnym „momencie konstytucyjnym” w kształtowaniu ustroju Unii Europejskiej⁸. Bez praworządności w państwach członkowskich unijna wspólnota prawna, stanowiąca podstawę działania Unii i jej rozwoju, skazana jest na rozpad. Bez praworządności nie można sobie

TUE. Ramy prawno-polityczne (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018; *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018.

⁷ Zob. wstęp i rozdziały w książce: *Wniosek Komisji Europejskiej ...*

⁸ A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law - Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* (Common Market Law Review). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny” dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczenia granic*), <https://archiwumosiatsynskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczania-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018)

również wyobrazić planowanej, gruntownej reformy ustrojowej Unii, realizowanej wokół strefy euro⁹. Nakierowana ona jest bowiem na podniesienie integracji europejskiej na wyższy poziom, aż do rodzaju „unii politycznej”, czego przesłanką jest bezwzględna stabilność zasady zaufania między państwami członkowskimi¹⁰.

Przy próbie wskazania najistotniejszych elementów unijnej ochrony praworządności, jakie wyłaniają się z dotychczasowej praktyki, należy również przypomnieć, że procedury unijne, uruchamiane w przypadku naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań określonych w Traktatach, są przede wszystkim nakierowane na zapewnienie skuteczności prawu UE, tj. na przywrócenie stanu wywiązywania się przez państwo z obowiązków członka UE, a w analizowanym przypadku - przywrócenia praworządności. Jedynie w ostateczności stosowany jest system sanacyjny. Stąd procedury unijne są długotrwałe, poprzedzane są z reguły etapem „dialogu” politycznego, raczej nastawione są na wyjaśnienie problemu i wywarcie presji na państwo członkowskie. W ostateczności wnoszona jest skarga do Trybunału Sprawiedliwości. Podejście takie jest skuteczne w odniesieniu do „normalnych” naruszeń przez państwa członkowskie prawa UE.

Takie podejście było również charakterystyczne w przypadku uruchamiania poszczególnych procedur unijnych wobec państw niepraworządnych. Należy rozważyć, czy jest ono właściwe w przypadku reżimów niepraworządnych, które okres „dialogu” politycznego traktują raczej jako „przepustkę” do przeprowadzenia niepraworządnych aktów dokonanych. Sprawa ta będzie w pewnym zakresie przedmiotem rozważań w punkcie dotyczącym pożądaných korekt unijnego „systemu ochronnego”.

⁹ Zob. rozdziały w pracy zbiorowej: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.

¹⁰ Zob. F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press 2016.

W tym miejscu należy natomiast podkreślić, iż - mimo krytyki skuteczności mechanizmów unijnych wobec państw niepraworządnych - w okresie „dialogu” dokonały się po stronie unijnej sprecyzowania tych mechanizmów o zasadniczym znaczeniu, doniosłym dla przyszłego działania Unii Europejskiej. Wskazać zwłaszcza należy na trzy kwestie:

- Zasadnicze znaczenie ma sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszeniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym – przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*¹¹, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków¹². Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania unijnej wspólnoty prawnej - zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich,

¹¹ ECLI:EU:C:2018:117.

¹² Zob. P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości "aktywował" art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 61 i nast.

niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin” prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE), a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)¹³. Abstrahujemy w tym miejscu od oceny, czy procedura dwustopniowego badania zasadności wydania w ramach ENA jest uzasadniona. Węzłowe znaczenie ma bowiem potwierdzenie przez Trybunał, że sądy krajowe będą nie tylko zobowiązane do automatycznej odmowy wykonania ENA w przypadku, gdyby sankcje nałożone zgodnie z ustępami 2 i 3 art. 7 TUE objęły ten obszar. Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim. Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.
- Powyższego doprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie. Ma bowiem wpływ na zakres spraw związanych z niepraworządnością w państwie członkowskim, które mogą stać się przedmiotem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania na podstawie art. 258 TFUE w sprawach o niewywiązywanie się z obowiązków państwa członkowskiego. Ma

¹³ ECLI:EU:C:2018:586. Zob. M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer) (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 73 i nast.

również wpływ na zakres pytań prejudycjalnych, które mogą być skutecznie kierowane przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości (art. 267 TFUE) w kwestiach związanych z niepraworządnością w jednym z państw członkowskich.

W świetle dotychczasowych doświadczeń można również odnieść się do znaczenia poszczególnych procedur unijnych, które uruchamiane są wobec państwa niepraworządnego.

Procedura prejudycjalna: na uwagę zasługuje przede wszystkim węzłowe znaczenie procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). Oba omawiane wyżej wyroki zostały wydane przez Trybunał właśnie w następstwie pytań prejudycjalnych sądów krajowych. Pytania takie są również skutecznym środkiem reakcji sądów w państwach niepraworządnym na poczynania władz formacji rządzącej. Nie przypadkowo procedura ta jest przez reżimy niepraworządne traktowana wyjątkowo podejrzliwie oraz jest przedmiotem zabiegów, nakierowanych na jej ograniczenie¹⁴. Niezależnie od tego, że takie próby są sprzeczne z prawem UE, należy mieć na uwadze, że wraz z narastaniem niepraworządności w danym państwie członkowskim, na sędziów w takim państwie wywierany będzie coraz większy nacisk formalny i nieformalny, który może położyć kres pytaniom prejudycjalnym. Niemniej pytania takie mogą kierować do Trybunału Sprawiedliwości również sądy pozostałych państw członkowskich (omawiane wyżej wyroku zostały wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania sądu portugalskiego i sądu irlandzkiego).

Procedura o naruszenie traktatów: na obecnym etapie istotną rolę zaczęła również odgrywać procedura o naruszenie Traktatów (art. 258 TFUE), jeszcze w warunkach braku doprecyzowania zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących niepraworządności. Trybunał na wniosek Komisji Europejskiej reagował zdecydowanie w

¹⁴ Zob. St. Biernat, M. Kawczyńska, *Skarga na unijny traktat: w szaleństwie jest metoda*, Rzeczypospolita z 23 listopada 2018 r., s. A 20.

sprawach, w których reżimy niepraworządne naruszały prawo UE: czy to w wyroku z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12¹⁵, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek, czy w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17¹⁶, stwierdzającym, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000) - ten ostatni wyrok jest szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Ważnym, nowym elementem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kontekście tego ostatniego wyroku stała się precedensowa interpretacja art. 279 TFUE dotyczącego środków tymczasowych, stosownie do której nie podporządkowanie się przez państwo środkowi tymczasowemu może pociągnąć za sobą nałożenie kar finansowych¹⁷. Wkrótce potem, w postępowaniu w sprawie C-619/18 R zabezpieczenie środka tymczasowego¹⁸ karami finansowymi okazało się w pewnym zakresie w skuteczne.

Można zakładać, że po wyjaśnieniu przez Trybunał Sprawiedliwości zakresu swojej kompetencji w odniesieniu do praworządności, Komisja Europejska będzie konsekwentnie sięgać do procedury art. 259 TFUE wobec państw niepraworządnych, a sam Trybunał będzie stał na twardym gruncie odpowiadająca na pytania prejudycjalne.

Procedura art. 7 TUE: jest dosyć powszechnie krytykowana za opieszałość i potencjalną nieskuteczność (ze względu na międzyrządowy

¹⁵ ECLI:EU:C:2012:687.

¹⁶ ECLI:EU:C:2018:255.

¹⁷ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 R Komisja/Polska, Luksemburg, 20 listopada 2017 r.

¹⁸ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18 R Komisja/Polska, Luksemburg, 19 października 2018 r.

charakter)¹⁹. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że nie do końca zasadnie. Jak już wspomniano, jej zasadniczym celem jest długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia praworządności. Prawie trzy-letnie polityczne postępowanie wstępne przez Komisją Europejską nie przyniosło co prawda poprawy sytuacji, ale obnażyło poczynania reżimu niepraworządnego. Zrozumienie zakresu zagrożenia, wynikającego z niepraworządności w jednym z państw przez pozostałe państwa członkowskie, ma istotne znaczenie tak z punktu widzenia dalszego przebiegu procedury art. 7 TUE, jak i podejmowania innych unijnych środków. Niezależnie od tego uruchomienie tej procedury skutkuje dwoma istotnymi następstwami:

- **politycznym**: przedłużanie się tej procedury wpływa degradująco na pozycję państwa niepraworządnego w UE, na obniżenie jego znaczenia w procesie decyzyjnym oraz jego generalną marginalizację;
- **prawnym**: w wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) Trybunał podkreślił swoiste powiązanie między różnymi procedurami unijnymi uruchamianymi wobec państwa niepraworządnego; istotne jest zwłaszcza, że dla sędziego sądu krajowego, oceniającego zagrożenia dla unijnej wspólnoty prawnej wynikające z niepraworządności w państwie członkowskim, miarodajne będą oceny zawarte w dokumentach przedkładanych przez instytucje unijne (zwłaszcza Komisję Europejską i Parlament Europejski) w ramach procedury art. 7 TUE; zakładać można, że oceny takie będą miały znaczenie również dla Trybunału Sprawiedliwości, orzekającego w trybie prejudycjalnym lub w procedurze art. 258 TFUE.

3. Elementy unijnego „systemu ochronnego”

Mając na względzie powyższe uwagi generalne, powróćmy do zasadniczego tematu, czyli budowy po stronie unijnej „systemu ochrony”

¹⁹ Na temat tej procedury: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski* (w:) *Wniosek Komisji Europejskiej ...*, s. 37 i nast.

wobec poczynań niepraworządnego państwa członkowskiego. Punkt ciężkości spoczywa w tym przypadku na ochronie interesów UE jako całości, tj. przede wszystkim jej spójności, efektywności prawa unijnego oraz gwarancji umacniania ustrojowego. Należy przy tym brać pod uwagę, że praworządność w państwach członkowskich jest wspólnym mianownikiem powodzenia konstrukcji europejskiej we wszystkich tych obszarach. Z drugiej zaś strony, że - jak się okazało - członkostwo w UE nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe.

Powinien to uwzględniać unijny „system ochronny”, kierując się na osiągnięcie trzech zasadniczych celów:

- skłonienia państwa niepraworządnego do powrotu do praworządności;
- ograniczenia negatywnego wpływu państwa niepraworządnego na działanie UE oraz ograniczenia i ścisłej kontroli przepływu środków unijnych, które mogłyby wspierać poczynania reżimów niepraworządnym (w okresie, w którym istnieje szansa na powrót do praworządności w realnym wymiarze);
- eliminacji reżimów niepraworządnym z grona państw członkowskich UE, o ile nabrały one charakteru trwałego i nie istnieje realna szansa na powrót do praworządności.

Jeżeli z tego punktu widzenia spojrzymy na dotychczas sprecyzowane mechanizmy, to można ocenić, że:

- **po pierwsze** - układają się one w pewien „system ochronny”,
- **po drugie** - mogą służyć (z pewnymi uzupełnieniami) do realizacji wyżej nakreślonych celów (koncentrujemy się na celu drugim i

trzecim).

Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój praktyki, można wskazać na następujące zasadnicze elementy unijnego „systemu ochronnego”, przy czym w tle wszystkich tych środków pozostają wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydawane w procedurze art. 259 TFUE oraz potencjalne sankcje finansowe, w przypadku nie wykonywania tych wyroków przez państwo niepraworządne:

- 1) polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE,
- 2) ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej,
- 3) ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego,
- 4) wzmocniona współpraca,
- 5) wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE,
- 6) *Exit* państwa niepraworządnego,
- 7) wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE.

Należy przy tym uwzględnić, że odwołując się do poszczególnych środków „systemu ochronnego”, Unia i pozostałe państwa członkowskie powinny brać pod uwagę ochronę interesów obywateli Unii oraz prywatnych podmiotów gospodarczych (zwłaszcza państwa niepraworządnego). Odpowiednie gwarancje w ramach procedury sanacyjnej art. 7 TUE zawiera jego ust. 3 zdanie ostatnie), niemniej gwarancje te powinny zostać rozciągnięte również na pozostałe środki „systemu ochronnego”. Jest to niezmiernie istotne z punktu widzenia społecznego wsparcia dla utrzymania członkostwa w UE w państwie niepraworządnym.

(1) **Polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE:** klamrą spinającą unijny „system ochrony” jest procedura art. 7 TUE. Następnym etapem politycznym oraz etapem określonym w ust. 1 art. 7 TUE (stwierdzenie „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE) jest - jak wspomniano - pogłębiająca się izolacja państwa niepraworządnego w UE, związana z tym utrata zdolności koalicyjnej, a tym samym ograniczenie wpływu w unijnym procesie decyzyjnym.

Państwa niepraworządne lekceważąco podchodzą do procedury art. 7 TUE, wskazując, że przejście do etapu sanacyjnego wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 7 TUE). Są to jednak nadzieje złudne:

- w przypadku pogłębienia się niepraworządności w państwie członkowskim, pozostałe państwa członkowskie mogą paralelnie zastosować bilateralne sankcje polityczne wspólnie uzgodnione; taki wariant zastosowano w 2000 r. wobec Austrii (były to sankcje dolegliwe, polegające na radykalnym obniżeniu szczebla kontaktów międzypaństwowych)²⁰;
- postanowienia ust. 2 art. 7 TUE, odwołujące się do wymogu jednomyślności w Radzie Europejskiej przyjmowane były w okresie, kiedy nie brano pod uwagę, że postępowanie może być wszczęte wobec więcej niż jednego państwa członkowskiego; w przypadku wystąpienia takiej sytuacji, procedura art. 7 ust. 2 i 3 TUE staje się iluzoryczna; może to być dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia z głosowania obu niepraworządnymi państw we „wzajemnych” głosowaniach, tak aby „koalicja niepraworządnymi” nie była w stanie zablokować procedury; Unia i jej państwa członkowskie wykazują w kształtowaniu procedur decyzyjnych dużą

²⁰ Zob. S. Schmahl, *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett*, *Europrecht* 2000, nr 5, s. 819 i nast.

elastyczność: dość przypomnieć „kompromis luksemburski” z połowy lat 60., różne warianty „kompromisu z Janiny”, czy ostatnio „odwróconą większość kwalifikowaną”.

W przypadku skrajnie niekorzystnego rozwoju w państwie niepraworządnym, art. 7 TUE (ust. 2) umożliwia więc uruchomienie systemu sanacyjnego, w ramach którego (ust. 3) możliwe jest nawet zawieszenie prawa do głosowania w Radzie przedstawiciela państwa niepraworządnego; państwo takie traci więc swoją podmiotowość decyzyjną w UE, będąc jednocześnie zobowiązane do wykonywania wszelkich zobowiązań wynikających z członkostwa.

Z punktu więc widzenia unijnego „systemu ochronnego” procedura art. 7 TUE umożliwia stopniową marginalizację niepraworządnego państwa członkowskiego w UE, aż do całkowitego wyłączenie go z procesu decyzyjnego.

(2) Ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej: jest to problem o zasadniczym znaczeniu, bowiem przestrzeganie praworządności jest podstawą działania zasady zaufania, wzajemnego uznania i ochrony praw podstawowych; jest to fundament działania nie tylko Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, zwłaszcza współpracy sądów w sprawach cywilnych i w sprawach karnych, lecz również całego unijnego rynku wewnętrznego²¹. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód rynku wspólnego, występujące w tzw. narracji politycznej państw niepraworządnych, nie uwzględniają tej zasadniczej spójności UE.

Ograniczenie szkód wyrządzanych przez państwo niepraworządne unijnej wspólnoty prawnej można osiągnąć:

²¹ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM („sprawa Celmer”) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 89 i nast.

- **po pierwsze** - w przypadku zastosowania sankcji określonych w ust. 3 art. 7 TUE. W wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM (Celmer)*, Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że w przypadku zastosowania takich sankcji sądy państw członkowskich „automatycznie” nie mogą stosować mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej objętych sankcjami;
- **po drugie** - Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że - w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać²², czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów²³ (pierwszy etap), a następnie, czy w konkretnym przypadku nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”²⁴ (drugi etap).

Powyższy mechanizm „ochrony interesów” UE w ramach unijnej wspólnoty prawnej jest na tyle elastyczny, że powinien być wystarczający, przynajmniej w odniesieniu do państw niepraworządnych, w których wewnętrzna sytuacja polityczna rokuje możliwość powrotu do praworządności.

(3) Ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego: ma temu służyć przede wszystkim tzw. mechanizm warunkowości, który zostanie włączony do prawa unijnego wraz z przyjęciem kolejnej perspektywy finansowej (2010-2026)²⁵. Będzie on

²² Przypomnijmy, że dla sądu krajowego miarodajne będą dokumenty dotyczące stanu praworządności w danym państwie członkowskim, przedkładane w ramach postępowania art. 7 TUE.

²³ Motyw 74 wyroku.

²⁴ Motyw 75 wyroku.

²⁵ Zob. *EU budget for the future. Sound financial management and the rule of Law*. European Commission, 2 May 2018.

umożliwił uzależnienie wypłaty unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu praworządności w państwie członkowskim. Wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znacznie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości²⁶. Natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątplenia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa.

(4) **Wzmocniona współpraca:** jest to procedura (art. 20 TUE oraz art. 326-334 TFUE) umożliwiająca podjęcie przez grupę państw członkowskich (obecnie co najmniej 9) ściślejszej współpracy w dziedzinach nie objętych kompetencją wyłączną UE. Z zasady, podjęcie wzmocnionej współpracy w jakiejś dziedzinie musi być otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Niemniej występują sytuacje, w których państwa niepraworządne blokują współpracę w ważnych dziedzinach nie objętych kompetencjami wyłącznymi UE, bądź nie są zacieśnieniem takiej współpracy zainteresowane. Wówczas pozostałe państwa członkowskie, względnie ich grupa, mogą pójść dalej, nie oglądając się na państwa niepraworządne.

Dotyczy to obecnie dwóch ważnych dziedzin: polityki wobec imigrantów oraz budowy WPBiO. W tym pierwszym przypadku możliwe jest uruchomienie wzmocnionej współpracy przez grupę państw zainteresowanych wspólną polityką migracyjną (co będzie siłą rzeczy rzutowało w jakimś zakresie na reżim Schengen). W drugim przypadku chodzi o uruchomienie stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO (art. 42 ust. 6 w powiązaniu z art. 46 TUE), w istocie nakierowanej na wspólny rozwój przemysłu obronnego.

²⁶ Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018.

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg
(werfikacja: 29.08.2018 r.).

(5) **Wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE:** reforma ustrojowa Unii Europejskiej koncentruje się w coraz większym stopniu wokół reformy strefy euro. Niezależnie od nastawienia do strefy euro, państwo niepraworządne objęte derogacją czasową, nie ma szans na wejście do strefy euro. Traktat z Lizbony wprowadził - poza wymogiem przestrzegania kryteriów konwergencyjnych - również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy (art. 140 ust. 2 akapit drugi TFUE). Trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało. Pozostając natomiast poza strefą euro, państwo niepraworządne samo eliminuje się z głównego nurtu debaty na przyszłość ustrojową Unii Europejskiej, natomiast z politycznego punktu widzenia - wraz z postępowaniem konsolidacji strefy euro - spychane będzie coraz mocniej na margines procesu integracji²⁷.

(6) **Exit państwa niepraworządnego:** Narastająca niepraworządność w państwie członkowskim UE wywołuje generalne następstwa dwojakiego rodzaju.

- Z jednej strony, dla formacji rządzącej w niepraworządnym państwie, członkostwo w UE zaczyna być narastającym ciężarem, krępuje bowiem (czasami w sposób bardzo dotkliwy) jej działania. Zarazem drastycznie spada wpływ takiego państwa w unijnym procesie decyzyjnym. Wraz z pogłębianiem się niepraworządności zjawiska takie narastają, członkostwo w UE staje się dla państwa niepraworządnego ciężarem nie do zniesienia, co skłania do podjęcia decyzji w sprawie opuszczenia tej organizacji. Podjęcie takiej decyzji przez formację rządzącą jest o tyle ułatwione, że państwo niepraworządne z reguły nie liczy się z konsekwencjami społecznymi, ekonomicznymi, a zwłaszcza konsekwencjami w polityce zagranicznej, swoich decyzji. Nie przypadkowo narastającym tenden-

²⁷ Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 21 i nast.

cjon niepraworządności w państwie członkowskim UE towarzyszą diagnozy „ukrytych”, czy „pełzających” strategii *Exitu*.

- Z drugiej strony również dla Unii Europejskiej sytuacja staje się coraz większym obciążeniem. Wynika to przede wszystkim z destruktywnego wpływu państwa niepraworządnego na unijny proces decyzyjny: co prawda większość decyzji podejmowana jest większością kwalifikowaną a państwo niepraworządne nie będzie w stanie z reguły zbudować koalicji blokującej, niemniej podstawowe decyzje ustrojowe podejmowane są jednomyślnie, w tym rewizje prawa pierwotnego - zwłaszcza Traktatów stanowiących podstawę UE; rewizja natomiast Traktatów jest główną przesłanką wprowadzenia poważniejszych reform ustrojowych UE. Narastające trudności dla UE wynikają również z rozbijania przez państwo niepraworządne spójności procesu integracji, w ramach którego współdziałanie odwołuje się do zasady wzajemnego zaufania, której podstawą jest akceptacja wspólnego systemu wartości. Państwo niepraworządne staje się z czasem „pasożytniczym” państwem członkowskim, które szkodzi Unii i pozostałym państwom członkowskim, a jednocześnie czerpie z Unii korzyści, zwłaszcza jeśli jest państwem beneficjentem. Politycy innych państw członkowskich UE znajdują się pod narastającym naciskiem własnych wyborców, którzy coraz natarczywiej stawiają pytanie o zasadność finansowania z programów wspólnych (unijnych) poczynań reżimów niepraworządnym. Może więc w końcu wystąpić sytuacja, w której argumenty przemawiające za utrzymaniem w UE niepraworządnego państwa członkowskiego (geopolityczne i gospodarcze) ulegną wobec zasadniczego interesu, skupionego na utrzymaniu spójności procesu integracji i podnoszenia jego efektywności (zwłaszcza wobec wyzwań wynikających z globalizacji oraz zmian w globalnym scenariuszu sił politycznych).

Państwa, zawierając umowy międzynarodowe ustanawiające organizację międzynarodowe, wprowadzają niechętnie do takich umów

postanowienia precyzujące procedurę wystąpienia z danej organizacji²⁸, niemniej Unia Europejskiej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) dysponuje taką procedurą²⁹. Zawarta jest ona w art. 50 TUE, a w tekście (odrzuconego) Traktatu konstytucyjnego zwana była „dobrowolnym wystąpieniem z Unii”³⁰. Jak wiadomo procedurę wyjścia z UE uruchomiło 31 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo. Stosownie to tej procedury decyzja w sprawie wystąpienia jest autonomiczną decyzją państwa (podejmowaną zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi”). Warunki wystąpienia regulowane są w umowie międzynarodowej zawieranej między UE a państwem występującym, a wystąpienie staje się zasadniczo skuteczne po dwóch latach od notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia. Praktyka związana z *Brexitem* wskazuje również, że niezbędne jest wynegocjowanie pakietu umów międzynarodowych, które regulują przyszłe stosunki państwa występującego (już jako państwa trzeciego) z UE, umowa zawierana na podstawie art. 50 TUE jest bowiem w stanie uregulować jedynie „kwestie techniczne” wystąpienia i ewentualnie okres przejściowy³¹.

W przypadku państwa niepraworządnego, które decyduje się na notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia, pojawia się szereg dodatkowych, ważnych okoliczności. Zważmy bowiem, że UE miałyby wówczas do czynienia z państwem niepraworządnym, a więc niewiarygodnym i nieobliczalnym. Z tego względu Unia byłaby konfrontowana z następującymi, „dodatkowymi” problemami:

²⁸ Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 171 i nast.

²⁹ Zob. J. Barcz, *Brexit - w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i nast.

³⁰ Zob. art. I-60 Traktatu konstytucyjnego. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 341.

³¹ Zob. Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. 14 November 2018 TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

- Podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia jest w art. 50 TUE zastrzeżone do autonomicznej kompetencji państwa występującego, ma ona być podejmowana zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi” (ust. 1), a organy unijne oraz inne państwa członkowskie nie mogą wywierać wpływu na podjęcie lub nie takiej decyzji³². Powstaje jednak pytanie, czy w państwie niepraworządnym, nie respektującym woli większości społeczeństwa, w którym zarazem atropa sądu konstytucyjnego nie jest w stanie badać konstytucyjności, czyli zgodności z konstytucją, procedury podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia, decyzja taka powinna być „po stronie unijnej” respektowana? Wydaje się, że Unii nie pozostawałoby nic innego.
- Negocjacje z państwem niepraworządnym miałyby natomiast wpływ na treść umowy w sprawie wystąpienia, zawieranej na podstawie art. 50 TUE. Po stronie UE dążono by bez wątplenia do tego, by jej przedmiot ograniczał się do spraw „technicznych” na minimalnym, niezbędnym poziomie, z jak najszybszym zakończeniem wszelkich płatności, w tym transferów z budżetu UE do państwa niepraworządnego oraz do utrzymania relacji handlowych na podstawowym poziomie.
- To samo można powiedzieć o tzw. umowach towarzyszących. Z góry można wyłączyć w stosunku do państwa niepraworządnego modele, które były rozważane w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, a więc model Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tzw. model szwajcarski, czy jedną z formuł stowarzyszenia³³. Wszystkie one

³² Inną sprawą jest, że w przypadku Zjednoczonego Królestwa wynegocjowano tzw. Nowe porozumienie (zawierające dalsze, istotne wyłączenia na rzecz ZK), które miało ułatwić podjęcie w referendum decyzji na rzecz pozostania w UE. Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE 2916 C 69/1. Postanowienia tego porozumienia wygasły w dniu notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo decyzji w sprawie wystąpienia z UE.

³³ Na przykład: J. Matthes, B. Busch, *What next after Brexit? Considerations regarding the future relationship between the EU and the UK*, IW policy paper No. 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 12 December 2016.

zakładają bowiem wzajemne zaufanie oraz respektowanie wspólnej aksjologii, wszystkie wychodzą znaczenie poza formułę wyłączenie regulacji handlowych (na przykład umowy stowarzyszeniowe nowej generacji odnoszą się nie tylko do liberalizacji handlu, przewidują stopniowe wprowadzanie innych swobód, ważnych elementów Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej).

Relacje państwa niepraworządnego z Unią Europejską po wystąpieniu sprowadzałyby się natomiast do określenia stosunków handlowych na podstawowym poziomie (być może więc byłoby możliwe zawarcie stosownych regulacji w umowie negocjowanej w ramach art. 50 TUE, Wspólna Polityka Handlowa objęta jest bowiem wyłączną kompetencją Unii). Natomiast inne dziedziny (współpraca gospodarcza w obszarach wychodzących poza wymianę handlową, współpraca w dziedzinach PWBiS, współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa WPZiB oraz WPZiO) byłaby przedmiotem różnego rodzaju ustaleń i porozumień *ad hoc*, w zależności od sytuacji.

(7) **Wykluczenie państwa niepraworządnego:** możliwość kumulacji czynników, o których mowa była wyżej, zwłaszcza zaś przekroczenie przez państwo niepraworządne granicy, za którą zaczyna się państwo autorytarne, powinna skłaniać do rozważenia również możliwości wykluczenia (wyrzucenia) takiego państwa z grona państw członkowskich UE. Statuty szeregu organizacji międzynarodowych zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Zarówno brzmienie stosownych postanowień, jak i związana z nimi praktyka wskazują, iż chodzi o sytuacje, w których wykluczane państwo członkowskie „uporczywie” narusza podstawowe zasady działania organizacji oraz prawa człowieka³⁴.

³⁴ Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne ...*, s. 169 i nast.

Unia Europejska należy do tych organizacji międzynarodowych, których statut (Traktaty stanowiące podstawę UE) nie zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Słusznie podkreśla się, że brak w statucie organizacji takich postanowień stwarza „stan niepożądanego próżni prawnej”, niemniej nie uniemożliwia pozbycia się z grona państw członkowskich państwa, które uporczywie łamie podstawowe zasady działania danej organizacji. W Unii Europejskiej do zasad tych należy bez wątplenia katalog wspólnych wartości wymieniony w art. 2 TUE, łącznie z praworządnością, których przestrzeganie ma zasadniczy wpływ na wiarygodność zasady wzajemnego zaufania, a to z kolei jest osnową działania unijnego rynku wewnętrznego, PWBIS oraz innych unijnych dziedzin współdziałania.

Zwraca się zasadnie uwagę, że przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej należy uwzględnić różnice związane z charakterem danej organizacji³⁵: inaczej wyglądają okoliczności podejmowania takiej decyzji w organizacjach globalnych, nakierowanych na powszechność członkostwa, co ma służyć utrzymywaniu kontaktów nawet w przypadku istotnych różnic między państwami członkowskimi, czy naruszaniu norm prawa międzynarodowego przez jedno z nich, a inaczej należy oceniać okoliczności, które mogą prowadzić do wykluczenia, w przypadku organizacji regionalnych, gospodarczych, a zwłaszcza takich jak Unia Europejska, która stanowi obecnie przykład chyba najwyższego stopnia współdziałania integracyjnego państw.

Tak więc w skrajnym przypadku wchodziłoby w grę wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE, przy czym należałoby się odwołać do powszechnego prawa międzynarodowego. Prawo zwyczajowe w tej mierze zostało skodyfikowane w postanowieniach art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³⁶. Stosownie do tych postanowień „istotne naruszenie” traktatu wielostronnego (przy czym pod

³⁵ Tamże, s. 170.

³⁶ Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik. Szerzej: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 438 i nast.

pojęciem „istotnego naruszenia” rozumie się m.in. naruszenie „postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu” - art. 60 ust. 3 lit. b) Konwencji) upoważnia pozostałe strony tego traktatu do spowodowania jego wygaśnięcia w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, przy czym stosowna decyzja musi zostać podjęta „w drodze jednomyślnego porozumienia” (art. 60 ust. 2 Konwencji).

Przepisy art. 60 Konwencji mówią również o możliwości „zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części”, niemniej ten przypadek regulowany jest w postanowieniach art. 7 TUE (ust. 3). Postanowienia art. 7 TUE przewidują możliwość zawieszenia jedynie „niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów ..., łącznie z prawem do głosowania ...”. Tak więc postanowienia art. 60 Konwencji mogłyby ewentualnie służyć jako podstawa zawieszenia członkostwa jako takiego w UE. Nie wydaje się jednak, aby – ze względu na zakres skutków związanych z członkostwem w UE – prowizoryczne decyzje o tak szerokim zasięgu miały sens z punktu widzenia Unii. Pewne punkowe działania, dobrane tak, aby były dolegliwe dla formacji politycznej wprowadzającej rządy niepraworządne, lecz nie wyrządzały samej Unii zbyt znaczących szkód, mogą być zasadne (wystarczającą podstawę prawną w takim zakresie tworzą postanowienia w art. 7 TUE). Natomiast skrajnym przypadku Unia musiałaby sięgnąć nie do mechanizmu zawieszenia członkostwa państw niepraworządnego, lecz do jego wykluczenia z UE.

Wykluczenie państwa członkowskiego z UE byłby przypadkiem skrajnym, który wywoływałby szereg istotnych pytań i problemów. Niemniej należy brać pod uwagę, że - mimo braku procedury wykluczenia w Traktatach stanowiących UE - Unia Europejska jest tworem prawa międzynarodowego, jest ustanowiona na mocy umów międzynarodowych, które mogą być zmieniane co do zasady jedynie na podstawie umów międzynarodowych (traktatów rewizyjnych), a akcesja do Unii nowego państwa również zasadza się na umowie międzynarodowej (traktacie akcesyjnym). W skrajnym więc przypadku, nie regulowanym Traktatami, państwa członkowskie mogłyby więc odwołać się do powszechnego prawa międzynarodowego i podjąć wspólnie decyzje o charakterze

międzynarodowoprawnym (umowę międzynarodową) w sprawie wykluczenia.

Oczywiście musiałyby zostać spełnione podstawowe warunki, do których należy również konieczność respektowania postanowień traktatu, mających zastosowanie w przypadku jego naruszenia (ust. 5 art. 60 Konwencji). W przypadku Traktatów stanowiących podstawę UE będzie to procedura art. 7 TUE oraz procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości. Nim państwa członkowskie mogłyby podjąć decyzje w sprawie wykluczenia jednego z nich z grona państw członkowskich, państwo takie musiałoby odmówić podporządkowania się wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości, a poszczególne etapy procedury art. 7 TUE nie przynosiłyby następstw w postaci likwidacji niepraworządności w tym państwie. Oczywiście pozostaje jeszcze ważny element „trwałości” (czy „nieodwracalności”) stanu niepraworządności, które podlegałyby ocenie politycznej państw podejmujących decyzję w sprawie wykluczenia.

Uwzględniając wszystkie negatywne okoliczności, związane z taką sytuacją, podjęcie decyzji o wykluczeniu państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich, miałyby z punktu widzenia UE szereg aspektów pozytywnych, zwłaszcza w porównaniu do warunków art. 50 TUE - wystąpienia (*exitu*) takiego państwa:

- decyzja o pozbyciu się państwa niepraworządnego podejmowana byłoby jedynie przez pozostałe państwa członkowskie (bez potrzeby prowadzenia negocjacji z państwem niepraworządnym);
- podejmowałyby one samodzielnie nie tylko decyzję w sprawie wykluczenia; środki unijne (a więc podejmowane już bez państwa niepraworządnego) określałyby zasadnicze skutki prawne wykluczenia;
- konsekwencje finansowe byłyby umiarkowane: w grę wchodzi państwa beneficjenci, które więcej otrzymują z budżetu unijnego, niż wpłacają; poza tym „utrzymywanie” państwa niepraworządnego w

UE wiązałoby się z narastającymi kosztami politycznymi dla UE i pozostałych państw członkowskich;

- państwa beneficjenci, to państwa słabe gospodarczo, sprawiające kłopoty w działaniu unijnego rynku wewnętrznego (dumping socjalny, żywiłowy przepływ osób), wykluczenie takiego państwa nie powodowałoby niekorzystnych skutków dla funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego, tym bardziej że nacisk imigracyjnym mógłby być wykorzystywany do kontrolowanej migracji wykwalifikowanej siły roboczej;
- regulacja stosunków między UE a państwem wykluczonym regulowana byłaby porozumieniami *ad hoc*, w zależności od okoliczności i potrzeb;
- wykluczenie państwa z UE byłoby jednoznaczne ze stwierdzeniem popełnienia przez to państwo deliktu w rozumieniu prawa unijnego oraz szerzej w rozumieniu prawa międzynarodowego; na takim państwie ciążyłaby więc odpowiedzialność wobec roszczeń odszkodowawczych UE, pozostałych państw członkowskich oraz podmiotów gospodarczych i osób prywatnych.

4. Konsolidacja i usprawnienie unijnego „mechanizmu ochronnego”

Dotychczasowe doświadczenia praktyczne pozwalają również sprecyzować w pewnym stopniu postulaty uzupełnienia istniejących obecnie procedur względnie umocnienia innych elementów unijnego „systemu ochronnego” wobec państwa niepraworządnego.

Jak się wydaje procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, nie wymagałyby korekty. Natomiast istotne wnioski wynikają w stosunku do procedury art. 7 TUE, która zresztą była uzupełniana w Traktacie z Nicei, a następnie o wstępny etap polityczny.

Procedura ta jest też przedmiotem krytyki i licznych postulatów w doktrynie³⁷.

Spośród tych postulatów na uwagę zasługują przede wszystkim propozycje umocnienia roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie Trybunał czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 TFUE). Procedura art. 7 TUE zyskały by znacznie na efektywności, gdyby to Trybunał Sprawiedliwości podejmował decyzję w sprawie stwierdzenie „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (ust. 1) oraz „poważnego i stałego naruszenia” (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji (w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej – Rady Europejskiej).

Drugim obszarem, w którym pożądanym byłoby sprecyzowanie konkretnych mechanizmów, jest przepływ unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. Jak wspomniano, mechanizm warunkowości zostanie zapewne wprowadzony środkami unijnego prawa pochodnego. Kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Do tego dochodzą dwa dalsze istotne postulaty:

- uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego (w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w

³⁷ W polskiej literaturze sumuje te poglądy D. Adamiec, *Nowe Ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia państwa prawnego - zapowiedź zmian traktatowych*, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 110 i nast.

wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT)³⁸;

- oraz szerszy postulat - przejęcia nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi przez instytucje unijne (w ramach unii bankowej).

Jak się wydaje, w świetle powyższych rozważań nabiera sensu postulat wprowadzenia do Traktatów procedury wykluczenia państwa z grona państw członkowskich i - być może - również procedury wykluczenia państwa ze strefy euro (przy pozostaniu takiego państwa w UE)³⁹.

5. Refleksje końcowe

Znalezienie metod naprawy sytuacji w sferze wewnętrznej państwa po obaleniu reżimu niepraworządnego spędza sen z oczu prawnikom. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że problem będzie znacznie mniej dolegliwy w odzyskaniu pozycji państwa w środowisku międzynarodowym. Zapewne jest w takim założeniu dużo racji, przynajmniej jeśli chodzi o sytuację, w której „przetrzymano by” państwo niepraworządne w gronie państw członkowskich UE. Ostatecznie sieć umów międzynarodowych pozostaje bez zmian, a w przypadku członkostwa w UE - unijne *acquis*.

Niemniej istotą działania Unii jest wzajemne zaufanie, które w unijnym procesie decyzyjnym wyraża się w zdolności do tworzenia koalicji. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około dziesięciu lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie akcesu. Obecnie, reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała również długo. Decyzja w sprawie

³⁸ Zob. *Prokuratura Europejska bez Polski*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. https://ec.europa.eu/poland/news/170608_prosecutor_s_office_pl (weryfikacja: 26.11.2018 r.).

³⁹ Zob. T. Petch, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis. Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Kluwer Law International 2014, zwłaszcza s. 147 i nast.

„dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich łatwa, obciążona byłaby dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych przeciwników tej decyzji, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu⁴⁰. Obawy te odżyły obecnie, a droga powrotu do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą - obawą przed recydywą stanu niepraworządnego.

Sytuacja byłaby znacznie trudniejsza w przypadku wystąpienia względnie wykluczenia. Wówczas jedyną drogą powrotu do UE byłoby podjęcie ponownie negocjacji akcesyjnych (procedura art. 49 TUE). W przypadku państwa, które wystąpiło z UE, wyraźnie zastrzegają to postanowienia ust. 5 art. 50 TUE. Tym bardziej dotyczyłoby to państwa wyrzuconego w Unii. Uprzednie członkostwo ułatwiłoby oczywiście spełnienie standardu unijnego, koniecznego do zawarcia traktatu akcesyjnego. Można spekulować, czy państwo, które wyzwoliło się od reżimu niepraworządnego, korzystałoby z taryfy ulgowej w toku negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza co do ich tempa. Z pewnością kryterium istnienia trwałych instytucji gwarantujących ustój demokratyczny podlegałoby wnikliwej weryfikacji i uzupełnione byłoby analizą sytuacji wewnętrzno-politycznej.

Mogłoby jednak stać się zupełnie inaczej. Państwa członkowskie „starej” Europy zapewne rozważałyby ponownie bilans zysków, kosztów i ryzyka. Nie można wykluczyć, że przeważałby pogląd, iż ryzyko i koszty ponownego przyjęcia do UE są zbyt duże, a okres „upewniania się” co do trwałości przywróconej praworządności można gwarantować zaawansowanym rodzajem stowarzyszenia, a nie ponownym członkostwem w UE.

⁴⁰ Zob. Wstaliśmy z kolan i uderzyliśmy się w głowę. Wywiad z M. Grelą

Podsumowanie monografii: Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej

Warszawa 2020 (strony 691-710).

1. Od strony ustrojowej reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony (rozdział 1) - ustanowienie jednolitej i spójnej Unii Europejskiej - miały zasadnicze znaczenie dla podniesienia efektywności Unii oraz w kontekście przewyżnienia następstw kryzysu finansowego. W minionym dziesięcioleciu dwa podstawowe wyzwania wysunęły się na plan pierwszy:

- **po pierwsze** - podniesienie legitymacji demokratycznej Unii, a zwłaszcza umocnienie więzi obywatela z procesem integracji (podważanie demokracji liberalnej, narastanie nastawienia eurosceptycznego, w tym w toku kryzysu migracyjnego, ujawniło skalę problemu);
- **po drugie** - niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji w następstwie postępującego procesu konsolidacji (reformy) strefy euro, m.in. przy wykorzystaniu tzw. metody schengeńskiej.

W końcu minionej dekady, m.in. pod wpływem Brexitu, nastąpiła zasadnicza zmiana formuły relacji wewnątrz-unijnych między strefą euro a państwami członkowskimi UE nienależącymi do tej strefy. Początkowe, ambitne plany reform instytucjonalnych uległy „spłaszczeniu” (strategia „ścieżki pragmatycznej”) w następstwie zmiany paradygmatu: mają docelowo służyć nie autonomicznej w ramach Unii strefie euro, lecz całej Unii skonsolidowanej wokół zreformowanej strefy euro (strategia „ścieżki

wspólnej”) (rozdział 9 pkt 6.4). Tym samym kwestia przynależności państw członkowskich UE do strefy euro i reformy tej strefy (jako kryterium różnicowania wewnętrznego czy fragmentacji Unii) przesunęła się na plan dalszy - w związku z tzw. ofertą Junckera: zakłada ona, że wszystkie państwa członkowskie UE znajdą się w strefie euro, a tym samym niebezpieczeństwo „wielu prędkości” zaniknie. Pojawiło się natomiast inne kryterium różnicujące o zasadniczym znaczeniu ustrojowym - przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie UE. Państwa niepraworządne (Węgry i Polska) spychają się na margines procesu integracji (do tego nie należą do strefy euro), a dla państw takich, w przypadku nieodwracalności przemian politycznych i utrwalenia autorytaryzmu (*point of no return*), może zabraknąć miejsca wśród państw członkowskich UE (rozdział 12).

Powyższa zmiana paradygmatów ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform Unii Europejskiej, jakie będą przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do niektórych rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a wiele istotnych problemów ustrojowych powinno po prostu „zaniknąć”.

Pandemia koronawirusa wywrze również głęboki wpływ na działanie i ustrój Unii Europejskiej. Jak wspomniano we wstępie do niniejszej książki, autor nie podziela jednak oceny, że następstwa te zagrożą konstrukcji europejskiej jako takiej. Raczej, podobnie jak w przypadku kryzysu finansowego, przyczynią się do umocnienia działań na rzecz podniesienia efektywności i konsolidacji Unii Europejskiej.

Z pewnością redefinicji ulegną priorytety polityczne i gospodarcze działania Unii: muszą one być nakierowane na zahamowanie pandemii, a następnie na przezwyciężenie jej następstw gospodarczych i społecznych, przy czym bez wątplenia uprzednio ustalone priorytety związane ze zmianami klimatycznymi, wymiarem społecznym rynku wewnętrznego,

cyfryzacją, polityką migracyjną, praworządnością stanowiącymi ramy dla definicji priorytetów w nowych okolicznościach.

Jeśli chodzi o główne kierunki reform ustrojowych Unii Europejskiej, to nie należy zakładać w tym obszarze radykalnej zmiany w samym katalogu głównych problemów. Natomiast bez wątpienia przesunięcie polegało będzie na określeniu obszarów, w których porozumienie między państwami członkowskimi jest konieczne, aby skutecznie podejmować działania eliminujące następstwa pandemii koronawirusa oraz przywrócić dynamikę rozwoju gospodarczego państw członkowskich. W tym celu konieczne będzie przede wszystkim podniesienie efektywności zarządzania gospodarczego w Unii, sprawności unijnego procesu decyzyjnego oraz umocnienia statusu Unii w skali globalnej. Oznaczać to będzie zwłaszcza zwiększenie tempa realizacji zakładanej reformy strefy euro. Centralne znaczenie strategii „wspólnej ścieżki” ulegnie radykalnemu umocnieniu. To z kolei zwiększa oczekiwania co do przestrzegania przez państwa członkowskie UE katalogu wspólnych wartości, łącznie z praworządnością: główną przesłanką realizacji strategii „wspólnej ścieżki” jest bowiem zasada wzajemnego zaufania.

Podsumowując analizowane szczegółowo w kolejnych rozdziałach projekty reform ustrojowych UE, odniesiemy się w pierwszej kolejności do wchodzących w grę procedur (metod) potencjalnej realizacji diskutowanych propozycji reform. Jeśli bowiem zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawnoinstytucjonalnych UE, to ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur. Następnie, uwzględniając strategię „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej” podjęta zostanie próba określenia, które z reform ustrojowych strefy euro wymagałyby dyskusji podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Odrębny punkt zostanie poświęcony mechanizmom czuwania nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie praworządności, bowiem - jak wspomniano - narastająca niepraworządność w niektórych państwach członkowskich UE urasta do głównego kryterium podziału wewnątrz Unii i może prowadzić w konsekwencji do jej fragmentacji. Następnie zidentyfikowane zostaną propozycje odnoszące

się do podniesienia szeroko rozumianej legitymacji demokratycznej Unii oraz propozycje odnoszące się do reform poszczególnych instytucji.

2. Wprowadzenie do reformy ustrojowej Unii Europejskiej strategii „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane jest na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu - zapewnienie dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*), stosownie do której - z jednej strony - zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być system instytucjonalno-prawny UE, czyli zachowanie jej spójności ustrojowej (rozdział 12).

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej debata nad metodami kontynuowania reformy Unii powinna znaleźć się w centrum uwagi (rozpocząć dyskusję), ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie nakładać na różnych etapach reformy UE (rozdział 11):

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*);
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych;
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej - zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE;

Ad 1) „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała **metoda „kreatywnej elastyczności”** (*creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień

Traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy PSiW przy pomocy Sześciopaku i Dwupaku, ustanowienie unii bankowej, zaakceptowanie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej czy pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień z końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengeńskiej (nie zdecydowano się na włączenie Traktatu ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie art. 48 ust. 7 TUE, wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich blokuje możliwość sięgnięcia do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” jest więc interesująca i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w obowiązujących ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (na przykład strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy metoda ta powinna zostać poddana dogłębnej analizie (w tym jej pozytywne znaczenie praktyczne) w celu określenia - z jednej strony - barier jej zastosowania, z drugiej zaś strony - uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na jej stosowanie (w tym odwołanie się do procedur kładek). Realnym

alternatem bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenńska, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z groźbą fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcie części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

Ad 2) Bez wątpienia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się w pewnym momencie na konieczność sięgnięcia do **traktatu rewizyjnego** (zwykłej procedury zmiany - art. 48 ust. 2-5 TUE), aby kontynuować reformę ustrojową UE. Jest to procedura trudna, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Pamiętamy, że mimo tych trudności, w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). Realne jest osiągnięcie zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjnych, na przykład w sprawie „wyczyszczenia” unijnego prawa pierwotnego z „pozostałości” po Wielkiej Brytanii, czy nawet pewnych reform strefy euro, jeśli będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile - zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro. Niemniej „poważniejsza” rewizja traktatów może wchodzić w rachubę już w kolejnym etapie reformy UGiW. Stąd problem ten powinien stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Metodą schengenską zajmiemy się poniżej, natomiast w tym miejscu odnieśmy się do propozycji modyfikacji „zwykłej procedury zmiany” Traktatów stanowiących podstawę UE. Nawet jeżeli obecna strategia „ścieżki pragmatycznej” koncentruje się na reformach, możliwych do przeprowadzenia w ramach istniejących możliwości (głównie metodą „kreatywnej elastyczności” i ewentualnie - schengenką), to do propozycji modyfikacji „zwykłej procedury zmiany” Konferencja powinna powrócić (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania Traktatu konstytucyjnego) - również ze względu na planowane, dalsze rozszerzenie

UE i pojawienie się wśród państw członkowskich Unii państw z Bałkanów Zachodnich. Odrzucić należy natomiast z góry zawarcie jakiegoś „Euro-Traktatu” poza Unią Europejską, ponieważ byłoby to równoznacznie z rozpadem Unii.

Godny natomiast rozważenia jest wspomniany wariant, że dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie jest konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę (najczęściej wskazuje się na 2/3 liczby państw członkowskich UE). Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. 2/3), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro, dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wynika z tego wnioski, że możliwe byłoby rozważenie formuły traktatu rewizyjnego, który do wejścia w życie wymagałby ratyfikacji jedynie części państw członkowskich, na przykład należących wyłącznie do strefy euro. Zalety takiego rozwiązania zostały szczegółowo omówione (rozdział 11 pkt 5). Jest oczywiste, że jego wprowadzenie wymagałoby zmiany postanowień art. 48 TUE, czyli traktatu rewizyjnego. Niemniej propozycja powinna stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji, zwłaszcza jeżeli Unia poważnie myśli o strategii dalszego jej rozszerzenia.

Ad 3) W tle powyższych problemów proceduralnych realizowania reformy ustrojowej UE pozostaje tzw. **metoda schengieńska**, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii.

Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez

grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (na przykład przy podejmowaniu, wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”).

W debacie podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy sprawa ta powinna zostać poruszona i być może stać się przedmiotem jednej z części planowanej deklaracji końcowej. Chodziłoby zwłaszcza o:

- przypomnienie „ram prawnych” (wymogów zachowania zgodności z prawem UE) dla umów zawieranych poza Unią przez grupę państw członkowskich (w znaczącej części zostały one sprecyzowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.10.2012 r. w sprawie *Pringle*);
- potwierdzenie konieczności wprowadzania do takich umów „klauzul otwartości” (dostępności dla wszystkich państw członkowskich) oraz klauzul zobowiązujących do wprowadzenia postanowień tych umów do unijnego *acquis* w nakreślonym czasie.

3. Jak wspomniano wyżej, wkroczenie na „ścieżkę pragmatyczną”, zapoczątkowane pakietem Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., powinno skłaniać do innego spojrzenia na tempo i „głębokość” zakładanych reform strefy euro. Co prawda nie wszystkie zasadnicze elementy pakietu z grudnia 2017 r. (ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, włączenie do *acquis* unijnego TEMS i TUF, finalizacja prac nad unią bankową, uzgodnienie instrumentów budżetowych na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, zamiast odrębnego budżetu strefy euro, ustanowienie Europejskiego Ministra Finansów) zostały sfinalizowane, niemniej bilans końca 2019 r. jest znaczący. Co prawda nie włączono do unijnego *acquis* TEMS, lecz uzgodniono rewizję tego Traktatu, obejmującą ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), brakującego, niezbędnego elementu drugiego filaru unii bankowej - restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Znacznie posunęły się do przodu prace nad trzecim filarem unii bankowej -

Europejskim Systemem Gwarantowanych Depozytów (EDIS). Sfinalizowano prace nad instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro (BICC), co jest niezbędne dla włączenia tego instrumentu do negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową. Biegają prace nad unią rynków kapitałowych oraz nakierowane na umacnianie międzynarodowej roli euro.

Co jednak szczególnie interesujące, propozycje pakietu Komisji z grudnia 2017 r. miały być realizowane w ramach metody „kreatywnej elastyczności”. Tak też mają być realizowane wskazane wyżej ustalenia (ograniczenie się jedynie do rewizji TEMS świadczy natomiast o pozostaniu - w tym zakresie - przy tzw. metodzie schengeńskiej).

Pozostają - z pakietu Komisji z grudnia 2017 r. - do realizacji trzy sprawy:

- **ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego (EMF)**, który miał powstać na bazie EMS włączonego do unijnego *acquis* przy pomocy unijnego rozporządzenia; najważniejszy element zakładanej reformy - wspólny mechanizm obronny, niezbędny element drugiego filaru unii bankowej - uzgodniono w ramach zrewidowanego TEMS; tak więc, nie powinno być kłopotu w realizacji pierwotnego zamierzania (metoda „kreatywnej elastyczności - unijne rozporządzenie);
- **włączenia Traktatu o unii fiskalnej do prawa UE**: również w tym przypadku propozycja Komisji mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności” - filar budżetowy Traktatu miał być włączony do *acquis* unijnego na mocy dyrektywy; do propozycji tej można zawsze powrócić, natomiast część instytucjonalna Traktatu (zwłaszcza status szczytu euro) może znaleźć rozwiązanie, o ile realizowana będzie „wspólna ścieżka” (szczyt euro zostałby wówczas wchłonięty przez Radę Europejską);
- **ustanowienie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów**: postulat ten również mieści się w metodzie „kreatywnej elasty-

czności”; jego istota, nakierowana na podniesienie efektywności zarządzania strefą euro, polega na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy; dla jej zrealizowania wystarczy odpowiednia zmiana regulaminów Komisji i Eurogrupy.

Kwestie powyższe powinny być przedmiotem obrad w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Konsensusu wymagają inne propozycje, które mieszczą się w metodzie „kreatywnej elastyczności”, zwłaszcza przejście w procesie decyzyjnym na większość kwalifikowaną (procedura kładki). Niektóre propozycje - umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w UGiW - będą wymagały traktatu rewizyjnego. Natomiast bez wątpienia głębszej dyskusji podczas Konferencji wymaga sprawa legitymacji demokratycznej zreformowanej UGiW - przyszłej roli Parlamentu Europejskiego, a zwłaszcza parlamentów narodowych państw członkowskich¹. Głębsze wyzwania ustrojowe UE, związane z reformą strefy euro, zależą natomiast od sukcesu strategii „wspólnej ścieżki”. Jeżeli ta strategia powiedzie się, to takie propozycje ustrojowe jak przekształcenie Eurogrupy w rodzaj składu Rady UE z kompetencjami prawodawczymi czy wyodrębnienie budżetu strefy euro, a w związku z tym odrębnej izby w Parlamencie Europejskim, staną się bezprzedmiotowe.

4. Jest rzeczą zadziwiającą, że w pierwszych dokumentach odnoszących się do powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy problem umocnienia mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności w państwach członkowskich w zasadzie nie występuje. W stanowisku Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r.² znajdziemy jedynie, wśród wskazanych priorytetów politycznych, które powinny stać się przedmiotem debaty, „wartości europejskie”. Podobnie w Komunikacie Komisji Europejskiej z 22.01.2020 r. znajduje się jedynie odwołanie do

¹ Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU...*, s. 12 i n.

² Zob. pkt 7 Stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. (2019/2990 (RSP)).

„sześciu politycznych priorytetów” Komisji³, wśród których – pod tytułem - „Ochrona naszego europejskiego stylu życia” - skrywa się „utrzymanie praworządności”⁴. Natomiast w jednej z pierwszych ekspertyz przygotowanych w związku z Konferencją sprawa niepraworządności w ogóle nie jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na dalszy ustrojowy los UE⁵. Tymczasem, jak wskazano wyżej, problem praworządności może stać się główną osią, wokół której następować będzie zróżnicowanie wewnętrzne Unii.

Tak więc mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie powinny stać się jednym z centralnych zagadnień obrad Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Spośród analizowanych (zwłaszcza w rozdziale 13) propozycji, szczególną uwagę należy zwrócić na następujące.

4.1. Wykorzystanie istniejących organów struktur i mechanizmów:

Komisja Europejska wskazała m.in. na Semestr Europejski, coroczne tablice wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji zawarty w traktacie akcesyjnym z Bułgarią i Rumunią, zmianę strategii rozszerzenia i prowadzenia negocjacji akcesyjnych w taki sposób, aby na pierwszy plan wysunęła się weryfikacja praworządności w państwie kandydującym⁶, działalność Służby KE do spraw Wspierania Reform Strukturalnych, OLAF i (wkrótce rozpocznie działalność pod koniec 2020 r.) Prokuraturę Europejską. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Węgier i Polski wszystkie te środki okazały się bezradne. Dyskusji wymaga więc przede wszystkim to, w jaki sposób radykalnie podnieść ich efektywność

³ Zob. pkt 2.1 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*, Bruksela, 22.01.2020 COM(2020) 27 final.

⁴ *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ...*

⁵ Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU...*

⁶ Zob. nowa strategia negocjacji akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich - *Revised enlargement methodology: Questions and Answers*, Bruksela, 5.02.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182 (dostęp: 4.03.2020 r.).

zwłaszcza wówczas, gdy praworządność w państwie członkowskim UE jest zagrożona.

4.2. Nowe mechanizmy proponowane przez Komisję Europejską:

- propozycje dotyczące „**upowszechniania kultury praworządności**” i obejmujące m.in. organizowanie corocznego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, wsparcie finansowe zainteresowanych podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu upowszechniania praworządności, zacieśnienie współpracy z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz z sieciami sądowymi i parlamentami narodowymi powinny być uzupełnione metodami wspierania edukacji młodego pokolenia zwłaszcza w państwach niepraworządnych (doświadczenie wskazuje, że edukacja w szkolnictwie publicznym w sprawach integracji europejskiej jest w takich państwach zredukowana niemal do zera), wspartymi odpowiednimi środkami finansowymi;
- program ustanowienia „**cyklicznego, corocznego przeglądu praworządności**” nie może ograniczać się do „wczesnego wykrywania problemów w zakresie praworządności”, lecz muszą mu towarzyszyć efektywne środki pozwalające na zdecydowane reagowanie na tym początkowym etapie (kiedy eliminowanie przejawów niepraworządności może być najbardziej efektywne);
- niezmiernie istotna jest zapowiedź **zdecydowanego wykorzystywania przez Komisję Europejską swoich uprawnień w zakresie egzekwowania prawa**; nie wydaje się bowiem, aby procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, wymagałyby korekty; najważniejsze jest, aby Komisja zdecydowanie i bez zwłoki reagowała na wszelkie przejawy niepraworządności i wносиła skargi do Trybunału oraz wnioski o wydanie zarządzeń tymczasowych (które wykazały swoje praktyczne znaczenie,

ograniczają zwłaszcza w istotnym zakresie możliwość prowadzenia przez państwa niepraworządne polityki faktów dokonanych).

4.3. Dyskusji i reformy wymaga procedura art. 7 TUE i poprzedzającą ją procedura dialogu politycznego:

- cenne postulaty zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r.⁷ oraz w Komunikacie Komisji z 17.07.2019 r.⁸ kierują się z apelem do państw członkowskich i innych instytucji unijnych; jak wykazuje praktyka, raczej będą miały umiarkowany wpływ na podniesienie efektywności procedury art. 7 TUE; do samej Komisji można natomiast apelować, aby nie przeciągała w przyszłości „dialogu politycznego”, a także zdecydowanie i bez zwłoki formułowała uzasadnioną opinię w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE oraz paralelnie kierowała skargi do Trybunału Sprawiedliwości (stosownie do zapowiedzianej „strategii”);
- kierując się doświadczeniami z ostatnich lat, należałoby powrócić do postulatów podniesienia efektywności procedury art. 7 TUE poprzez umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie Trybunał czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 TFUE). Procedura art. 7 TUE zyskałaby znacznie na efektywności, gdyby to Trybunał Sprawiedliwości podejmował decyzję w sprawie stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (ust. 1) oraz „poważnego i stałego naruszenia” (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier(2020/2513(RSP)).

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania*. Bruksela, 17.07.2019 r., COM(2019) 343 final.

(w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej - Rady Europejskiej). Tego typu modyfikacja procedury art. 7 TUE wymagałaby zmiany postanowień TUE, czyli traktatu rewizyjnego.

4.4. Ważnym obszarem dyskusji powinno być sprecyzowanie konkretnych mechanizmów przepływu unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. Chodzić tu powinno o:

- ustanowienie mechanizmu warunkowości: ostateczna formuła takiego mechanizmu, jaka zostanie przyjęta podczas negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową i będzie ważnym testem wiarygodności UE i jej państw członkowskich w przeciwdziałaniu się niepraworządnym poczynaniom⁹;
- kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organów samorządu terytorialnego;
- istotne byłoby uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego, który jest kompetentny w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT (ani Polska, ani Węgry nie przystąpiły do wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie);

⁹ Interesujący przykład dała Norwegia, odmawiając na początku 2020 r. polskiemu Ministerstwu Sprawiedliwości środków z tzw. Funduszu Norweskiego z uzasadnieniem, iż działania Ministerstwa są sprzeczne z praworządnością - zob.

<https://oko.press/ziobro-nie-dostanie-292-mln-zl-z-funduszy-norweskich/> (dostęp: 28.04.2020 r.).

- związany byłby z tym szerszy postulat – uzależnienia przepływu środków unijnych od przystąpienia do unijnych mechanizmów nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi (w ramach unii bankowej).

5. Przejdźmy teraz do projektów reform ustrojowych UE związanych z szeroko pojętą legitymacją demokratyczną Unii. Są to kwestie o zasadniczym znaczeniu, mają bowiem stanowić odpowiedź na zagrażające spójności, a nawet egzystencji Unii nastroje antyeuropejskie, populistyczne i antydemokratyczne. Ta grupa rozważanych projektów reform Unii koncentruje się na:

- 1) zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie,
- 2) roli parlamentów narodowych,
- 3) formule podejmowania decyzji w Unii i
- 4) roli Parlamentu Europejskiego.

5.1. Postulaty reform w dziedzinie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi: nakierowane są na to, aby Unia skoncentrowała się jedynie na regulowaniu spraw niezbędnych dla funkcjonowania integracji europejskiej. Można to osiągnąć poprzez sprecyzowanie priorytetów politycznych UE (tym zajmować się ma inny obszar dyskusji podczas Konferencji) lub poprzez doprecyzowanie zasad podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie.

Projekty reform dotyczące tego drugiego obszaru są przedmiotem naszego zainteresowania (rozdział 3 pkt 3), przy czym z góry odrzucić należy skrajne propozycje, wychodzące z kręgów eurosceptycznych i nacjonalistycznych, które pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”, ponieważ w istocie zmierzają one do likwidacji procesu integracji

europiejskiej. Pozostałe propozycje oscylują 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. Nie ma większych kontrowersji co do tego, że dziedziny objęte obecnie wyłączną kompetencją UE powinny w takim reżimie pozostać.

Chodzi więc w istocie o „racjonalne” korzystanie z kompetencji przez Unię w ramach kompetencji dzielonych, choć doświadczenia związane z pandemią koronawirusa powinny skłonić państwa członkowskie do przesunięcia niektórych obszarów (przede wszystkim „zdrowia publicznego” – art. 168 TFUE) z kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających Unii do jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi.

Jeśli chodzi o kompetencje dzielone, to postulat ich „racjonalnego” wykorzystania może być realizowany z powodzeniem w ramach metody „kreatywnej elastyczności”, przy pomocy istniejących środków z pewnymi modyfikacjami oraz wymaga pewnego porozumienia między państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi i w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy mogą odegrać w tej dziedzinie znaczącą rolę.

Propozycje dyskutowane w tym obszarze koncentrują się na pełniejszym wykorzystaniu potencjału zasady subsydiarności i proporcjonalności¹⁰:

- wstrzymywanie się przez Unię od korzystania z kompetencji powierzonych jej w ramach kompetencji dzielonych;
- opracowanie wspólnego „języka i kultury” zasady subsydiarności w oparciu „wzorzec subsydiarności” (*subsidiarity grid*), który miałyby opracować Komisja Europejska wspólnie z Parlamentem Europejskim

¹⁰ Ostatnio (podsumowująco): Ch. Callies, *Towards a new working method for the EU...*, s. 10 in.

i Komitetem Regionów, w nawiązaniu do art. 5 ust. 3 i 4 TUE oraz Protokołu (nr 2);

- Komisja Europejska, przygotowując projekt aktów prawnego, powinna (uwzględniając zasadę subsydiarności) przeprowadzać jak najszersze konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z parlamentami regionalnymi; powinna opracować w związku z tym „specjalną procedurę”; wyniki takich konsultacji powinny być uwzględnione w uzasadnieniu projektu aktu prawnego;
- w nawiązaniu do art. 5 Protokołu (nr 2), który zobowiązuje do wprowadzenia do projektu aktu ustawodawczego „szczegółowych stwierdzeń umożliwiających ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”, należałoby opracować specjalny „formularz subsydiarności” (*subsidiarity sheet*), który - po uwzględnieniu powyższych konsultacji - powinien być dołączony do każdego projektu przedkładanego przez Komisję;
- ustanowienie „strażnika subsydiarności” - „Komisji subsydiarności” (*Subsidiarity Board*), która monitorowałaby implementację zasady subsydiarności w toku unijnego procesu decyzyjnego (w nawiązaniu do komisyjnego *Regulatory Scrutiny Board*, ale przy włączeniu Parlamentu Europejskiego, Rady oraz parlamentów narodowych);
- jeśli chodzi o głębsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) propozycje zmierzają – z jednej strony - do bardziej elastycznego określania priorytetów działalności legislacyjnej Unii, z drugiej zaś do sprecyzowania „narzędzi legislacyjnych” (*legislative tool box*), które umożliwiłyby mocniejsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (w ramach istniejących procedur legislacyjnych).

Szereg interesujących, związanych z tym propozycji dotyczy umocnienia roli parlamentów narodowych w odniesieniu do przestrzegania zasady subsydiarności i proporcjonalności w UE.

5.2. **Umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych:** pozostaje w centrum dyskusji, obejmując trzy zasadnicze obszary (rozdział 3 pkt 6.2.4):

- **po pierwsze** - rolę parlamentów narodowych w zapewnieniu legitymacji demokratycznej reformowanej strefy euro; nawiązują do tego kolejne programy reformy strefy euro bez precyzowania szczegółów; ważnym wskazaniem jest zastrzeżenie zawarte w art. 13 TUF, wskazujące na konieczność uwzględniania roli parlamentów narodowych państw – stron tego Traktatu; niemniej istotna jest praktyka związana z wykonywaniem TEMS, w ramach której parlamenty niektórych państw (przede wszystkim *Bundestag* w Niemczech) zapewniły sobie, odwołując się do autonomii budżetowej parlamentu, bardzo mocny wpływ na stanowisko reprezentowane przez państwo w EMS; często wskazuje się, że umocnienie wpływu parlamentu narodowego w stosunku do działań egzekutywy, reprezentującej państwo na forum UE jest najbardziej właściwą metodą umocnienia roli parlamentu narodowego w sprawach unijnych;
- **po drugie** - reformę procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych (rozdział 3 pkt 6.2.2); propozycje w tej dziedzinie nakierowane są na usprawnienie samej procedury (terminowość reakcji Komisji Europejskiej, przedłużenie terminu rozpatrywania sprawy przez parlamenty narodowe), na wniesienie poprawek merytorycznych (rozszerzenie zakresu aktów prawa pochodnego objętych mechanizmem - obecnie dotyczy on jedynie aktów ustawodawczych), w końcu dotyczą istotnego rozszerzenia procedury: chodzi o wprowadzenie tzw. czerwonej kartki, tj. możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe przyjęcia aktu unijnego prawa pochodnego, wprowadzenie tzw. późnej kartki (*late card*), tj. możliwości oceniania projektu aktu prawa pochodnego na dalszych

etapach procedury legislacyjnej oraz tzw. kartki zielonej, tj. możliwości inicjowania przez parlamenty narodowe przyjęcia lub zmiany aktu unijnego prawa pochodnego względnie zmiany w już istniejącym akcie unijnego prawa pochodnego; usprawnienia takie można byłoby wprowadzić bez rewizji Traktatu (Protokołu), na co wskazuje tzw. Nowe Porozumienie z 2016 r. z Wielką Brytanią (stało się ono bezprzedmiotowe, ale sama formuła jest interesująca);

- **po trzecie** - powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nieingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym; zwłaszcza chodzi o WPZiB (warto przypomnieć, że sprawy tej dotyczyła jedna z najbardziej interesujących propozycji polskich podczas prac Konwentu, który przygotowywał Traktat konstytucyjny).

5.3. Formuła podejmowania decyzji w Unii Europejskiej: kwestia ta również pozostaje w centrum dyskusji dotyczącej legitymacji demokratycznej Unii. Nie wydaje się jednak, aby racjonalna debata mogła dotyczyć samej formuły tzw. podwójnej większości jako podstawy podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Zakładać raczej należy, że ma ona trwały ustrojowo charakter, bowiem - po bardzo trudnych negocjacjach - udało się państwom członkowskim uzgodnić formułę, która nie wymaga renegocjacji w toku dalszego rozszerzenia Unii (rozdział 4 pkt 7.1). Ewentualne kompensaty następstw „przesunięć” demograficznych mogą być rozważane w ramach alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (o czym w następnym punkcie).

Natomiast podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy dyskusji wymagać będzie raczej objaśnienie znaczenie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną dla podniesienia efektywności i spójności UE, tym bardziej że właśnie ten kierunek (przechodzenie do podejmowania decyzji w tej formule) jest osnową „nowego zarządzania” (reformy strefy

euro). Chodzi więc zwłaszcza o objaśnienie, że postulaty - wysuwane przez formacje eurosceptyczne - powrotu do jednomyślności są kontraproduktywne i w istocie mogą prowadzić do odnowienia „koncertu mocarstw”, kosztem państw mniejszych i słabszych. Uzyskanie zrozumienia społecznego dla tego dylematu jest jedną z podstawowych kwestii umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Rola debat w ramach Konferencji może być niezmiernie istotna.

Jest to tym bardziej ważne, że w istocie zasadniczym wyzwaniem jest zwiększanie liczby obszarów regulowanych Traktatami, w których decyzje podejmowane są przez Radę UE większością kwalifikowaną (rozdział 4 pkt 7.2.4). Akceptacja społeczna dla takiego kierunku rozwoju Unii jest przesłanką porozumienia politycznego między państwami członkowskimi w sprawie „uruchomienia” procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 7 TUE oraz procedur kładek *ad hoc* (rozdział 5 pkt 4.4).

5.4. **Umocnienie roli Parlamentu Europejskiego:** „przed nawias” wyjąć należy dwie ważne kwestie:

- **po pierwsze** - uwzględniać należy, że rola Parlamentu Europejskiego wzrosła radykalnie wraz z wprowadzeniem na mocy Traktatu z Lizbony zwykłej procedury ustawodawczej (w której Parlament jest wraz z Radą UE równoprawnym legislatorem) jako zasadniczej procedury uchwalania aktów unijnego prawa pochodnego (rozdział 6); systematyczne zwiększanie liczby obszarów, w których akty unijnego prawa pochodnego uchwalane są w takiej procedurze, pociąga za sobą stosowne umacnianie roli Parlamentu Europejskiego;
- **po drugie** - budząca kontrowersje i istotna sprawa ustrojowa - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim (rozdział 4 pkt 4.2.3) - została w następstwie Brexitu „zamrożona” (zwolnione przez Wielką Brytanię miejsca wykorzystano m.in. dla skompensowania różnych „zaszłości”); oznacza to, że do czasu kolejnego rozszerzenia UE (kilkanaście lat?) państwa członkowskie raczej do tej sprawy nie będą powracać, chyba że „przesunięcia” demograficzne będą tak

radykalne, iż niezbędna stanie się ingerencja (ponieważ testy tzw. podwójnej większości byłyby bardzo trudno wzruszalne, pozostają modyfikacje alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim).

Natomiast z kwestii aktualnych i „nośnych” bez wątpienia dwie staną się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy¹¹:

- propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) do wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- formuła *Spitzenkandidata*, która łączona jest nie tyle z procesem nominacji Przewodniczącego Komisji Europejskiej, ile z propozycją połączenia personalnego przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej (*the idea of a double-hatted President of the UE*), który miałyby być wyłaniany właśnie w formule *Spitzenkandidata* w wyborach „z listy ponadnarodowej”.

Dyskusja w obu tych sprawach będzie z pewnością trudna. Sprawa „listy ponadnarodowej” była dogłębnie dyskutowana podczas przygotowań do wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. Ostatecznie państwa członkowskie i sam Parlament nie zdecydowały się na podjęcie tej propozycji (nic nie wskazuje raczej na to, aby okoliczności takiego stanowiska zmieniły się w nadchodzących latach). Jeśli chodzi natomiast o formułę *Spitzenkandidata*, to została ona dosyć skutecznie skompromitowana w toku procedury nominacyjnej urzędującej obecnie Przewodniczącej Komisji Europejskiej (mimo że w przypadku przewodniczącego Komisji Europejskiej jest już obecnie sprecyzowana w postanowieniach Traktatu - art. 17 ust. 7 TUE).

Niezależnie od tego dyskutowanych jest kilka dalszych propozycji reform Parlamentu Europejskiego (rozdział 4 pkt 4.3):

¹¹ Ostatnio (podsumowująco): Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU ...*, s. 4-5.

- w analizach procesu decyzyjnego w Parlamencie odnotowano, że nawet zwykła większość wymagana przy podejmowaniu większości decyzji przez Parlament Europejski jest często niemożliwa do osiągnięcia i utrudnia wypracowanie koalicji nawet między ugrupowaniami bliskimi sobie politycznie; proponuje się więc, aby - tam gdzie to możliwe - obniżyć próg podejmowania decyzji (wpierw w ramach dopuszczanych regulaminem, a następnie w regulacjach traktatowych);
- proponuje się następnie, aby Parlament skoncentrował się na swoich kompetencjach legislacyjnych oraz aby ograniczył aktywność w przyjmowaniu rezolucji niemających znaczenia dla procesu legislacyjnego, zwłaszcza odnoszących się do różnych kwestii wrażliwych politycznie, objętych wyłącznie kompetencją państw członkowskich, co do których Parlament Europejski ani nie ma żadnej kompetencji, ani stosownego autorytetu;
- powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasburga;
- należy również odnotować wskazaną już sprawę - roli Parlamentu Europejskiego w przyszłej „rzeczywistej” UGiW.

Jak się wydaje, testem wiarygodności wydolności reformatorskiej UE i jej państw członkowskich jeśli chodzi o Parlament Europejski byłoby przede wszystkim ustanowienie jednej jego siedziby.

6. Propozycje reform innych insynuacji: zauważyć przede wszystkim należy, że na dalszy plan podczas debat Konferencji w sprawie przyszłości Europy powinien zejść zasadniczy dotychczas problem w negocjacjach nad ustrojem Unii Europejskiej, działający na zasadzie „naczyń połączonych”, który rozgrywa się w trójkącie: formuła większości kwalifikowanej - skład kolegium Komisji Europejskiej - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim (rozdział 4). Jak o tym była już mowa wyżej, formuła większości kwali-

fikowanej znalazła trwałe rozwiązanie, natomiast sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i liczby członków Komisji Europejskiej zostały „zamrożone” do czasu najbliższego rozszerzenia Unii. Nie oznacza to, że nie mogą one pojawić się podczas Konferencji: TUE nakazuje przecież zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (art. 17 ust. 5 TUE), a utrzymanie również na obecnej kadencji zasady „jedno państwo - jeden komisarz” opiera się na rozwiązaniu wyjątkowym; również sprawa zmiany alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim może pojawić się wcześniej w następstwie „przesunięć” potencjału demograficznego państw.

Jeśli chodzi o szczegółowe propozycje reform poszczególnych instytucji, to najistotniejsze z nich odnoszą się do następujących spraw.

Rada Europejska: w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony dostrzegano przede wszystkim problem relacji między Radą Europejską a Radą UE. Proponowano rozwiązanie tego problemu poprzez rodzaj unii personalnej w sprawowaniu funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej i Sekretarza Generalnego Rady, co w istocie nakierowane było na obniżenie rangi Przewodniczącego Rady Europejskiej. Tymczasem nowe okoliczności (kryzys finansów) oraz głęboka zmiana formuły pracy Rady Europejskiej (przejęcie przez Radę Europejską, tj. przez szefów państw lub rządów państw członkowskich bezpośredniego zarządu w stosunku do zasadniczych spraw UE) sprawiły, że Przewodniczący Rady Europejskiej zaczął odgrywać wiodącą rolę mediacyjną w unijnym procesie decyzyjnym.

Z powyższych okoliczności wynikają dwa zasadnicze wyzwania ustrojowe, odnoszące się do dalszej reformy Rady Europejskiej.

- Pierwsze wyzwanie związane jest z procesem ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, którego ostatecznym aktem miałyby być „unia polityczna”, wieńcząca konsolidację strefy euro. Przeprowadzane w ramach tego procesu zmiany ustrojowe UGiW obejmują autonomizację instytucjonalną strefy euro, w tym nadanie wiodącej roli szczytowi euro (rozdział 8 pkt 7). Zmiany te - jak wspomniano - będą musiały znaleźć

wyraz w (zrewidowanych) Traktatach stanowiących podstawę UE. Oznacza to, że w ramach takiej rewizji Traktatów szczyt euro będzie musiał zostać usytuowany albo jako specjalny skład Rady Europejskiej (byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej UE), albo jako odrębna instytucja „rzeczywistej” UGiW. Oczywiście, powyższy problem zaniknąłby, gdyby - o czym wspomniano wyżej - strefa euro objęła wszystkie państwa członkowskie stosownie do strategii „wspólnej ścieżki”.

- Drugie wyzwanie jest równie poważne. Abstrahując od regulacji traktatowych, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności, Rada Europejska wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a Przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski - zostały zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „nowa międzyrządowość” pociągnął za sobą inne ważne konsekwencje, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). Obecnie możliwość nowego wyważenia równowagi instytucjonalnej i osłabienia (redukcji) „nowej międzyrządowości” dostrzegana jest w „skutecznym zarządzaniu”, budowanym w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (rozdziały 11 i 12). Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia - na ile owo „skuteczne zarządzanie” da się rozszerzyć na całą Unię Europejską. I w tym przypadku rozwiązanie problemu wiązać się będzie z realizacją strategii „wspólnej ścieżki”, tj. przystąpieniu do strefy euro wszystkich państw członkowskich UE.

Rada UE: postulaty dalszych reform Rady UE koncentrują się wokół kwestii już dobrze znanych. O ile sama formuła większości kwalifikowanej ustalona na mocy Traktatu z Lizbony nie jest obecnie podważana, to do postulatu o zasadniczej wadze urósł problem zwiększenia liczby obszarów, w których Rada UE miałaby zgodnie z tą formułą podejmować decyzje. Pozostałe postulaty koncentrują się na zapewnieniu obradom Rady bardziej „przejrzystego” charakteru (pełne wykorzystanie upublicznienia obrad Rady, w tym procesu decyzyjnego oraz naświetlanie różnic w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich) (rozdział 4 pkt 6.2).

Wyzwaniem ustrojowym dla Rady UE jest ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, w tym postulaty albo ustanowienia odrębnego składu Rady (tylko przedstawiciele państw strefy euro), który miałby kompetencję legislacyjną w sprawach objętych UGiW, albo przekształcenia Eurogrupy w tego rodzaju instytucję. Te wyzwania ustrojowe stałyby się bezprzedmiotowe w następstwie realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

Na dwa jeszcze obszary wyzwań ustrojowym (postulatów), powiązanych z Radą UE, należy zwrócić uwagę.

1) **prezydencja hybrydowa:** Traktat z Lizbony zapoczątkował radykalną reformę rotacyjnej prezydencji, ustanawiając stałe przewodnictwo w Radzie Europejskiej (sprawowane przez jej Przewodniczącego) oraz stałe przewodnictwo w jednym ze składów Rady EU - Radzie do Spraw Zagranicznych, sprawowane przez Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Należy również odnotować, że w toku reformy strefy euro rola rotacyjnej prezydencji została zmarginalizowana. Nie chodzi jedynie o to, że również Eurogrupa ma stałe przewodnictwo oraz - jak o tym była mowa - stałego Przewodniczącego ma również szczyt euro, lecz także o to, że rolę mediacyjną w procesie przyjmowania zasadniczych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przejął Przewodniczący Rady Europejskiej (w swojej funkcji jako Przewodniczący szczytu euro). Jak się wydaje, rotacyjna prezydencja jest konfrontowana z dwoma zasadniczymi wyzwaniami (rozdział 4 pkt 8):

- w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW wyraźnie braknie miejsca dla rotacyjnej prezydencji; przewodnictwo w organach strefy euro powierzane jest (jak wskazano wyżej) konsekwentnie stałym przewodniczącym, a koncepcja „skutecznego zarządzania” dla rotacyjnej prezydencji żadnej roli nie przewiduje;
- w pozostałym zakresie - Unii Europejskiej jako całości - doświadczenia z hybrydową prezydencją nie są najlepiej oceniane z punktu widzenia zasady efektywności; 18-miesięczne „trojki” nie odgrywają większej roli w związku z tempem wydarzeń i nawarstwiających się wyzwań, a odbywana przez poszczególne państwa średnio co 14 lat prezydencja nie zapewnia odpowiedniej „pamięci” instytucjonalnej i logistycznej; stąd też narastają postulaty przejścia - wzorem Rady Europejskiej i Rady do spraw Zagranicznych - do jakiegoś rodzaju przewodnictwa stałego; postuluje się na przykład, aby poszczególne formacje Rady UE były zarządzane przez grupy państw określone przy uwzględnieniu „balansu politycznego”, tj. specjalizacji, przynależności do państw małych, średnich i dużych oraz rozmieszczenia geograficznego (państwa północne, południowe, wschodnie i zachodnie).

2) **Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)**: z ESDZ wiązano nadzieje na podniesienie koherencji działania UE w stosunkach zewnętrznych (rozdział 3 pkt 2.3); do tego też odnoszą się zasadnicze propozycje reform:

- przede wszystkim proponuje się umocnienie w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza odpowiedzialnego za handel;

- od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynowałby bezpośrednio Przewodniczący Komisji;
- jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to – w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ - proponuje się przyznanie ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników.

Komisja Europejska: najważniejsze wyzwania ustrojowe i postulaty reform Komisji zostały już omówione wyżej. Gdyby podczas Konferencji pojawiła się sprawa redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, to można zakładać, że powróci postulat wprowadzenia wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Korespondują z tymi propozycjami dalsze projekty reform nakierowane na podniesienie efektywności pracy Komisji Europejskiej, stosownie do których wiceprzewodniczący Komisji mieliby odgrywać wiodącą rolę w zarządzaniu poszczególnymi „działami” (*clusters*) spraw (należy zakładać, że koordynowałiby w tym zakresie prace pozostałych członków kolegium Komisji). Poza tym w grę wchodzi następujące propozycje, rozważane w dyskusjach (rozdział 4 pkt 9.3):

- umocnienie samodzielności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego; powinno to zostać uzgodnione w ramach porozumienia trójstronnego między Radą UE, Komisją i Parlamentem Europejskim; warunkiem byłoby nominowanie Przewodniczącego Komisji przez Radę Europejską (najwyższych przedstawicieli państw członkowskich UE), choć spośród osób mających poparcie Parlamentu Europejskiego;
- zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji Europejskiej nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku

do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz

- podniesienia efektywności, a zarazem obliczalności uprawnień Komisji do inicjatywy legislacyjnej: wprowadzenie klauzuli - *sunset clause*, stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, jeśli akt prawny nie zostanie przyjęty w określonym czasie (na przykład trzech lat) oraz możliwości zmuszenia Komisji - przez państwa członkowskie stanowiące większością kwalifikowaną – do wycofania inicjatywy legislacyjnej; rozważane jest nadanie analogicznych uprawnień parlamentom narodowym (wprowadzenie tzw. zielonej kartki).

Inne szczegółowe propozycje dotyczą umocnienia przejrzystości i efektywności działalności legislacyjnej Komisji Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o usprawnienie programu REFIT, służącego przeglądowi prawa pochodnego UE i nakierowanemu z jednej strony na ograniczenie barier regulacyjnych, z drugiej zaś zmniejszenie liczby aktów unijnego prawa pochodnego. Dyskutowane propozycje obejmują m.in. wyznaczenie przez Radę UE zewnętrznych ekspertów do *Impact Assessment Board* oraz postulat przeprowadzania również przez Radę UE i Parlament Europejski oceny zgłaszanych przez te instytucje poprawek w toku procedury legislacyjnej.

Zasadnicze wyzwania ustrojowe dla Komisji Europejskiej powstają w związku z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Dotyczą one takich fundamentalnych spraw jak zakres włączenia Komisji w zarządzanie strefą euro (w kontekście dalszego umacniania Eurogrupy), zarządzania budżetem strefy euro lub jego przemian, zakresu prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji w przypadku wyodrębnienia „kompetencji legislacyjnej” strefy euro (odpowiednie dostosowanie zakresu kompetencji Rady w składzie ministrów państw członkowskich tej strefy oraz wyodrębnienie „własnego” parlamentu strefy euro). Niektóre z tych propozycji idą bardzo daleko i - na obecnym etapie reformy ustrojowej strefy euro - są mało realistyczne. W przypadku realizacji strategii „wspólnej ścieżki” staną się one

beprzedmiotowe.

7. Pozostałe projekty reform ustrojowych:

- odnośnie do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów bardzo licznych) pojawia się przede wszystkim postulat redukcji liczby ich członków;
- niektóre propozycje dotyczą poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:
 - **po pierwsze** - dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji Traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe i wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
 - **po drugie** - niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego proponuje się przejrzenie i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF);
- w końcu należy nawiązać do procedury wystąpienia z Unii Europejskiej: jeśli sama procedura art. 50 TUE, mimo turbulencji politycznych jakie związane były z wystąpieniem Wielkiej Brytanii, nie budzi zastrzeżeń, to odnotować należy, że (zwłaszcza w czasie najgłębszego kryzysu finansów Grecji) pojawiły się propozycje ustanowienia odrębnej procedury wystąpienia państwa ze strefy euro (przy dalszym pozostaniu w UE).

Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.)

(wraz z J. Kranzem),

(w:) Państwo i Prawo 2020, nr 9
(strony 23-46).

1. Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 5.05.2020 r.¹ wzbudził wiele emocji wśród prawników i polityków. Dotyczy on bowiem kwestii zgodności z prawem Unii Europejskiej decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ustanawiających program zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych, i może rzutować na negocjowane obecnie programy UE nakierowane na zwalczanie następstw pandemii koronawirusa, a w konsekwencji na kształt budżetu UE.

Wyrok ten jest jednak znaczący przede wszystkim dlatego, że FTK podważył legalność decyzji EBC, czyli aktu unijnego prawa pochodnego, a także nie uznał wyroku unijnego Trybunału Sprawiedliwości (TS). W tym kontekście FTK wypowiada się na temat fundamentalnych dla rozwoju integracji europejskiej problemów, a mianowicie demokracji oraz suwerenności ludu, powierzenia Unii przez państwa pewnych kompetencji władczych, relacji między prawem krajowym a prawem UE, w tym zwłaszcza na temat pierwszeństwa stosowania norm unijnych w razie ich konfliktu z konstytucją narodową.

Pod względem politycznym wyrok ten znalazł szczególną aprobatę w niektórych państwach członkowskich UE, mających kłopoty z praworządnością (m.in. w Polsce²). Ta satysfakcja jest jednak przed-

¹ 2 BvR 859/15, DE:BVVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915.

² „Federalny Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy sprzeciwił się orzeczeniu TSUE, co wywołało w

wczesna ze względu na różnice stanu prawnego i faktów, a także niedostatki analityczne w postrzeganiu tego wyroku³.

Wyrok FTK może wprawdzie stanowić przestrożę, ale także może okazać się przeszkodą dla ewolucji integracji europejskiej. Były rzecznik generalny w Trybunale Sprawiedliwości UE, M. Poiares Maduro, nie bez przyczyny określa go jako *the wrong decision at the wrong moment*⁴.

Już uprzednio FTK w kilku wyrokach (o czym dalej) zaznaczał swoje zastrzeżenia co do zgodności z zasadą kompetencji powierzonych niektórym unijnym aktów prawa pochodnego (decyzji EBC), podejmowanych na rzecz sanacji strefy euro. Także środki międzyrządowe podejmowane w tym celu (Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o koordynacji i zarządzaniu w UGiW) budziły wątpliwości co do zgodności z zasadą lojalności i stały się przedmiotem wyroku TS⁵.

2. Integracja, jako świadomy wybór polityczny, rozszerza możliwości państw członkowskich dzięki wspólnemu działaniu w dziedzinach, w których nie mogłyby one skutecznie zabezpieczyć swoich interesów. Dokonuje się redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny

tym tygodniu burzę w Brukseli. Decyzję niemieckiego sądu pochwalił premier Polski Mateusz Morawiecki”, który w decyzji FTK dopatrył się „jednego z najważniejszych wyroków w historii Unii Europejskiej”

(<https://www.dw.com/pl/premier-polski-chwali-wyrok-niemieckiego-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego/a-53386739>; dostęp 1.06.2020 r.);

szerzej A. Wójcik, *Kaleta twierdzi, że niemiecki TK stanął po stronie polskiego rządu. Sprowadzamy go na ziemię* (<https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/kaleta-twierdzi-ze-niemiecki-tk-stanal-po-stronie-polskiego-rzadu-sprowadzamy-go-na-ziemie/>; dostęp: 18.05.2020 r.).

³ Zob. A. Wyrozumską, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, PiP 2020, nr 7.

⁴ M. Poiares Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSCP Decision of the German Constitutional Court*, 6 May 2020, Verfassungsblog z 6.05.2020 r.

(<https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pscp-decision-of-the-german-constitutional-court/>; dostęp: 14.05.2020 r.).

⁵ Wyrok TS z 27.10.2012 w sprawie C-370/12 *Thomas Pringle*, EU:C:2012:756.

międzynarodowej, co w konsekwencji prowadzi do nowego pojmowania funkcji państwa, demokracji, suwerenności oraz roli prawa międzynarodowego⁶.

Ewolucja ta sytuuje się w ramach konstrukcji kompetencji powierzonych⁷. Powierzenie to polega na świadomym otwarciu krajowego systemu prawnego na kompetencje władcze organizacji międzynarodowej, kształtujące (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa⁸. Jego podstawą prawną jest zgoda państwa na związanie się unijnymi traktatami (płaszczyzna krajowa). Zgoda ta jest pochodną woli politycznej państwa i stanowi przesłankę wejścia traktatów w życie. W tym sensie państwa członkowskie można uznać za tzw. władców traktatów (*Herren der Verträge*). O ile jednak prawo krajowe precyzuje procedurę związania się traktatem, o tyle sposób i moment wejścia w życie unijnych traktatów określone są w tych traktatach i nie zależą od pojedynczego państwa, lecz od zgody wszystkich członków Unii.

Źródłem mocy obowiązującej i kompetencji władczych Unii w relacjach między jej członkami są traktaty założycielskie (płaszczyzna międzynarodoprawna), a nie akt ratyfikacji lub krajowa ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację. O sposobach stosowania, interpretacji traktatu lub jego wypowiedzenia decyduje prawo międzynarodowe (sam traktat lub

⁶ Zob. szerzej J. Barcz, *Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020; J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.

⁷ Art. 5 TUE: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. W prawie krajowym art. 90 Konstytucji RP, art. 23 UZ RFN.

⁸ J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, PiP 2012, nr 7, s. 20–36.

odpowiednie normy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.)⁹. Sfera obowiązywania i stosowania prawa Unii nie jest co do zasady podzielona na poszczególne państwa członkowskie, a treść zaciągniętych zobowiązań traktatowych jest (pomijając wyraźne wyjątki) identyczna dla wszystkich państw.

Kontrowersje wokół polityki pieniężnej wynikają między innymi z faktu, że w momencie powołaniu do życia Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat z Maastricht - 1992 r.) zabrakło zgody co do zintegrowania jej z polityką gospodarczą i fiskalną państw członkowskich (tzw. unia polityczna)¹⁰. W rezultacie rolę UE w tych dwóch ostatnich dziedzinach ograniczono do słabej kontroli lub koordynacji, chociaż te trzy sfery są ze sobą powiązane i decyzje w jednej z nich nie pozostają bez wpływu na pozostałe. Ich dokładne oddzielenie nie zawsze jest realistyczne i niekiedy mało pożądane.

3. Wyrok FTK z 5.05.2020 r. został wydany w ramach oceny zgodności prawa Unii z konstytucją RFN (Ustawa Zasadnicza - UZ; *Grundgesetz* - GG). Badanie takie jest dopuszczalne, nie bez znaczenia pozostaje jednak, czego konkretnie dotyczy, za pomocą jakich kryteriów i w jakim celu oraz z jakim skutkiem jest dokonywane.

W przeszłości Federalny Trybunał Konstytucyjny wywarł wpływ na rozwój ochrony praw podstawowych w ramach Wspólnot (a następnie UE), na określenie relacji między prawem unijnym a prawem krajowym państw członkowskich oraz na ewolucję tzw. klauzul limitacyjnych,

⁹ Przykładowo, decyzja o wypowiedzeniu traktatu (*casus Brexit*) wynika z woli politycznej sformalizowanej w ramach prawa krajowego, jednak tryb i przesłanki jej realizacji określone są w prawie międzynarodowym (art. 50 TUE) i z uwzględnieniem międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państwa.

¹⁰ Bundeskanzler Helmut Kohl. Regierungserklärung zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO in Rom sowie zur EG-Konferenz in Maastricht, 6. November 1991: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist“.

określających konstytucyjne granice powierzenia Unii kompetencji władczych przez państwo¹¹. W rezultacie FTK stał się punktem odniesienia dla orzecznictwa sądów konstytucyjnych wielu państw członkowskich UE¹². Do czasu wyroku z 5 maja 2020 r. FTK, interpretując postanowienia niemieckiej Ustawy Zasadniczej, nie posunął się do stwierdzenia niekonstytucyjności prawa wspólnotowego/unijnego.

W pierwszych dziesięcioleciach integracji FTK zaakceptował stanowisko, że porządek prawny ówczesnych Wspólnot ma charakter oryginalny i autonomiczny, a jego normy mają pierwszeństwo wobec prawa niemieckiego. Jednocześnie podtrzymywał swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego pod kątem praw podstawowych zagwarantowanych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej: możliwość taka miała istnieć tak długo, jak długo (*solange*) poziom gwarancji praw podstawowych na szczeblu wspólnotowym pozostawiałby wątpliwości (była to tzw. formuła *Solange I*, określona w wyroku FTK z 29.05.1974 r.¹³).

Federalny Trybunał Konstytucyjny potrzebował ponad 10 lat, aby – uwzględniając orzecznictwo TS - „odwrócić” tę formułę i stwierdzić, że nie będzie korzystał ze swojej kompetencji tak długo, jak długo (*solange*) Wspólnota gwarantuje odpowiednią ochronę praw podstawowych (formuła *Solange II*, określona w wyroku FTK z 22.10.1986 r.¹⁴). Tym samym FTK zrezygnował w praktyce z kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego pod kątem praw podstawowych. Odnotujmy, że już w roku 1974 pojawiły się do wyroku FTK w sprawie *Solange I* trzy vota

¹¹ Zob. na temat ewolucji orzecznictwa FTK w tych dziedzinach: J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna w konstytucji RFN*, Warszawa 1990, zwłaszcza s. 195 i nast.

¹² Zob. na temat wpływu FTK na orzecznictwo polskiego TK: M. Baińczyk, *Polski i niemiecki trybunał konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017.

¹³ 2 BvL 52/71.

¹⁴ 2 BvR 197/83.

separata kwestionujące kontrolowanie przez FTK konstytucyjności prawa wtórnego ówczesnej EWG.

Począwszy od wyroku z 12.10.1993 r.¹⁵ w sprawie Traktatu z Maastricht, FTK zaczął rozbudowywać swoje kompetencje związane z kontrolą *ultra vires*. Podkreślił, że członkostwo RFN w UE nie może prowadzić do utraty państwowości, zwłaszcza zaś niekontrolowanego, samoistnego rozrostu kompetencji Wspólnot/UE. Akty wspólnotowe/unijne, które byłyby uchwalone z przekroczeniem kompetencji powierzonych UE, nie wiązałyby RFN¹⁶. Zastrzeżenie to nie powodowało jednak problemów z zagwarantowaniem efektywności prawa unijnego.

Kolejnym ważnym etapem był wyrok FTK z 30.06.2009 r.¹⁷ w sprawie Traktatu z Lizbony¹⁸, w którym FTK rozbudował testy badania konstytucyjności prawa UE. FTK umocnił pozycję organów ustawodawczych (Bundestag i Bundesrat) w podejmowaniu decyzji w sprawach UE. Podkreślił, że na organach tych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna - tzw. odpowiedzialność integracyjna (*Integrationsverantwortung*); doprecyzował również istotę tożsamości konstytucyjnej RFN (*Verfassungsidentität*). Potwierdził swoją kompetencję do przeprowadzania kontroli *ultra vires* podkreślając, że sądom

¹⁵ 2 BvR 2134, 2159/92.

¹⁶ Tzw. formuła Maastricht zawarta w wyroku FTK ma następujące brzmienie: „Jeżeli europejskie instytucje lub organy określone w Traktacie unijnym działałyby lub rozwijałyby się na przykład w taki sposób, który nie byłby już objęty Traktatem, będącym punktem odniesienia dla niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, to akty prawne podejmowane w takim zakresie nie obowiązywałyby w obszarze niemieckiego zwierzchnictwa. Niemieckie organy państwowe nie mogłyby stosować w Niemczech - ze względów konstytucyjnoprawnych - takich aktów prawnych. Stosownie do tego Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli, czy akty prawne europejskich instytucji i organów utrzymywane są w zakresie powierzonych im praw zwierzchnich, czy też przełamują te granice”.

¹⁷ 2 BvE 2/08.

¹⁸ J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9, s. 13-25.

konstytucyjnym państw członkowskich nie może zostać odebrana „odpowiedzialność za zagwarantowanie konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz niepodlegającej przekazaniu tożsamości konstytucyjnej”. Zawsze więc - gdyby zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego brakowało „konstytucyjnego rozkazu stosowania” - FTK mógłby stwierdzić niestosowalność aktu prawa unijnego w RFN¹⁹.

Ważnym etapem ewolucji FTK był wyrok z 18.03.2014 r.²⁰, w którym Trybunał scalił swoje wyrażone we wcześniejszych wyrokach (z 7.09.2011 r.²¹ i z 19.06.2012 r.²²) stanowisko, uznając zgodność z Ustawą Zasadniczą środków międzyrządowych podjętych na rzecz sanacji strefy euro: Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS), podpisanego przez państwa strefy euro 2.02.2012 r., oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), podpisanego 2.03.2012 r.²³. W kontekście kompetencji budżetowej wyrok FTK doprowadził do wzmocnienia pozycji Bundestagu w kreowaniu stanowiska państwowego RFN na forum EMS i UGiW²⁴.

Postanowieniem z 14.01.2014 r. FTK postanowił przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości - po raz pierwszy w swojej praktyce - pytania preju-

¹⁹ FTK doprecyzował swoją kompetencję do przeprowadzenia kontroli (prawa unijnego) *ultra vires* w wyroku wydanym wkrótce po wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony - z 6.07.2010 r. - 2 BvR 2661/06.

²⁰ 2 BvR 1390/12.

²¹ 2 BvR 987/10.

²² 2 BvE 4/11.

²³ Wyrok FTK z 18.03.2014 r. dotyczył wielu skarg konstytucyjnych oraz wniosku frakcji w Bundestagu DIE LINKE w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej (*Organstreitverfahren*), a skierowanych przeciwko ustawom wyrażającym zgodę na związanie się przez RFN tymi umowami oraz przeciwko ustawie wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN decyzją Rady Europejskiej z 25.03.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE (2011/199/UE), przyjętej w tzw. procedurze kładki (art. 48 ust. 6 TUE).

²⁴ Zob. J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014.

dycjonalne dotyczące zgodności z prawem UE decyzji Rady EBC z 6.09.2012 r. w sprawie skupu przez EBC obligacji skarbowych na rynkach wtórnych w ramach tzw. bezwarunkowych transakcji pieniężnych prowadzonych na wtórnych rynkach obligacji skarbowych (*Technical Features of Outright Monetary Transactions - OMT*)²⁵. Zasadniczym przedmiotem tych pytań była zgodność decyzji Rady EBC z unijnym prawem pierwotnym, zwłaszcza z art. 119 i art. 123 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17-24 Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego. W ocenie FTK wiele argumentów mogło przemawiać za stwierdzeniem, że decyzja w sprawie OMT wykracza poza mandat EBC i wkracza w kompetencje państw członkowskich (co miałyby być działaniem *ultra vires*) oraz mogła być sprzeczna z zakazem finansowania ich deficytów budżetowych.

W wyroku z 16.06.2015 r. w sprawie C-62/14 (*Gauweiler*) Trybunał Sprawiedliwości (Wielka Izba) nie podzielił tych wątpliwości. Potwierdził, że decyzja Rady EBC dotycząca OMT została podjęta w ramach kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie (pytania prejudycjalne były prawie identyczne z pytaniami, które doprowadziły do wyroku FTK z 5.05.2020 r.).

W wyroku z 21.06.2016 r. FTK uznał wykładnię TS za miarodajną i ostatecznie odrzucił skargi konstytucyjne²⁶, niemniej uzasadnienie tego wyroku zapowiadało wzrost napięcia między obu trybunałami (już skierowanie pytań prejudycjalnych, zarzucających decyzjom Rady EBC działanie *ultra vires*, interpretowano jako zapowiedź poważnej konfrontacji²⁷). Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Bundesbank może uczestniczyć w realizacji OMT, jeżeli ramy wytyczone

²⁵ 2 BvR 2728/13.

²⁶ 2 BvR 2728/13.

²⁷ Zob. A. Hinarejos, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union: European Court of Justice, Judgment of 16 June 2015, Case C-62/14 Gauweiler and others v. Deutscher Bundestag*, *European Constitutional Law Review* 2015 vol. 11, issue 3, s. 563-576.

wyrokiem TS będą ściśle przestrzegane (teza 4). W procesie integracji europejskiej obywatel ma bowiem uzasadnione zasadą demokracji prawo do tego, aby powierzenie kompetencji na rzecz UE przebiegało w ramach wytyczonych konstytucją RFN (art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 oraz art. 79 ust. 2 UZ) (teza 1). Mechanizm *ultra vires* służy do tego, aby kontrolować, czy działania organów, urzędów i innych struktur UE nie naruszają programu integracyjnego i suwerenności narodowej (art. 23 ust. 1 zd. 2, art. 20 ust. 2 zd. 1 UZ) (teza 2). Organy konstytucyjne RFN, związane odpowiedzialnością integracyjną, są zobowiązane przeciwdziałać naruszeniom tożsamości konstytucyjnej oraz aktom *ultra vires* (teza 3).

Na dalszy ciąg kontrowersji między FTK i Trybunałem Sprawiedliwości nie trzeba było długo czekać. Wkrótce do FTK wpłynęła kolejna grupa skarg konstytucyjnych, które koncentrowały się wokół zarzutu, że decyzje EBC z 2015 r., dotyczące programu PSPP (*Public Sector Purchase Programme*)²⁸, naruszają zakres kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie (art. 119, art. 127 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17–24 Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu ESBC), a także art. 123 TFUE, zakazujący EBC i bankom centralnym państw członkowskich udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów organom oraz podmiotom publicznym Unii i państw członkowskich oraz nabywania od nich bezpośrednio ich papierów dłużnych. Tym samym - zdaniem skarżących - decyzje EBC naruszały również zasadę demokracji określoną w niemieckiej UZ oraz niemiecką tożsamość konstytucyjną.

Postanowieniem z 18.07.2017 r. FTK przedłożył w tej sprawie pytania prejudycjalne do Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku z 11.12.2018 r. (sprawa *Weiss*)²⁹, po przeprowadzeniu analizy podobnej do wywodów z wyroku w sprawie *Gauweiler*, TS potwierdził, że decyzja EBC 2015/774 i

²⁸ Decyzja EBC (UE) 2015/774 z 4.03.2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (EBC/2015/10) zmieniona decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2017/100 z 11.01.2017 r., ze zm.

²⁹ Wyrok TS (Wielka Izba) z 11.12.2018 r., C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, ECLI:EU:C:2018:1000.

inne powiązane z nią decyzje EBC mieszczą się w ramach kompetencji powierzonej UE i są zgodne z prawem unijnym.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że program PSPP nie wykracza poza kompetencje EBC w zakresie polityki pieniężnej, a w tej dziedzinie Unii przysługuje kompetencja wyłączna³⁰. Zdaniem TS środka polityki pieniężnej nie można utożsamiać ze środkiem polityki gospodarczej jedynie z tego powodu, że może wywierać skutki pośrednie, które mogą być pożądane w ramach polityki gospodarczej. Ponadto TS podkreślił, że na mocy traktatów stanowiących podstawę UE EBC i banki centralne państw członkowskich mogą, co do zasady, dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej papierów zbywalnych wyrażonych w euro. W ocenie TS program PSPP spełnia również wymogi proporcjonalności³¹. Przede wszystkim TS uznał, że brak jest podstaw, aby stwierdzić, że analiza ekonomiczna ESBC, na której zasadał się PSPP, była dotknięta oczywistym błędem w ocenie. Następnie TS doszedł do wniosku, że PSPP w sposób oczywisty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celu, tj. zapewnienia stabilności stopy inflacji i przeciwdziałania deflacji. W ocenie TS warunki stosowania PSPP nie były selektywne, zwłaszcza nie były nakierowane na spełnienie potrzeb finansowych tylko niektórych państw strefy euro. Ponadto, ustanawiając PSPP, ESBC wyważył wchodzące w grę interesy w taki sposób, by skutecznie zapobiec niedogodnościom, które mogłyby wystąpić podczas realizacji programu i byłyby oczywiście nieproporcjonalne do zakładanego celu.

Odnosząc się do drugiej zasadniczej kwestii, TS uznał, że PSPP nie narusza zakazu monetyzacji długu³² (art. 123 TFUE). Gwarancje bowiem wynikające z PSPP zapewniają, że przy nabyciu obligacji wyemitowanych przez państwo członkowskie prywatny podmiot gospodarczy nie może być

³⁰ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 45-70.

³¹ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 71-100.

³² C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 101-167.

pewny, że zostaną one faktycznie wykupione przez ESBC w dającej się przewidzieć przyszłości. Program PSPP oddziałuje - w ocenie TS - na politykę budżetową państw strefy euro w zakresie niepozwalającym kwalifikować go jako monetyzacji długu.

Europejski System Banków Centralnych, zdaniem TS, uzasadnił w wystarczający sposób decyzję 2015/774 w świetle wymogów art. 296 akapit drugi TFUE³³: „31. (...) O ile wymagane (...) uzasadnienie aktu prawnego Unii winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie prawodawcy (...) o tyle nie jest wymagane, by owo uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne. 32. W szczególności jeżeli jest to akt przeznaczony do ogólnego stosowania i wynika z niego zasadniczy cel zamierzony przez instytucje, nie można wymagać odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych rozwiązań technicznych, które zostały dokonane”.

4. Konkludując, w wyrokach dotyczących Traktatu z Maastricht, a następnie Traktatu z Lizbony, FTK nie koncentrował się, jak uprzednio, na ochronie praw człowieka w kontekście unijnym (wyroki *Solange I* oraz *Solange II*), lecz w ramach kontroli konstytucyjności wykreował dwie własne konstrukcje, a mianowicie kontrolę *ultra vires* oraz kontrolę tożsamości konstytucyjnej (*Identitätskontrolle*)³⁴.

Sprawa kontroli konstytucyjności wydaje się nieco prostsza w przypadku aktów prawa krajowego, natomiast w relacjach zewnętrznych przenosimy się na poziom zgodności traktatów z konstytucją, czyli relacji z podmiotami zagranicznymi. Zakwestionowanie przez krajowy sąd konstytucyjny traktatu wielostronnego może wywołać doniosłe skutki dla współpracy międzynarodowej większej grupy państw (np. kwestie rozbrojenia, międzynarodowego sądownictwa karnego, handlu międzynarodowego, ochrony klimatu lub praw człowieka) oraz prowadzić do osłabienia

³³ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 29-44.

³⁴ Zob. szerzej M. Ludwigs, P. Sikora, *Der Vorrang des Unionsrechts unter Kontrollvorbehalt des BVerfG*, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2016, nr 3, s. 121-131.

współpracy międzynarodowej. Szczególnie kontrowersyjna jest kontrola aktów instytucji UE (w tym wyroków TS) czyli prawa wtórnego Unii jako ponadnarodowej struktury zarządzania³⁵ o dużym znaczeniu politycznym, gospodarczym i finansowym dla całej grupy państw członkowskich³⁶. Samo badanie konstytucyjności nie jest z góry naganne, istotne jest natomiast jak sąd krajowy zachowa się w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności, zwłaszcza w kontekście relacji między prawem krajowym i prawem unijnym (międzynarodowym).

W przypadku kontroli *ultra vires*, jeżeli nie sposób uzyskać zadowalającej ochrony prawnej na poziomie Unii (TS), FTK przyznaje sobie kompetencję do kontroli, czy akty prawne UE uchwalone zostały w ramach kompetencji powierzonych Unii przez Niemcy i czy są zgodne z zasadą pomocniczości (art. 23 UZ). Konstrukcja tożsamości konstytucyjnej jest nieco bardziej wyrafinowana, a jednocześnie trudniejsza do zaistnienia. Chodzi bowiem o sytuację, w której Unia naruszałaby swoimi aktami fundamenty konstytucyjne RFN (art. 79 ust. 3 UZ).

Zgodnie z praktyką FTK jego kontrola powinna być od strony proceduralnej poprzedzona uprzednim zasięgnięciem opinii TS (pytanie prejudycjalne). Federalny Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak pierwszeństwo orzeczeń i interpretacji prawa Unii przez TS tylko wtedy, gdy Trybunał ten nie naruszy „uznanych zasad metodologicznych” i nie jest „obiektywnie arbitralny”³⁷.

Od strony merytorycznej sformułowane już wcześniej w orzecznictwie FTK przesłanki aktu *ultra vires* sprowadzają się do tego, że działanie musi być „dostatecznie kwalifikowane” (*hinreichend qualifiziert*), co w odniesieniu do podziału kompetencji między Unią a jej państwami

³⁵ O pojęciu ponadnarodowości zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską. Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 112-117.

³⁶ Zob. Postanowienie FTK z 14.01.2014 r., 2 BvR 2728/13 (opinia odrębna sędzi Lütke-Wolff).

³⁷ 2 BvR 859/15, pkt 112.

członkowskimi oznacza „wyraźne” i „oczywiste” (*offensichtlich, ersichtlich*) działanie instytucji lub organów Unii, charakteryzujące się „strukturalnie znaczącym przesunięciem kompetencji kosztem państw członkowskich” (*strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten; erheblich ins Gewicht fällt*), czyli wymagające zastosowania art. 48 ust. 2–5 TUE, a w Niemczech art. 23 ust. 1 UZ³⁸. Mamy tu do czynienia z pojęciami ogólnymi, nieostrymi i wartościującymi, których zastosowanie nie jest pozbawione ryzyka arbitralności.

5. Federalny Trybunał Konstytucyjny świadom jest, że kwestionowanie norm prawa UE przez sądy krajowe utrudniałoby lub uniemożliwiłoby funkcjonowanie Unii. Stwierdza jednak również, że uznanie przez państwa członkowskie nieograniczonej kompetencji TS mogłoby prowadzić do samowolnego rozszerzania kompetencji przez instytucje Unii bez zgody narodu niemieckiego, czyli podważałoby zasadę powierzenia kompetencji powiązaną z wymogami demokratycznej legitymizacji władzy publicznej i suwerenności narodowej³⁹.

FTK nie podważa dopuszczalności powierzenia Unii niektórych kompetencji władczych, ani pierwszeństwa stosowania jej prawa przed prawem krajowym, a także interpretacji prawa UE przez TS. Dodaje jednak, że zasady te podlegają ograniczeniom wynikającym z prawa niemieckiego - w szczególności pierwszeństwo stosowania prawa UE wynika z upoważnienia konstytucyjnego i ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem i przekazanie kompetencji (art. 23 UZ)⁴⁰. O tym, czy granica ta została przekroczona, rozstrzygać ma ostatecznie FTK w ramach kontroli konstytucyjności⁴¹.

³⁸ 2 BvR 859/15, pkt 110.

³⁹ 2 BvR 859/15, pkt 111.

⁴⁰ 2 BvR 859/15, pkt 111; Wyrok FTK z 30.06.2009 r. (2 BvE 2/08), pkt 331, 332.

⁴¹ Przypomnijmy, że w 2010 r. FTK odrzucił skargę konstytucyjną (wyrok FTK z 6.07.2010 r., 2 BvR 2661/06), która kwestionowała wyrok TS z 22.11.2005 r. (C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709) podważający zgodność z prawem UE fragmentów niemieckiej regulacji w obszarze prawa pracy (zasada niedyskryminacji ze względu na wiek). Ten wyrok FTK, niedotyczący

Pamiętajmy jednak, że rozstrzyganie sporów na tle stosowania prawa UE (interpretacja i kontrola legalności) państwa członkowskie zobowiązały się poddać, w duchu lojalnej współpracy, obowiązkowej i wyłącznej jurysdykcji TS (art. 19 TUE, art. 258-260, 263-269, 344 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości pełni w tym kontekście funkcję sądu konstytucyjnego (badanie zgodności prawa UE z jej traktatami założycielskimi) oraz sądu najwyższego (ujednolicanie interpretacji prawa Unii).

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii przed prawem krajowym nie jest wprawdzie normą traktatową prawa UE, lecz wykrystalizowała się w wyniku interpretacji traktatów założycielskich przez TS, akceptowanej wyraźnie przez państwa członkowskie. W tym kontekście najtrudniejsza kwestia dotyczy kolizji normy unijnej z normą konstytucyjną, jeśli sprzeczności tej nie da się zapobiec w drodze przychylniej wykładni. W praktyce sprawa wydaje się prostsza w przypadku zmian Traktatów założycielskich UE, wówczas bowiem jest czas na analizę prawną i ewentualną zmianę odpowiednich norm konstytucyjnych (co w praktyce nie jest wyjątkiem). Sytuacja komplikuje się w razie konfliktu normy prawa wtórnego UE z konstytucją.

Orzecznictwo i doktryna prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego stoją wyraźnie na gruncie pierwszeństwa stosowania ich norm przed normami krajowymi, w tym konstytucyjnymi⁴². Niezależnie jednak od regulacji unijnej/międzynarodowoprawnej w wielu państwach

konfliktu z normą konstytucyjną, był przedmiotem bardzo krytycznych głosów w RFN pod adresem TS jako nadużywającego swojej kompetencji - zob. R. Herzog, L. Gerken, *Stop the European Court of Justice*, 10 September 2008 (<https://euobserver.com/opinion/26714>; dostęp 16.06.2020 r.).

⁴² Szerzej J. Kranz, *Jak postrzegać...*, s. 94–111; J. Kranz, *Pojęcie...*, s. 92–95. W świetle art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969): „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”. W deklaracji nr 17 do Traktatu z Lizbony czytamy: „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

przeważa konstrukcja konstytucyjnoprawna o primacie norm konstytucji krajowej w przypadku niedającej się usunąć sprzeczności z normą prawa unijnego (międzynarodowego). Przykładem są w tym względzie orzeczenia sądów konstytucyjnych niektórych państw, na przykład niemieckiego FTK lub polskiego TK⁴³. Chociaż niezbyt częste w praktyce, napięcia na tym tle nie sprzyjają międzynarodowej współpracy, a wynikają z odmienności konstytucyjnoprawnego punktu widzenia w poszczególnych państwach i kierowania się własnymi regułami kolizyjnymi. W takiej sytuacji istotna rola przypada rozsądnej praktyce, w tym mądrym dialogowi sądów (jeśli droga do sądu międzynarodowego jest otwarta – a tak jest w Unii).

Nie zawsze łatwo stwierdzić, czy mamy do czynienia z rzeczywistym konfliktem normy unijnej z narodową konstytucją. Jeśli jednak do tego dochodzi, możliwe są różne warianty rozwiązań (w skrajnych przypadkach wystąpienie z Unii)⁴⁴. Zauważmy jednak, że problem polega nie tyle na samej kontroli konstytucjonalności i jej kryteriach, ile na sposobach rozwiązywania sytuacji rzeczywistego konfliktu między konstytucją (prawem krajowym) a normami prawa unijnego (międzynarodowego). Czym innym jest bowiem konstruktywne poszukiwanie rozwiązań, a czym innym demonstracyjne nierespektowanie przez krajowy sąd konstytucyjny międzynarodowych zobowiązań państwa, w praktyce bez odpowiedzialności prawnej i związanych z nią konsekwencji⁴⁵. Ten ostatni, mało konstruktywny wariant wybiera FTK, co wywołuje niepokój⁴⁶.

⁴³ Np. wyrok TK z 11.05.2005 (K18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego; wyrok TK z 16.11.2011 (SK 45/09).

⁴⁴ Po pierwsze, można (prewencyjnie) dążyć do uniemożliwienia określonych zmian w traktatach założycielskich lub uchwalenia aktu prawa wtórnego. Po drugie, można zaskarżyć dany akt prawny do TSUE w formie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) albo zadać pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE), w tym również kolejne pytanie. Po trzecie, można polegać na rozsądnej i przyjaznej prawu unijnemu i orzecznictwu TSUE postawie sądów krajowych (również takiej postawie TSUE w odniesieniu do konstytucji narodowych). Po czwarte, Unia może zmienić albo uchylić obowiązującą normę jej prawa (nie jest to jednak możliwe w drodze jednostronnej czynności państwa). Po piąte, możliwa jest zmiana odpowiedniej normy konstytucyjnej. Po szóste, najdalej idącym rozwiązaniem jest wystąpienie z UE, co zresztą Traktat z Lizbony dopuszcza po raz pierwszy w sposób wyraźny (art. 50 TUE). Zob. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5, poz. 49, pkt 6.4.

⁴⁵ Zob. przypisy 44, 83, 84.

Przywoływana w tym kontekście suwerenność narodowa łączy się z aspektem konstytucyjnoprawnym i sprowadza do demokratycznego legitymizowania władzy oraz jej kontroli. W tym sensie mówi się często o władzy najwyższej (w państwie). Jednak w relacjach zewnętrznych status państwa jako członka społeczności międzynarodowej (suwerenność państwa) nie wynika ani z jego władzy najwyższej wobec innych podmiotów, ani z niezależności od prawa. Co więcej, współpraca i koegzystencja państw mogą istnieć tylko w ramach prawa unijnego (międzynarodowego), którego są one autorami. Ani prawo unijne, ani prawo międzynarodowe nie daje jednak państwom kompetencji do naruszania wiążących je zobowiązań, podobnie jak prawo krajowe (w tym konstytucja) nie jest legalną podstawą takich naruszeń⁴⁷. Państwa ponoszą z tego tytułu odpowiedzialność, chociaż nie zawsze jest ona skutecznie egzekwowana.

6. Na tym tle można lepiej zrozumieć aktywność FTK, który w ostatniej dekadzie (jak już wspomniano) wielokrotnie, w szeroko uzasadnionych wyrokach dotyczących tematyki unijnej, krążył wokół ewentualnego naruszenia niemieckiej konstytucji. Nie stwierdził jednak takiego naruszenia zarówno na poziomie prawa traktatowego, jak i prawa wtórnego. Wyrok z 5.05.2020 r. stanowi wyłom w dotychczasowej praktyce FTK⁴⁸.

⁴⁶ Zob. Sądy krajowe nie mogą rościć sobie pierwszeństwa wobec Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wspólne oświadczenie w obronie porządku prawnego Unii Europejskiej, Rzeczpospolita z 1.06.2020 r.

⁴⁷ Szerzej J. Kranz, *Pojęcie...*, s. 87-108.

⁴⁸ Szerzej F.C. Mayer, *Auf dem Weg zum Richterfaustrecht? Zum PSPP-Urteil des BVerfG*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r. (<https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>; dostęp: 12.06.2020 r.); A. Brade, M. Gentzsch, *Der währungspolitische Kontrollmaßstab des BVerfG als „Ultra-vires-Akt“?*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r., (<https://verfassungsblog.de/pspp-mit-pepp/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

Punktem wyjścia jest sformułowany w skardze konstytucyjnej do FTK zarzut naruszenia praw obywatelskich wynikających z art. 38 ust. 1 zd. 1 w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 UZ (zasady demokracji i suwerenności ludowej) oraz zarzut naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 UZ)⁴⁹. Dojść miało do tego w wyniku zaniechań ze strony niemieckiego rządu i Bundestagu. W opinii skarżących decyzja EBC z 2015 r., ustanawiająca nowy mechanizm wspomagania finansowego w strefie euro (PSPP), została uchwalona z naruszeniem podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi (art. 119, art. 127 i n. TFUE oraz art. 17 Statutu EBC).

Według FTK art. 38 ust. 1 UZ definiuje pozycję prawną obywateli jako wyborców i kontrolerów legitymizujących demokratycznie władzę państwową. Oparta na tym artykule skarga konstytucyjna ma zapewnić im realny wpływ na zakres kompetencji Bundestagu i chronić je przed ograniczeniami wynikającymi z pominięcia procedury z art. 23 ust. 1 UZ (zezwalającego na powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych)⁵⁰. W powiązaniu z wyrażającym zasadę suwerenności ludowej art. 20 UZ obywatele niemieccy mają roszczenie o podleganie tylko takiej władzy publicznej, którą demokratycznie legitymizowali i na którą mają wpływ. Z kolei art. 79 ust. 3 UZ wyznacza nieprzekraczalne granice powierzenia Unii niektórych niezbywalnych kompetencji, co FTK kontroluje w ramach tzw. tożsamości konstytucyjnej⁵¹.

W swoim wyroku FTK uznał większość argumentów skarżących, odrzucił jednak zarzuty naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej (art. 79 UZ) oraz monetyzacji długu publicznego (art. 123 TFUE). Co jednak najważniejsze, FTK odrzucił wyrok TS⁵², w którym ten nie podzielił obaw i

⁴⁹ Za tymi artykułami kryje się problematyka suwerenności ludu (*Volkssouveränität*) oraz demokratycznie legitymizowanej władzy.

⁵⁰ 2 BvR 859/15, pkt 101, 103.

⁵¹ 2 BvR 859/15, pkt 99, 101.

⁵² C-493/17, Heinrich Weiss i in.

zarzutów sformułowanych we wniosku prejudycjalnym FTK z 18.07.2017 r.⁵³.

Główny argument FTK opiera się na tym, że swoją decyzję z 2015 r. w sprawie programu PSPP Europejski Bank Centralny podjął bez całościowej oceny (prognozy) proporcjonalności wpływu tego programu z zakresu polityki pieniężnej (kompetencja wyłączna UE) na politykę gospodarczą państw⁵⁴. W opinii FTK takie naruszenie jednej z ogólnych zasad prawa (proporcjonalności) jest strukturalnie istotne i prowadzi do uznania danego aktu za *ultra vires*⁵⁵. Z kolei zaniechanie tej oceny przez TS oznaczało, że zaakceptował on prowadzenie przez EBC polityki gospodarczej za pomocą skupu obligacji⁵⁶.

Co jednak ciekawe, FTK w swoim wyroku uchylił furtkę stwierdzając, że ostateczne zakwalifikowanie zachowania rządu i Bundestagu jako niekonstytucyjne, a decyzji EBC jako *ultra vires*, będzie możliwe dopiero po przedstawieniu przez EBC zaniechanej analizy/prognozy wpływu programu finansowego (PSPP) na politykę gospodarczą⁵⁷. Trybunał wyznaczył ultymatywnie rządowi i parlamentowi RFN trzymiesięczny termin, aby doprowadziły do kompletnego zastosowania przez EBC zasady proporcjonalności⁵⁸. Nawet jeśli uznać to za wyraz woli załagodzenia konfliktu, manewr ten wydaje się nieco kuriozalny, ponieważ FTK nie

⁵³ Treść wniosku powtórzona w wyroku FTK z 5.05.2020, pkt 80. FTK poprosił nie tylko o interpretację prawa Unii, ale również o ocenę ważności decyzji EBC.

⁵⁴ 2 BvR 859/15, pkt 125, 138, 139, 141, 154; zob też A. Steinbach, *Ultra schwierig*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r. (<https://verfassungsblog.de/ultra-schwierig/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

⁵⁵ 2 BvR 859/15, pkt 113, 116, 118, 165.

⁵⁶ 2 BvR 859/15, pkt 162. Zob. też Peter Huber [sędzia sprawozdawca]: *Das EZB-Urteil war zwingend*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.05.2020.

⁵⁷ 2 BvR 859/15, pkt 179.

⁵⁸ 2 BvR 859/15, pkt 232–235.

udowodnił, że w wyniku zaniechania tej analizy program PSPP wywołał negatywne skutki, a jedynie stwierdził potencjalność takiego rezultatu.

Innymi słowy, FTK dopuścił, że akt EBC może okazać się zgodny z prawem UE. Gdyby tak się stało, wówczas pojawia się pytanie, co począć z wyrokiem TS. Niemiecki Trybunał określił bowiem wyrok TS jako metodologicznie nie do przyjęcia (*methodisch nicht vertretbar*), całkowicie niewytłumaczalny (*schlechterdings nicht nachvollziehbar*) oraz obiektywnie arbitralny (*objektiv willkürlich*), a tym samym *ultra vires*⁵⁹. Ton tego rodzaju sformułowań pod adresem TS (w składzie Wielkiej Izby) wydaje się wykraczać poza przyjęte granice i wskazywać na pozamerytoryczne względy.

Gdyby z kolei EBC nie dostarczył oczekiwanej analizy, to po upływie wspomnianego terminu Bundesbank - na mocy wyroku FTK - zobowiązany byłby odstąpić od udziału w programie PSPP i zaprzestać skupowania obligacji na rynku wtórnym. Tym samym FTK świadomie dopuszcza destrukcyjny skutek swojego wyroku dla całej strefy euro, na co godzi się w imię swoich rozumianych i jednostronnie interpretowanych zasad.

Nawet uwzględniając pewien margines błędu, zakwalifikowanie tych działań przez FTK jako *ultra vires* wydaje się radykalne lub wręcz prowokacyjne⁶⁰. Możliwe było zadanie dodatkowego pytania prejudycjalnego. Z kolei frontalne podważenie autorytetu TS otwiera *volens volens* furtkę dla podobnych działań innych sądów krajowych, co nie pozostaje bez skutku dla przyszłości Unii i czego FTK musiał być świadom.

7. Uzasadnienie wyroku FTK z 5.05.2020 r. wydaje się mało przekonujące. Jednoznaczna i trafna jest też reakcja nań ze strony TS⁶¹.

⁵⁹ 2 BvR 859/15, pkt 112, 116, 117, 118, 119, 133, 141, 153.

⁶⁰ M. Poiares Maduro, *Some...Verfassungsblog* z 6.05.2020 r.; W.H. Buiters, *Germany's Judges Declare War on the ECB* (<https://www.project-syndicate.org/commentary/german-constitution-court-ecb-pspp-ruling-by-willem-h-buiters-2020-05>; dostęp: 12.06.2020 r.).

⁶¹ Komunikat prasowy TS nr 58/20 z 8.05.2020 r.: wyrok wydany przez TS „wiąże sąd krajowy przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu. (...) Jedynie Trybunał Sprawiedliwości (...) jest właściwy, by

- **Po pierwsze**, wypracowane w orzecznictwie FTK modele kontroli oraz przepisy konstytucyjne, będące podstawą skargi konstytucyjnej (art. 38, art. 20 i art. 79 UZ), opierają się na tak ogólnych kryteriach, że umożliwiają sformułowanie prawie każdej skargi (zbliżając się do *actio popularis*)⁶². Kuriozalna jest sytuacja, w której ogólne pojęcia dają obywatelowi prawo do skargi konstytucyjnej mającej chronić (bezbronnie?) Bundestag oraz rząd przed ograniczającymi ich kompetencje uchwalonymi niedemokratycznie aktami prawa wtórnego UE. Połączenie kontroli *ultra vires* i kontroli tożsamości konstytucyjnej mogłoby w tym kontekście ograniczyć margines nadużyć. Czy ta nieco przesadna dopuszczalność skargi konstytucyjnej, sprzyjająca aktywizmowi zarówno po stronie obywateli⁶³, jak i samego FTK, jest najwyższym dowodem demokratycznej troski? Skłaniać się raczej można ku poglądowi, że wyrok FTK jest nadużyciem⁶⁴.
- **Po drugie**, zarzut przekroczenia powierzonych Unii kompetencji nie ma w omawianym przypadku solidnych podstaw. W świetle wspomnianych wyżej i sformułowanych przez FTK przesłanek widać wyraźnie, że nie da się przyporządkować stanu faktycznego kryteriom wymaganym dla działań *ultra vires* (subsumpcja). Jeśli naruszenie było tak oczywiste i poważne, to czy konieczne było skierowanie pytań prejudycjalnych do TS, zwłaszcza po ponad dwóch latach od momentu uchwalenia decyzji EBC. Z kolei od odpowiedzi TS minęło

stwierdzić niezgodność aktu instytucji Unii z prawem Unii. Rozbieżność opinii co do ważności owych aktów pomiędzy sądami państw członkowskich mogłaby bowiem podważyć jedność unijnego porządku prawnego, z uszczerbkiem dla pewności prawa. (...) Sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności postanowień prawa Unii. Jedynie w ten sposób może zostać zagwarantowana równość państw członkowskich w ramach utworzonej przez nie Unii”.

⁶² Zob. postanowienie FTK z 14.01.2014 r. (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędziego Gerhardta.

⁶³ Grono skarżących pozostaje w omawianych sprawach bardzo podobne - te same osoby i/lub grupy ze środowisk radykalnie prawicowych lub lewicowych.

⁶⁴ F.C. Mayer, *Auf dem Weg...*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r.

półtora roku do wyroku z 5.05.2020 r., w którym FTK domaga się przedstawienia oceny programu PSPP.

- **Po trzecie**, trudno też dostrzec konkretne negatywne skutki programu PSPP dla konkretnych praw materialnych skarżących obywateli RFN. Nie widać, jakie kompetencje władz niemieckich uległy strukturalnie znaczącemu przesunięciu na rzecz UE. Wiadomo natomiast, że kilkuletnia realizacja programu PSPP nie wywołała negatywnych skutków lub reakcji i jest pozytywnie oceniana przez fachowców.
- **Po czwarte**, odwołanie do zasady proporcjonalności wydaje się polegać na nieporozumieniu⁶⁵, ponieważ podział kompetencji między państwami albo między instytucjami UE jest sprawą przede wszystkim polityczną, a zasada prawna proporcjonalności (w przeciwieństwie do subsydiarności) jest najmniej odpowiednim narzędziem, ponieważ stosuje się ją do oceny wykonywania kompetencji.
- **Po piąte**, podważanie solidnego uzasadnienia wyroku TS (w składzie Wielkiej Izby) wydaje się opierać nie tylko na przekonaniu, że demokratyczna legitymacja TS i EBC jest niedostateczna, lecz również sugerować brak profesjonalizmu po stronie obu unijnych instytucji⁶⁶.
- **Po szóste**, funkcjonowanie EBC w obszarze kompetencji wyłącznej UE charakteryzuje się kompetencjami o charakterze w większym stopniu celowościowym i dyskrecjonalnym, których wykonywanie

⁶⁵ Szerzej T. Marzal, *Is the BVerfG PSPP decision “simply not comprehensible”? A critique of the judgment’s reasoning on proportionality*, Verfassungsblog z 9.05.2020 r.

(<https://verfassungsblog.de/is-the-bverfg-pspp-decision-simply-not-comprehensible/>;
dostęp: 12.06.2020 r.);

P. Meier-Beck, *Ultra vires?* (<https://www.d-kart.de/en/blog/2020/05/11/ultra-vires/>;
dostęp: 12.06.2020 r.).

⁶⁶ A. Steinbach, *Ultra schwierig...*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r.

podlega ograniczonej kontroli sądowej⁶⁷. Mało realistyczne jest oczekiwać, że organy sądowe (unijne lub narodowe) będą trafnie i niezawodnie oceniać kompleksowe, specjalistyczne i polityczne aspekty polityki pieniężnej.

- **Po siódme**, mamy do czynienia po stronie FTK ze specyficznym wybiegiem prawnym. Otóż FTK stwierdza naruszenie praw obywateli w kontekście naruszenia konstytucji RFN przez rząd i Bundestag. Co jednak kryje się w tym kontekście pod pojęciem *ultra vires*. Otóż FTK bada zgodność z konstytucją norm prawa wtórnego UE, ale naruszenie wiąże z przekroczeniem zakresu kompetencji przyznanych Unii, a ten zakres to nic innego jak traktaty unijne. Tym samym FTK przechodzi mimowolnie do oceny (nie tylko formalnej) konkretnych norm lub aktów unijnych w świetle prawa Unii⁶⁸ i nie zamierza respektować wyroków TS.
- **Po ósme**, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wszystkie kompleksowe kwestie z dziedziny polityki pieniężnej mają być rozstrzygane koniecznie przez sądy⁶⁹.

8. Powyższe uwagi skłaniają do refleksji na temat dwóch, związanych z omawianym wyrokiem, ważnych kwestii: problemu demokratycznej legitymacji oraz granic orzekania sądowego (*justiciability*).

Opinia o niedemokratycznie legitymizowanej Unii formułowana jest głównie, chociaż nie tylko, w Niemczech. Powstaje wrażenie, że FTK broni RFN i jej obywateli przed niekontrolowaną demokratycznie ekspansją kompetencyjną Unii (zwłaszcza TS) i jej zakusami na fundamentalne zasady demokracji. W tym kontekście krajowy sąd konstytucyjny, jako sąd tzw. ostatniego słowa, jawi się jako najwyższy gwarant demokracji i, jak

⁶⁷ Zob. przyp. 87

⁶⁸ 2 BvR 859/15, pkt 165.

⁶⁹ Zob. Postanowienie FTK z 14.01.2014 (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędziego Gerhardta, pkt 8.

przypomniał jeden z byłych sędziów, nadszedł wreszcie czas, aby FTK głośno o tym przypomnieć⁷⁰. Jak jednak oceniać demokratyczną legitymację sędziów FTK? Można zapytać: *Quis custodiet ipsos custodes?*

W doktrynie i praktyce niemieckiej kontrola konstytucyjności odwołuje się głównie do zasad demokracji i suwerenności ludu, odzwierciedlonych w art. 20, 23, 38 i 79 UZ. Są to użyteczne z punktu widzenia FTK „protezy”, ale należy ich używać z rozmysłem. Z orzecznictwa FTK wynika, że na podstawie prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych (art. 38) każdy obywatel RFN ma prawo do skargi konstytucyjnej, która obejmuje swoim zakresem stan demokracji w UE, kolejne zmiany traktatów założycielskich oraz normy prawa wtórnego UE. Taka skarga sprowadza się w istocie do zastrzeżonej dla innych podmiotów kontroli abstrakcyjnej⁷¹ oraz prowadzić może do nieobliczalnych skutków⁷². Od wyroku w sprawie Maastricht FTK nie kryje, że ewolucja UE, zwłaszcza w kontekście UGiW, jest dla niego poważnym problemem.

Na czym więc miałyby polegać tzw. deficyt demokratyczny UE⁷³ w interpretacji FTK? W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony (2009 r.)⁷⁴ FTK

⁷⁰ Najdobitniej i najobszerniej wyraził się w tym duchu były sędzia FTK D. Grimm, *Jetzt war es wo weit*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 18.05.2020 r. („Der Konflikt der beiden Gerichte hat seinen Grund im Demokratiedefizit der Europäischen Union. Irgendwann musste Karlsruhe Luxemburg in die Schranken weisen. Am 5. Mai ist es geschehen”).

⁷¹ Chr. Tomuschat, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, German Law Journal 2009, vol. 10, nr 8, s. 1259-1261.

⁷² Postanowienie FTK z 14.01.2014 r. (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędzi Lütke-Wolff: „Dass einige unabhängige deutsche Richter unter Berufung auf die deutsche Auslegung des Demokratieprinzips und auf die Grenzen, die sich hieraus und aus unserer Lesart der Art. 123 ff. AEUV für die zulässigen Befugnisse der unabhängigen Europäischen Zentralbank ergeben, eine Entscheidung mit unkalkulierbar weitreichenden Konsequenzen für die ins Werk gesetzte Währung der gesamten Eurozone und die davon abhängigen Volkswirtschaften treffen, erscheint als Anomalie von höchst zweifelhafter demokratischer Qualität“ (pkt 28).

⁷³ Szerzej zob. J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 3, s. 5-25.

⁷⁴ Zob. Th. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy - wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3,

stwierdził, że zasada demokracji w UE nie musi być realizowana na wzór państw członkowskich, a tzw. deficyt demokracji można naprawić po spełnieniu czterech przesłanek: 1) zakres kompetencji unijnych musi być zgodny z zasadą powierzenia; 2) kompetencje UE powinny być wykonywane w procedurach decyzyjnych mających charakter kooperatywny; 3) państwa członkowskie mają pozostać gospodarzami procesu integracyjnego; 4) należy zachować równowagę między kompetencjami UE a kompetencjami państw członkowskich⁷⁵. Trafna jest uwaga, że „przesłanki te zostały wyrażone w sposób dość ogólny, a ich znaczenie nie jest w pełni jasne (...). Daje to Trybunałowi pole manewru i możliwość uniknięcia negatywnej decyzji, ale z drugiej strony cała ta procedura to miecz Damoklesa nad każdym dalszym krokiem w kierunku pogłębiania unijnej integracji (...). Wyrok w sprawie Traktatu Lizbońskiego przypomina bombę (...). Nikt nie ma pojęcia, kiedy może on eksplodować oraz jakie szkody spowodować w największym projekcie europejskim”⁷⁶.

Pojawia się niekiedy teza, że ewolucja Unii i dalsze powierzenie jej kompetencji władczych nie będzie możliwe bez „odpowiedniej skali demokratycznej kontroli instytucji unijnych”⁷⁷. W przeciwieństwie do zwykłej iluzji mamy tu do czynienia ze złudzeniem kwalifikowanym, czyli tak kuszącym, że chce się w nie wierzyć. Tymczasem wiadomo, że nie sposób tego celu osiągnąć, ponieważ nie ma ku temu realistycznych recept i instrumentów, ale również politycznej woli.

Demokracja w państwie nie jest ani idealna, ani tak doskonała, a brak (deficyt) demokracji w Unii nie jest tak fatalny, jak się niekiedy uważa. Nie ma też uniwersalnego modelu demokracji. Dodajmy, że pojmowanie demokracji przez FTK wydaje się dość tradycyjne (konserwatywne) i

s. 4–17; J. Barcz, *Wybrane problemy...*, s. 17 i nast.

⁷⁵ Wyrok FTK z 30.6.2009 r. (2 BvE 2/08), pkt 266, 272.

⁷⁶ Th. Giegerich, *Ostatnie...*, s. 14.

⁷⁷ H.A. Winkler, *Mehr Europa darf nicht weniger Demokratie bedeuten*, Die Welt z 22.05.2020 r.

nieadekwatne do wymogów współczesnego świata, w tym nowatorskiego charakteru UE⁷⁸.

Jeśli wziąć za podstawę do porównań model demokracji w państwie, to problem demokracji w stosunkach międzynarodowych, w tym w UE, jawi się jako rodzaj kwadratury koła. Demokracja w państwie i w Unii nie będzie identyczna, lecz mogą to być warianty dobrze się uzupełniające. W płaszczyźnie międzynarodowej nie należy wykluczać innych modeli demokracji, lecz trzeba ją definiować odpowiednio do potrzeb i specyfiki międzynarodowej rzeczywistości.

Widać narastające napięcie między narodową formą państwa i demokracji w państwie a zjawiskami transnarodowymi i ewolucją prawa międzynarodowego. Ten stan rzeczy można jednak złagodzić nowymi możliwościami w ramach współpracy międzynarodowej, jak to ma miejsce w UE. W gruncie rzeczy mamy do czynienia nie tyle z deficytem, ile z nieuchronną różnicą między modelem demokracji w państwie i w relacjach międzynarodowych. Często również jest to bardziej deficyt polityki państw niż deficyt unijnej demokracji.

Na tym tle skargi obywateli RFN na naruszanie przez Unię ich demokratycznych praw postrzegać można jako ekscesywne: powinny one skłaniać nie tyle do skargi, ile do refleksji konstytucyjnej. Próbuąc wybawić europejskie państwa narodowe od zakusów Brukseli, FTK wkracza nieuchronnie na pole działania politycznych organów państwa (zwłaszcza rządu i parlamentu), narzucając im nie tylko sposób interpretacji prawa UE, ale także ograniczając swobodę manewru politycznego działania⁷⁹.

9. Za wyrokiem z 5.05.2020 r. kryje się przekonanie FTK, że nie ma spraw, których nie da się prawnie uregulować oraz prawnie rozstrzygnąć.

⁷⁸ Ch. Tomuschat, *The Ruling...*, s. 1260.

⁷⁹ Th. Giegerich pisze w związku z tym nieco ironicznie, że w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK chronił „parlament [niemiecki] przed samym sobą, w imię demokracji jako zasady obiektywnej”, *Ostatnie...*, s. 12.

Tymczasem niektóre kwestie się do tego nie nadają. Domaganie się prognozy oddziaływania programu PSPP na politykę gospodarczą państw ma w istocie rzeczy charakter hipotetyczno-abstrakcyjny i sprowadza się do wymuszania na instytucjach unijnych oceny kwestii, których niekiedy nie sposób rozstrzygnąć. Co więcej, i co gorsza, takiemu pogładowi towarzyszy przekonanie FTK, że on sam dysponuje wiedzą, kompetencją i kryteriami pozwalającymi mu ocenić analizę EBC oraz TS⁸⁰.

W 2014 r. pojawiły się *vota separata* dwojga sędziów FTK do postanowienia o skierowaniu wniosku prejudycjalnego do TS (w sprawie OMT⁸¹). W opiniach tych przedstawiono dobrze uzasadnione argumenty za dopuszczalnymi - na gruncie prawa niemieckiego - wariantami wstrzeźliwości sędziowskiej, w tym odrzuceniem skargi konstytucyjnej⁸². Przypomnijmy też, że w postępowaniu przed TS (2015 r.) Irlandia, rządy grecki, hiszpański, francuski, włoski, niderlandzki, portugalski i fiński, a także Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz EBC zakwestionowały dopuszczalność wniosku FTK o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Najdosadniej wyraził się rząd włoski stwierdzając, że wniosek taki „nie może zostać zbadany przez Trybunał, ponieważ [niemiecki – J.B., J.K.] sąd odsyłający nie przyznaje udzielonej na ten wniosek odpowiedzi Trybunału znaczenia ostatecznej i wiążącej interpretacji. Ów sąd odsyłający zastrzega sobie bowiem prawo, aby w sposób ostateczny ustalić, czy sporne decyzje są ważne w świetle przesłanek i ograniczeń określonych przez niemiecką Ustawę Zasadniczą.”⁸³. W kolejnej sprawie dotyczącej wniosku prejudycjalnego do TS (program PSPP) doszło do powtórzenia uprzedniej sytuacji, kiedy to

⁸⁰ T. Marzal, *Is the BVerfG...*, Verfassungsblog z 905.2020 r.

⁸¹ Zob. wyrok TS (Wielka Izba) z 16.06.2015 r., C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400, zaakceptowany przez FTK (wyrok FTK z 21.06.2016 r., 2 BvR 2728/13).

⁸² Postanowienie FTK z 14.01.2014 (2 BvR 2728/13), opinie odrębne sędzi Lubbe-Wolff i sędziego Gerhardta. Sędzia Lubbe-Wolff przypomina między innymi amerykańską doktrynę *political question*.

⁸³ C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, pkt 11 i 18.

rząd włoski wniósł o odrzucenie tego wniosku i powtórzył, że FTK zadaje pytania dla czystej formalności, aby potem samemu ocenić decyzję EBC⁸⁴.

W powołanych sprawach prejudycjalnych doszły również do głosu inne istotne elementy. Chodziło m.in. o (trafny w istocie) zarzut, że pytania FTK mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny⁸⁵: „rządy grecki, francuski, portugalski i fiński, a także Komisja i EBC wskazują, że pytanie [piąte - J.B.J.K.] ma charakter hipotetyczny lub co najmniej dotyczy niepewnej ewolucji prawa Unii. Rząd portugalski i Komisja podkreślają ponadto, że byłoby niewłaściwe, aby Trybunał wypowiadał się w przedmiocie takiego rozwoju sytuacji, stanowiącego jedynie zwykłą ewentualność”⁸⁶. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że w dziedzinie polityki pieniężnej (wyłączna kompetencja UE) EBC dysponuje kompetencją dyskrecjonalną, która z istoty swej podlega ograniczonej kontroli sądowej⁸⁷.

Próba dowodzenia przez FTK, że jego wyrok z 5.05.2020 r. był nieodzowny (*zwingend*), a jego rola sprowadza się nie tyle do przeformowania własnego stanowiska, ile do nakłonienia TS do przeprowadzania gruntownej i pogłębionej kontroli, wydaje się chybiona⁸⁸. Jest to raczej wyraz aktywizmu sędziowskiego.

⁸⁴ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 17.

⁸⁵ C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, pkt 20.

⁸⁶ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 161.

⁸⁷ C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*: „22. Wreszcie rząd włoski podnosi, że przedłożone Trybunałowi pytania oparte są na zarzutach kwestionujących wybór dokonany przez EBC w ramach przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych oraz przy wykonywaniu decyzji 2015/774. Tymczasem kontrola Trybunału nie może dotyczyć wykonania tego rodzaju decyzji i ogranicza się, w dziedzinie polityki pieniężnej, do aspektów proceduralnych”. Zdaniem TS: „30. (...) W niniejszej sprawie, w której instytucji Unii przysługuje szeroki zakres uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania gwarancji proceduralnych, do których zalicza się ciężący na ESBC obowiązek zbadania w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy oraz uzasadnienie w wystarczający sposób swych decyzji”.

⁸⁸ P. Huber (sędzia sprawozdawca) na łamach *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 13.05.2020 r.; zob. też *Deutsch-Polnische Richtervereinigung/Polsko-Niemieckie Stowarzyszenie Sędziów*, Drezno, 26.05.2020 r., sędzia FTK, Dr. U. Maidowski: „Zarzucaliśmy TSUE działanie *ultra vires*, ale nie dlatego, że TSUE zrobił rzeczy, których nie mógł zrobić (...) lecz dlatego, że nie zrobił tego, co

10. Stosowana przez FTK kontrola konstytucyjności prawa UE zmierza w istocie do ograniczenia ewolucji UE i wyraża wolę obrony interesów Niemiec w imię narodowo-konserwatywnych ideałów⁸⁹. Warto pamiętać, że narodziny europejskiej integracji wiązały się z zamiarem ograniczenia ekspansji Niemiec przez wkomponowanie ich w silne międzynarodowe struktury. Podobne uzasadnienie miała UGiW i program jednolitej waluty (Traktat z Maastricht) w reakcji na zjednoczenie Niemiec („europejskie Niemcy, zamiast niemieckiej Europy”). Skorzystały na tym nie tylko Niemcy, skorzystała również Europa. Linia orzecznicza FTK w sprawach unijnych nie jest reprezentatywna dla wszystkich niemieckich instytucji i środowisk, nie pozostaje jednak bez znaczenia dla integracji Europy.

Nawet jeśli nie traktować wyroku FTK z 5 maja 2020 r. jako „zamachu” na Unię, nie sposób uciec od refleksji co do jego celów. Unijny plan odbudowy, planowany w wyniku pandemii Covid-19 (inicjatywa Komisji UE inspirowana przez tandem Merkel - Macron), idzie znacznie dalej niż poprzednie programy finansowe Unii⁹⁰. Nie można wykluczyć, że akceptacja rządu RFN dla tego planu stanowi swoistą ripostę na wyrok FTK. Wspomniany plan będzie wymagał akceptacji parlamentarnej państw członkowskich UE⁹¹, jednak zapewnienia prezesa FTK, że wyrok z 5.05.2020 r. nie ma z tym planem żadnego związku, należy przyjąć z dystansem⁹².

powinien być w ramach swoich kompetencji zrobić. To jest sedno naszego zarzutu: Nie chcemy mniej, lecz więcej TSUE – poważnego zajmowania się poważnymi kwestiami. To jest sedno naszego stanowiska. I polski rząd tego nie chce oczywiście zrozumieć”.

⁸⁹ Zob. przypisy 71, 93, 94, 95.

⁹⁰ Sędzia Maidowski (przyp. 88): „Naszym zdaniem byłoby nieodpowiedzialne czekanie z podjęciem decyzji odnośnie działania EBC akurat w momencie, kiedy EBC jest w trakcie tworzenia nowych programów”.

⁹¹ W tym kontekście pojawiły się już przeszkody inspirowane duchem wyroków FTK, zob. P. Leino-Sandberg, *Who is ultra vires now?: The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, Verfassungsblog z 18.06.2020, <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-ininterpreting-article-310-tfeu/>

⁹² M. Poiares Maduro, *Some Preliminary...*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r.

FTK ma wyraźnie problem z adaptacją do zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, a zwłaszcza tak nowatorskiej konstrukcji jak Unia Europejska, którą trudno mu usytuować w kontekście tradycyjnego rozumienia pojęć takich jak państwo, demokracja, suwerenność. Słusznie zauważa się, że reprezentowana przez FTK w kontekście unijnym teoria państwa jest mało przyjazna Unii Europejskiej właśnie dlatego, że ogranicza się tylko do teorii państwa⁹³, a w konsekwencji może spowalniać ewolucję Unii⁹⁴. FTK stoi zatem przed nowymi wyzwaniami i będzie zapewne mieć okazję do konstruktywnej refleksji⁹⁵.

⁹³ R.Chr. van Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht und Lissabon zu Euro-Rettung, Europawahl und EU-Haftbefehl II*, Baden-Baden 2018: „Die Staatstheorie des BVerfG ist ‘europafeindlich’, weil sie Staatstheorie ist“ (s. 97-98); „Obwohl man damals zu dem Ergebnis kam, den Maastricht -Vertrag (noch) für verfassungskonform zu erklären, (...) hierin fand sich eine regelrecht antipluralistische Staatstheorie mit ‘Entstaatlichungsverbot’ und ‘Kein-Demos-These’, in der eine unauflösliche Dreiheit von ‘Staat’ - ‘Souveränität’ - ‘Demokratie’ als (homogene) deutsche Nationalstaatlichkeit festgeschrieben schien. (...) Diese ‘Trinitätslehre’ beruft sich in der Maastricht -Entscheidung nur scheinbar und zur Tarnung ihre Bezüge zu Carl Schmitt auf den sozialdemokratischen Staatsrechtler Hermann Heller“ (s. 12).

⁹⁴ Th. Giegerich, *Zwischen Europafreundlichkeit und Europaskepsis - Kritischer Überblick über die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur europäischen Integration*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 1/2016, s. 47: „Im Tenor zumeist europafreundlich, sind seine Entscheidungen in ihren Begründungen (einschließlich der obiter dicta) zum Teil ausgesprochen europaskeptisch, selbst wenn sie die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes betonen. Insgesamt gesehen ist das BVerfG zwar kein Verhinderer, aber auch kein Förderer der europäischen Integration, sondern am ehesten ein Bremser“.

⁹⁵ D. Thym, *The German Constitutional Court and the Euro-Crisis: The Emperor's New Clothes?* - 20 September 2012: “In the face of an economic crisis with global repercussions, the German public has been fascinated by the role of the Constitutional Court whom they admire. A vast majority of Germans trust that the country’s highest justices will steer the euro-debate through troubled waters with legal arguments. (...) In recent years, the Court’s Second Senate had nourished the expectation that its interpretation of the principle of democracy was a lodestar for rescue operations. The debate reminded me of the fairy tale ‘The Emperor's New Clothes’. Those who aspire to ever more prestigious garments as a sign of power and wisdom risk being found to be naked at the end of the day” (<https://www.ejiltalk.org/the-german-constitutional-court-and-the-euro-crisis-the-emperors-new-clothes/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

P.S. Ostatnio EBC dostarczył władzom RFN odpowiednie analizy, które zdaniem kompetentnych obserwatorów spełniają wymagania sformułowane w wyroku FTK z 5 maja 2020 r. i tym samym powinny zamknąć spór⁹⁶.

⁹⁶ Zob. Frankfurter Allgemeine Zeitung z 27, 26 i 21 czerwca 2020 r.

Praworządność jako podstawowa wartość spajająca proces integracji europejskiej.

Rozdział 1 we Wstępie do: *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2026-2017*. Red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Unia Europejska 2020 (strony 15-35).

1. Cele wyboru dokumentów i jego struktura

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, której podstawą są wspólne wartości, zwłaszcza zaś praworządność w państwach członkowskich. Inaczej nie może być, ponieważ ze względu na zakres kompetencji Unii, obejmujący rynek wewnętrzny i kilkadziesiąt polityk, ochrona praw podstawowych oraz zasada zaufania przenika wszystkie te dziedziny.

Na wspólne korzenie aksjologiczne procesu integracji europejskiej zwrócono uwagę w motywie drugim preambuły TUE, podkreślając, że u podstawy ustanowienia Unii Europejskiej tkwi inspiracja „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.¹.

¹ Postanowienia preambuły TUE rozwinięte są w trzech pierwszych motywach preambuły Karty Praw Podstawowych UE:

„Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach.

Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań.

Traktat o Unii Europejskiej stwierdza w art. 2, iż „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.”.

Postanowienia tego artykuły mają istotne znaczenie nie tylko aksjologiczne i polityczne, lecz również normatywne. Stanowią one punkt odniesienia dla kwalifikacji państwa jako nowego państwa członkowskiego UE (art. 49 TUE) oraz stanowią podstawę procedury weryfikacji przestrzegania przez państwa członkowskie UE praworządności (art. 7 TUE).

Nowe demokracje z Europy Środkowej i Wschodniej, aspirujące w latach 90. do członkostwa w Unii Europejskiej, podlegały szczególnie pieczołowitej weryfikacji co do budowy struktur państwa demokratycznego. Punktem odniesienia były tzw. kryteria kopenhaskie (sformułowane przez Radę Europejską w 1993 r.), a sama weryfikacja przeprowadzana była początkowo w ramach procesu stowarzyszenia, a następnie procesu akcesji². „Stare” państwa członkowskie UE miały jednak poważne obawy, czy po przyjęciu tych państw do Unii nie wystąpią problemy z przestrzeganiem przez nie praworządności. Stąd też podczas prac w połowie lat 90. nad Traktatem z Amsterdamu pojawiła się propozycja ustanowienia procedury, która pozwalałaby w takim przypadku

Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym; dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju oraz zapewnia swobodny przepływ osób, usług, towarów i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości.”.

² Zob. *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2012. Zwłaszcza rozdział autorstwa A. Nowaka-Fara (*Droga Polski do Unii Europejskiej*).

na stosowe działania ze strony Unii. Znalazła ona wyraz we wprowadzeniu do ówczesnego Traktatu o Unii Europejskiej procedury art. 7³.

W swym pierwotnym brzmieniu art. 7 TUE odwoływał się do ówczesnego art. 6 ust. 1 TUE („Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”). Treść natomiast ówczesnego art. 7 TUE co do zasady jest tożsama z obecnie obowiązującymi postanowieniami ustępów 2 do 5 TUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei a następnie Traktat z Lizbony). Zasadniczym problemem było to, że ustanowiona na podstawie Traktatu z Amsterdamu w art. 7 TUE procedura ograniczała się do możliwości stwierdzenia „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie praworządności - i w takim przypadku - do zastosowania bardzo poważnej sankcji - „zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie.” (ówczesny ust. 2 art. 7 TUE). Zastosowanie tej procedury miałyby więc daleko idące następstwa polityczne i z tego względu było trudne do przeprowadzenia.

Problem ten ujawnił się w pełni w kilka miesięcy po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu (1 maja 1999 r.), gdy w Austrii - na przełomie lat 1999/2000 - partia chadecka utworzyła rząd razem ze skrajnie prawicową partią „Wolnościowych” Jörga Haidera. Wywołało to bardzo ostrą reakcją pozostałych państw członkowskich UE. Nie zdecydowano się jednak na uruchomienie obowiązującej już procedury art. 7 TUE, lecz państwa te uzgodniły na początku 2000 r. nałożenie na Austrię sankcji politycznych o charakterze „bilateralnym” (dołączyły się do tego państwa kandydujące do członkostwa)⁴.

³ Zob. W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, EU. Enlargement, and Jörg Haider*, *The Columbia Journal of European Law* 2010 Vol. 16, No. 3, s. 385 i nast.

⁴ Zob. S. Schmahl, *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett. Eine europa- und völkerrechtliche Analyse*, *EuropaRecht* 2000, nr 5, s. 819 i nast.

W 2000 r. trwała Konferencja Międzyrządowa, w wyniku której uzgodniono kolejny traktat rewizyjny – Traktat z Nicei. Wnioski z kryzysu w sprawie Austrii wyciągnięto już podczas trwania tej Konferencji. Wyrażały się one w uzgodnieniu, nakierowanym na uzupełnienie procedury art. 7 TUE mechanizmem „monitorowania” i „wczesnego ostrzegania”, w przypadku gdyby w jednym z państw członkowskich UE wystąpiła sytuacja zagrażająca dochowaniu zasad określonych w ówczesnym art. 6 ust. 1 TUE⁵.

Konsekwencją było dodanie do art. 7 TUE nowego ustępu 1 (odpowiadającemu co do zasady obecnie obowiązującemu ust. 1 art. 7 TUE), ustanawiającego taki mechanizm „wstępny”⁶. Dodano również możliwość kontroli przez Trybunał Sprawiedliwości legalności decyzji podejmowanych przez Radę (obecnie również przez Radę Europejską) w ramach procedury art. 7 TUE, niemniej „wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule.”. Trybunał musi orzec w takiej sprawie w ciągu miesiąca od daty wniosku (obecnie art. 269 TFUE).

Traktat z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), nie wprowadziły w tak ujętej procedurze art. 7 TUE zmian (poza korektami redakcyjnymi). Obecne brzmienie art. 7 TUE (potwierdzone na mocy Traktatu z Lizbony) jest następujące:

„1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada

⁵Szerzej: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, strony 24 i 115/116.

⁶Tamże, s. 116

wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki, które ciążą na tym Państwie Członkowskim na mocy Traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego Państwa.

4. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.

5. Zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w artykule 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.”⁷.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „w zakresie zainteresowania” procedury art. 7 TUE wymieniane były zarówno „stare” państwa członkowskie (na przykład Francja w związku z planami deportacji Sinti i Roma), jak i „nowe” państwa członkowskie – Bułgaria, Rumunia, przede wszystkim zaś Węgry. W praktyce okazało się, że również uzupełnienie art.

⁷ Również: art. 354 TFUE (określający zasady głosowania) oraz art. 269 TFUE (określający zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości).

7 TUE „mechanizmem wstępnym” (zawartym w ust. 1) nie jest wystarczające. Stąd Komisja Europejska, jako podmiot – obok Parlamentu Europejskiej i jednej trzeciej państw członkowskich – upoważniony do przedłożenia wniosku o wszczęcie procedury art. 7 TUE, w Komunikacie z 11 marca 2014 r. - „Nowe ramy UE nakierowane na umocnienie zasady państwa prawa” - sprecyzowała postępowanie (zwane „nowymi ramami UE na rzecz umocnienia praworządności”), które poprzedza ewentualne przedłożenia przez Komisję Europejską takiego wniosku Radzie UE⁸. Te „nowe ramy” wzbudziły co prawda pewne zastrzeżenie po stronie Służb Prawnych Rady UE⁹, niemniej państwa członkowskie zaakceptowały sprecyzowanie przez Komisję procedury, mogącej prowadzić do przedłożenia przez nią uzasadnionego wniosku. Słusznie wychodzono z założenia, że chodzi o procedurę *stricte* polityczną, nakierowaną na wyjaśnienie sytuacji w danym państwie członkowskim i – tym samym – dającą dodatkowe, polityczne możliwości oddziaływania na takie państwo, bez potrzeby wszczynania formalnej procedury przewidzianej w TUE.

Komunikat Komisji Europejskiej ma szczególną wartość również z tego względu, że – nawiązując do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości¹⁰ – sprecyzowano w nim istotę zasady państwa prawnego w rozumieniu prawa unijnego, podkreślając w tym kontekście szczególne znaczenie zasady legalności, zasady pewności prawa, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, niezależności i efektywności władzy sądowniczej i podziału władz.

Po raz pierwszy w historii UE Komisja Europejska wszczęła procedurę na rzecz ochrony praworządności 13 stycznia 2016 r. w stosunku do Polski. Zakończyła się ona 20 grudnia 2017 r. przedłożeniem przez Komisję

⁸ Dokument 1.1.1.

⁹ Bruksela, 27 maja 2014 r. (OR. en) 10296/14 LIMITE JUR 321 JAI 368 POLGEN 75 FREMP 104.

¹⁰ Zob. C. D. Classen, *Rechtsstaalichkeit als Primärrechtsgebot in der Europäischen Union – Vertragsrechtliche Grundlagen und Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte*, Europa Recht 2008, Beiheft 3, s. 7 i nast.

Europejską uzasadnionego wniosku w rozumieniu ust. 1 art. 7 TUE¹¹ (w stosunku do Węgier procedura art. 7 TUE została wszczęta przez Parlament Europejski – uzasadniony wniosek z 12 września 2018 r.¹², Komisja Europejska nie rozpoczęła już procedury na rzecz ochrony praworządności).

Dokumenty związane z procedurą na rzecz ochrony praworządności, przeprowadzoną przez Komisję Europejską w stosunku do Polski, są więc interesujące z co najmniej dwóch względów:

- ukazują one jak w praktyce działa ta procedura, wskazują na jej zalety i słabości; jak zobaczymy dalej dało to asumpt do podjęcia prac nad szerszymi i systematycznymi mechanizmami kontroli stanu praworządności w państwach członkowskich, a zwłaszcza nad mechanizmami reakcji ze strony UE na niepraworządność w państwie członkowskim, szczególnie gdy naruszenia praworządności mają charakter systemowy;
- rekapitulują one przebieg kształtowania się w Polsce po roku 2015 państwa niepraworządnego; kolejne zalecenia oraz uzasadniony wniosek Komisji Europejskiej zawierają bowiem wnikliwą, krytyczną ocenę działań ustrojowych, podejmowanych przez rządzącą formacją PiS, w świetle standardów państwa demokratycznego oraz międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

Dokumentacja zawarta w przedkładanym wyborze koncentruje się na dokumentach Komisji Europejskiej, związanych w postępowaniem na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. Niemniej wykracza ona poza taką formułę zarówno jeśli chodzi o autorów zamieszczonej dokumentacji, jak i cezurę czasową.

¹¹ Dokument 1.9. Zob. *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018.

¹² Dokumenty 2.4.2.1. i 2.4.2.2. i 2.4.2.3.

Jeśli chodzi o autorów dokumentów, to oczywiście koncentruje się ona na dokumentach Komisji Europejskiej (kolejne zalecenia, uzasadniony wniosek) sporządzonych w ramach procedury na rzecz ochrony praworządności w Polsce (część I – *Dokumenty Komisji Europejskiej*). Niezależnie od tego zamieszczone zostały dokumenty Parlamentu Europejskiego (część II – *Rezolucje Parlamentu Europejskiego*), dokumenty sporządzone przez organy organizacji międzynarodowych (część III – *Dokumenty organów organizacji międzynarodowych dotyczące problemu praworządności w Polsce*) oraz podane zostały linki do najistotniejszych raportów i stanowisk organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji sędziowskich i prokuratorskich oraz RPO (część IV – *Linki do ważniejsze raporty przygotowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia sędziowskie i prokuratorskie oraz Rzecznika Praw Obywatelskich*). O ile dokumenty Parlamentu Europejskiego – jako instytucji UE włączonej do procedury art. 7 TUE (część II) były immanentnie powiązane z prowadzonym przez Komisję Europejską postępowaniem, to dokumentacja zawarta w części III oraz w części IV stanowi nie tylko ważny kontekst tego postępowania oraz oceny narastania w Polsce stanu niepraworządnego, ale dokumenty tam wskazane (zwłaszcza Komisji Weneckiej) stanowiły ważny punkt odniesienia dla stanowiska Komisji Europejskiej.

Jeśli chodzi o cezurę czasową, to jej ścisłe ograniczenie do daty zakończenia procedury, tj. skierowania przez Komisję Europejską uzasadnionego wniosku na podstawie ust. 1 art. 7 TUE nie miałyby o tyle uzasadnienia, że szereg istotnych dokumentów przyjętych przez Komisję po tej dacie było bezpośrednio powiązanych z wcześniejszymi dokumentami (na przykład dotyczące koncepcji umacniania mechanizmów ochrony praworządności w państwach członkowskich); podobnie rzecz się ma w przypadku dokumentów Parlamentu Europejskiego. W obu przypadkach dokumenty późniejsze zostały umieszczone jako tzw. kontekst - odpowiednio w punktach 1.10 i 2.4. Również ważne dokumenty organów organizacji międzynarodowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, opublikowane po tej dacie,

nawiązują względnie analizują narastanie stanu niepraworządności w Polsce w latach 2015-2018.

W wyborze dokumentów nie zostały zamieszczone dokumenty polskich organów państwowych, związanych w prowadzonym przez Komisję Europejską postępowaniem. Zostały one poddane analizie we wprowadzeniu do wyboru (rozdział autorstwa Agnieszki Grzelak), a w przypisach zamieszczono źródła najważniejszych takich dokumentów.

Wybór dokumentów poprzedzony został obszernym *Wprowadzeniem*. Co prawda ostatnio ukazało się szereg wartościowych prac naukowych, analizujących procedurę na rzecz ochrony praworządności na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r., procedurę art. 7 TUE, stan niepraworządności w Polsce oraz stosowne orzecznictwo unijnego Trybunału Sprawiedliwości¹³ (na końcu *Wprowadzenia* zawarty jest wykaz najistotniejszych publikacji), niemniej zwięzłe omówienie ram prawnych i politycznych opublikowanej dokumentacji jest niezbędne.

Wprowadzenie do wyboru dokumentacji obejmuje trzy rozdziały. W niniejszym, pierwszym rozdziale omówiono cel i strukturę wyboru, pojęcie praworządności oraz kompetencją UE do zajmowania się stanem praworządności w państwach członkowskich. Odniesiono się również do znaczenia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie. Stosowne wyroki Trybunału nie zostały zamieszczone w niniejszym wyborze (wykraczałoby to bowiem poza jego zakres, a poza tym ujęte są w innych publikacjach¹⁴). Natomiast w praktyce szybko okazało się, że Trybunał dysponuje najbardziej „twardymi” środkami reakcji wobec systemowych naruszeń praworządności w państwach członkowskich,

¹³ W polskiej literaturze przede wszystkim: M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

¹⁴ Zob. *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018.

korzystając przy tym z dokumentów pozostałych instytucji unijnych (zwłaszcza Komisji Europejskiej).

Pozostałe dwa rozdziały *Wprowadzenia* koncentrują się na analizie przebiegu postępowanie Komisji Europejskiej wobec Polski na podstawie Komunikatu z 2014 r. (rozdział drugi, autorstwa Rafała Szyndlauera) oraz na narastaniu stanu niepraworządności w Polsce w świetle Konstytucji RP z zmian polskiego prawa krajowego (rozdział trzeci, autorstwa Agnieszki Grzelak).

2. Praworządność jako podstawa Unii Europejskiej

Pojęcie praworządności, utożsamiane z zasadą państwa prawnego, oraz sprecyzowanie tego pojęcia w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jest przedmiotem szczegółowych rozważań w literaturze naukowej¹⁵. Jak wspomniano, zasługą Komunikatu Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. jest to, że sumarycznie odnosi się on do pojęcia praworządności w prawie UE, zwracając szczególną uwagę na następujące jego aspekty¹⁶:

- 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

¹⁵ Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej...*

¹⁶ Zwłaszcza punkt 2 Komunikatu (dokument 1.1.1.)

Komisję 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’. Obecnie wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim. Przykłady te jasno pokazują, dlaczego wszystkie państwa członkowskie muszą być zaniepokojone, jeśli jedno państwo członkowskie nie w pełni przestrzega praworządności. Dlatego właśnie UE ma szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności w całej Unii.”.

Jeżeli natomiast chodzi o doktrynalne ujęcie znaczenia praworządności, to miarodajne są wywody Macieja Taborowskiego, który po szczegółowej analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dochodzi do następującej konkluzji: „... praworządność z art. 2 TUE – w jej wymiarze dotyczącym państw członkowskich – powinna być rozumiana jako wartość ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, która ma na celu utrzymanie Unii Europejskiej jako ‘Unii prawa’ o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich. (...) W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości praworządność z art. 2 TUE jest pojęciem autonomicznym prawa UE i ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną (‘elementy praworządności’). W tym sensie praworządność jest klauzulą parasolową (zasadą parasolową, meta zasadą) dla jej elementów składowych.”¹⁷. Te elementy składowe praworządności, to sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości: zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE), zasada trójpodziału władz, zwłaszcza rozdziału władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, zasada obowiązku skutecznego stosowania prawa UE w prawie krajowym państw członkowskich, w tym orzeczeń Trybunału.”¹⁸.

¹⁷ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej...*, s. 429.

¹⁸ Tamże.

3. Kompetencja instytucji unijnych do zajmowania się stanem praworządności w państwach członkowskich

Unia Europejska ma dobrze ugruntowaną legitymację do podejmowania działań w przypadku niepraworządnych działań państwa członkowskiego. Unia Europejska jest bowiem organizacją międzynarodową, ustanowioną przez państwa na mocy umów międzynarodowych, które (Traktaty stanowiące podstawę UE) określają – stosownie do woli państw członkowskich – zakres kompetencji powierzonych Unii, jej strukturę (system instytucjonalny) oraz mechanizmy, stojące na straży przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatów. Do mechanizmów takich należy procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską w przypadku, jeśli państwo członkowskie narusza takie zobowiązania (ostatecznie rozstrzyga o tym Trybunał Sprawiedliwości UE). Niezmiernie istotne znaczenie dla spójnej wykładni i stosowania prawa unijnego ma procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE), w ramach której sądy krajowe pytają – w przypadku wątpliwości – o sposób wykładni prawa unijnego (czasami o ważność aktów prawa pochodnego).

Do mechanizmów takich należy również procedura art. 7 TUE, która może być uruchamiana w stosunku do państwa członkowskiego przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub jedną trzecią państw członkowskich, jeżeli w państwie takim podejmowane są działania w sposób systemowy, tj. poważny i trwały, podważające praworządność. Procedura ta ma charakter „międzyrządowy” w tym znaczeniu, że zasadnicze decyzje podejmowane są w ramach tej procedury przez Radę UE lub Radę Europejską, tj. państwa członkowskie UE. Jej głównym zadaniem – podobnie jak unijnych procedur sądowych – nie jest w pierwszym rzędzie „karanie” państwa członkowskiego, lecz doprowadzenie do tego, aby przestrzegało ono prawa unijnego. Niemniej jednak, w skrajnym przypadku, w ramach procedury art. 7 TUE możliwe jest ograniczenie praw państwa związanych z członkostwem w UE, łącznie z udziałem w podejmowaniu decyzji. Podobnie w przypadku postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości: państwo członkowskie ma obowiązek

wykonania jego wyroków, dopiero w przypadku zaniechania wykonania w grę wchodzi nałożenie na państwo dotkliwych kar finansowych (art. 260 TFUE).

Na odrębną uwagę zasługuje procedura na rzecz ochrony praworządności, którą Komisja Europejska przeprowadziła w stosunku do rządzącej w Polsce formacji PiS na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. Jak już podkreślono, jest ona procedurą *stricte* polityczną, podejmowaną przez Komisję w ramach swojej kompetencji określonej w ust. 1 art. 7 TUE, jako podmiotu, który ma uprawnienie przedłożenia uzasadnionego wniosku, wszczynającego procedurę art. 7 TUE. Jej zadaniem jest „przedłużenie” okresu „politycznego dialogu” z państwem, co pozwala na wyjaśnienie zaistniałych problemów i na ich sanację. Leży to zarówno w interesie Komisji Europejskiej, jak i – przede wszystkim – państw członkowskich. Podobna procedura (PILOT), uruchomiona w 2008 r. - poprzedza formalne wszczęcie przez Komisję postępowania na podstawie art. 258 TFUE. Pozwala ona na nieformalne wyjaśnienie problemu i uniknięcie wszczęcia postępowania o naruszenie Traktatów¹⁹.

Tak więc wszczynane w ramach Unii Europejskiej postępowania - zarówno na podstawie art. 7 TUE, jak i postępowania sądowych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE - nie stanowi ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa członkowskiego oraz nie naruszają jego suwerenności, działania niepraworządne nie są bowiem chronione wyłączną kompetencją państwa. Legitymacja wszczynanych w ramach UE procedur uzasadniona jest zaciągniętymi przez państwo zobowiązaniami międzynarodowymi, zakotwiczonymi przede wszystkim w Traktatach stanowiących podstawę UE. Polska związała się tymi Traktatami zawierając Traktat akcesyjny i współkształtując traktaty rewizyjne: związane się Traktatem akcesyjnym nastąpiło po wyrażeniu zgody przez suwerena w referendum ogólnonarodowym, natomiast traktatem rewizyjnym (Traktatem z Lizbony) Polska związała się zgodnie z przepisami Konstytucji RP (art. 90).

¹⁹ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/10/226. Bruksela, dnia 3 marca 2010 r.

Jeżeli państwo członkowskie narusza zaciągnięte zobowiązania, uruchamiane są procedury przewidziane w Traktatach, na straży których stoi Trybunał Sprawiedliwości UE – instytucja unijna, której kompetencja również umocowana jest w Traktatach, względnie inne procedury przewidziana w Traktatach (na przykład procedura art. 7 TUE). Państwa należące do UE podjęły suwerenną decyzję o członkostwie w Unii Europejskiej, powierzając jej określone kompetencje (art. 5 TUE). Powinny więc wykonywać dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania – *pacta sunt servanda*. Zaciągnięcie zobowiązań międzynarodowych przez państwo i obowiązek ich realizacji nie jest naruszeniem suwerenności, lecz realizacją kompetencji wynikających z suwerenności.

Traktaty stanowiące UE gwarantują państwom członkowskim poszanowanie ich struktury politycznej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE), niemniej zarazem państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania wspólnych wartości sprecyzowanych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa. Powyższe postanowienia Traktatów muszą być interpretowane łącznie. W ich świetle praworządność państwa jest podstawową przesłanką akcesu do UE (art. 49 TUE) oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Działania niepraworządne stanowią więc naruszenie prawa UE, w następstwie którego uruchamiane są procedury przewidziane w Traktatach, które mogą prowadzić do nałożenia na niepraworządne państwo członkowskie różnych sankcji, łącznie z zawieszeniem niektórych praw wynikających z członkostwa (w tym prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym). W skrajnym przypadku, gdyby państwo odmówiło wykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości i nie reagowało na kary finansowe, byłoby to tak ciężkie naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów, że pod znakiem zapytania mogłoby być postawione członkostwo państwa w Unii Europejskiej.

4. Procedury unijne „uruchamiane” w przypadku wystąpienia niepraworządności w państwie członkowskim UE: znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Jak już o tym była mowa, w przypadku wystąpienia w państwie członkowskim „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” praworządności możliwe jest potwierdzenie takiego stanu przez Radę UE (większością czterech piątych jej członków, czyli przy obecnej liczbie państw członkowskich co najmniej 22), połączone z monitorowaniem przez nią sytuacji w takim państwie, w tym możliwością kierowania do niego zaleceń (ust. 1 art. 7 TUE). Natomiast w przypadku stwierdzenia przez Radę Europejską (jednomyślnie) „istnienia” „poważnego i stałego naruszenia” przez takie państwo członkowskie praworządności (ust. 2 art. 7 TUE) możliwe jest sięgnięcie przez Radę UE (większością kwalifikowaną) do sankcji, polegających na „zawieszeniu niektórych praw wynikających z Traktatów” w stosunku do takiego państwa, „łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie.” (ust. 3 art. 7 TUE).

Finalizacja więc dwóch zasadniczych elementów postępowania art. 7 TUE nie jest łatwa. Państwa członkowskie wstrzemięźliwe podchodzą bowiem do tak bezpośredniej ingerencji wobec innego państwa członkowskiego, znaczącą rolę odgrywają interesy polityczne bilateralne i regionalne, *last but not least* nie brano pod uwagę przy konstruowaniu procedury art. 7 TUE sytuacji, w której wszczęciem postępowania zagrożone byłoby więcej niż jedno państwo członkowskie. Z tego więc punktu widzenia drugi element postępowania, wymagający jednomyślności w Radzie Europejskiej, byłby trudny do „uruchomienia”, a w przypadku pierwszego elementu postępowania należy mieć pewność, jeśli miałyby dojść do głosowania w Radzie UE, że decyzja zostanie podjęta. W przypadku bowiem zablokowania takiej decyzji postępowanie art. 7 TUE zostałoby przerwane. Tymczasem okres przed podjęciem takiej decyzji może być z powodzeniem wykorzystywany przez Radę UE do monitorowania sytuacji w państwie niepraworządnym, przy czym żadnych terminów art. 7 TUE nie precyzuje. Jest ona swoistym „przedłużeniem”

politycznej procedury na rzecz ochrony praworządności, którą może wszcząć Komisja Europejska na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. i która odwołuje się do politycznego „dialogu” z państwem niepraworządnym, a zasadniczą konsekwencją nie podejmowania przez takie państwo działań naprawczych jest skierowanie przez Komisję uzasadnionego wniosku do Rady UE w wszczęcie procedury art. 7 TUE.

Z tego względu zarówno procedura na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r., jak i procedura na podstawie ust. 1 art. 7 TUE są dosyć powszechnie krytykowane za opieszałość i potencjalną nieskuteczność²⁰. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że nie do końca zasadnie. Podkreślić należy, że zasadniczym celem tych procedur jest konsekwentne i długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia praworządności. Prawie trzy-letni polityczny „dialog” Komisji Europejskiej z rządem polskim nie przyniósł co prawda poprawy sytuacji, ale obnażył niepraworządne poczynania oraz skutkowało skierowaniem przez Komisję uzasadnionego wniosku na podstawie ust. 1 art. 7 TUE. Od tego czasu postępowanie toczy się już przez Radę UE w ramach procedury art. 7 TUE. Odnotować więc należy, że te etapy unijnych procedur wobec państwa niepraworządnego wywołują – z jednej strony – poważne konsekwencje polityczne: przedłużanie się tych procedur wpływa bowiem degradująco na pozycję państwa niepraworządnego w UE, na obniżenie jego znaczenia w procesie decyzyjnym oraz jego generalną marginalizację. Z drugiej zaś strony – jak zobaczymy poniżej – mają one poważne znaczenie prawne: z najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika bowiem swoiste powiązanie między procedurą art. 7 TUE i poprzedzającą ją procedurą na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. a postępowaniami przed sądami krajowymi innych państw członkowskich oraz działaniami instytucji unijnych. Istotne jest zwłaszcza to, że dla sędziego sądu krajowego, oceniającego zagrożenia dla unijnej wspólnoty prawnej wynikające z niepraworządności w państwie członkowskim, miarodajne będą oceny zawarte w dokumentach przedkładanych przez instytucje unijne (zwłaszcza Komisję Europejską i Parlament Europejski) w

²⁰ Zob. R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, Państwo i Prawo 2019, nr 6, s. 28 i nast.

ramach procedury art. 7 TUE. Zakładać można, że oceny takie będą miały znaczenie również dla Trybunału Sprawiedliwości, orzekającego w trybie prejudycjalnym lub w procedurze art. 258 TFUE w sprawach powiązanych z naruszeniem praworządności.

Jak już wskazano, problematyka postępowania prowadzonego wobec formacji rządzącej w Polsce od 2015 r. na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. oraz – w pewnym zakresie – w ramach procedury ust. 1 art. 7 TUE jest przedmiotem szczegółowego naświetlenia w następnym rozdziale, autorstwa Rafała Szyndlauera. W tym natomiast miejscu poświęcimy więcej uwagi roli Trybunału Sprawiedliwości. Jego orzecznictwo odnoszące się do spraw związanych z praworządnością nie jest objęte zakresem niniejszego *Wyboru dokumentów*, niemniej konieczne jest wskazanie na wagę wyroków Trybunału. Szczególnie istotne było doprecyzowanie przez Trybunał, iż praworządność w państwie członkowskim UE objęta jest pojęciem „dziedziny” prawa UE, a tym samym zakresem jego jurysdykcji. Ułatwiło to bowiem Komisji Europejskiej wszczynanie spraw na podstawie art. 258 TFUE (w procedurze o naruszenie traktatów), a sędziom sądów krajowym w państwach niepraworządnych dało większą pewność co do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytań prejudycjalnych (na podstawie art. 267 TFUE).

Podkreślić natomiast należy, że jeszcze w warunkach braku doprecyzowania zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących niepraworządności Trybunał - na wniosek Komisji Europejskiej - reagował zdecydowanie w sprawach incydentalnych, w których państwa niepraworządne naruszały prawo UE: czy to w wyroku z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12²¹, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek, czy w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17²², stwierdzającym, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła prawo unijne (dyrektywy

²¹ ECLI:EU:C:2012:687.

²² ECLI:EU:C:2018:255.

„Natura 2000”). Ten ostatni wyrok był szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie. Ważnym, nowym elementem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kontekście tego ostatniego wyroku stała się precedensowa interpretacja art. 279 TFUE dotyczącego środków tymczasowych, stosownie do której nie podporządkowanie się przez państwo środkowi tymczasowemu może pociągnąć za sobą nałożenie kar finansowych²³. Wkrótce potem, w postępowaniu w sprawie C-619/18 R (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24 czerwca 2019 r. jest omówiony poniżej) zabezpieczenie środka tymczasowego²⁴ karami finansowymi okazało się w pewnym zakresie w skuteczne.

Jak wspomiano, zasadnicze znaczenie miało doprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE. W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie miał wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*²⁵, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków²⁶. W wyroku tym bowiem Trybunał – nawiązując do zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE)²⁷ oraz pojęcia praworządności, wskazanego w art. 2 TUE, uznał

²³ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 R Komisja/Polska, Luksemburg, 20 listopada 2017 r.

²⁴ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18 R Komisja/Polska, Luksemburg, 19 października 2018 r.

²⁵ ECLI:C:2018:117.

²⁶ Szczegółowa analiza: P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce ...*, s. 61 i nast.

²⁷ Art. 19 ust. 1 akapit drugi zdanie trzecie TUE stwierdza: że „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem

swoją właściwość do oceny działania wymiaru sprawiedliwości także w sytuacji, gdy nie chodzi o konkretny przypadek stosowania prawa UE. Trybunał uznał przy tym, że z zasady skutecznej ochrony prawnej wynika obowiązek państw członkowskich do zapewnienia niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów. Przepisy krajowe państw członkowskich, wpływające na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, mają znaczenie systemowe z punktu widzenia prawa UE, a Trybunał potwierdził swoją kompetencję w tej mierze, odwołując się do art. 19 ust. 1 akapit drugi i trzeci TUE, abstrahując do tego czy chodzi o stosowanie prawa unijnego w konkretnej sprawie (klauzula zawarta w art. 51 KPP). Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się m.in. do zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony uprawnień jednostek, ochrony praw podstawowych oraz procedury prejudycjalnej, podkreślając, że niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów ma zasadnicze znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania.

Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału Sprawiedliwości, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania wiodących zasad unijnej wspólnoty prawnej – zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne.

Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin prawa” UE, a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero

Unii.”. Art. 47 Karty Praw Podstawowych UE wskazuje w akapicie drugim, na konieczność istnienia w państwach członkowskich „niezawisłych” i „bezstronnych” sądów.

kolejne wyroki Trybunału sprecyzowały praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał Sprawiedliwości 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)²⁸. Wyrok ten odnosi się co prawda jedynie do jednego (niemniej bardzo istotnego) elementu unijnej wspólnoty prawnej, realizacji Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) w stosunku do państwa (Polski), w którym podejmowane są działania niepraworządne²⁹. Wyrok ten kontynuuje również linię orzeczniczą, wskazującą na dwustopniowy proces badania, czy ewentualna odnowa wykonania ENA byłaby uzasadniona oraz potwierdza, że automatyczna odmowa musi nastąpić jedynie wówczas, gdy Rada Europejska podjęła decyzję na podstawie ust. 2 art. 7 TUE, stwierdzającą „poważne i stałe naruszenie” przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE. Niemniej zasadnicze znaczenie ma ta część wyroku, w której Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim i uzależniać od wyniku takiego badania realizację ENA. Wężłowe znaczenie ma przy tym wskazanie Trybunału, że w przypadku jeżeli w odniesieniu do danego państwa członkowskiego Komisja Europejska sporządziła uzasadniony wniosek na podstawie ust. 1 art. 7 TUE, to informacje zawarte w takim wniosku powinny być dla sądów krajowych miarodajne. W tym przede wszystkim tkwi „potencjał” wyroku sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*). Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami³⁰.

²⁸ ECLI:C:2018.586.

²⁹ Szczegółowa analiza: M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer) (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce ...*, s. 73 i nast.

³⁰ Szczegółowa analiza: A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM (Celmer) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce ...*, s. 89 i nast.

Nie ulega raczej wątpliwości, że wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) wytycza drogę dla możliwości zawieszania w stosunku do państwa niepraworządnego również innych dziedzin PWBIS, co byłoby bardzo mocnym instrumentem nacisku na takie państwo. Zarazem jednak należy mieć na uwadze, że w wielu dziedzinach PWBIS zawieszenie współpracy wyrządzałoby szkody jednostkom. Trybunał Sprawiedliwości, kształtując swoje orzecznictwo w tym obszarze w przyszłości, bez wątplenia powinien uwzględniać odpowiednio wskazanie zawarte w ust. 3 art. 7 TUE, które nakazuje Radzie UE, przyjmującej sankcje wobec państwa niepraworządnego, uwzględnienie „praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych”.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, stwierdzający, że problem przestrzegania praworządności objęty jest „dziedzinami prawa” UE oraz wyrok z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) mają również zasadnicze znaczenie dla sądów krajowych w państwach niepraworządnym (dopóki nie zostałyby całkowicie ubezwłasnowolnione). Sądy krajowe działają bowiem jako sądy unijne, na podstawie prawa UE, rozstrzygając sprawy objęte prawem UE. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, sąd krajowy może odmówić stosowanie prawa krajowego niezgodnego z prawem UE, może zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego na czas wyjaśnienia sprawy, może też skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału, pytając o interpretację prawa UE względnie ważność aktu unijnego prawa pochodnego (art. 267 TFUE). Powyższe kompetencje sądów krajowych, działających jako sądy unijne są ich kompetencjami autonomicznymi, wywodzącymi się z prawa UE i chronionymi tym prawem. Nie może na nie wpływać, zwłaszcza ich ograniczać ani (na przykład) Trybunał Konstytucyjny, ani – tym bardziej – krajowa administracja wymiaru sprawiedliwości. Miarodajnym sądem do ostatecznego rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE³¹.

³¹ Zob. S. Biernat, M. Kawczyńska, *To nie są podwójne standardy. Wniosek prokuratora generalnego do TK to atak na unijny porządek prawny*, Rzeczpospolita z 18 grudnia 2018 r.

Powróćmy jeszcze do powiązania między procedurą art. 7 TUE a sądowymi procedurami przed Trybunałem Sprawiedliwości, odnoszącymi do spraw związanych z naruszeniem praworządności. Jak o tym była mowa, znaczenie takiego powiązania podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer). Po pierwsze – Trybunał przypomniał, że jeżeli w stosunku do państwa członkowskiego zostałyby zastosowane sankcje na mocy art. 7 ust. 3 TUE (w tym przypadku zawieszenie stosowania ENA), to sądy pozostałych państw członkowskich automatycznie odmawiają realizacji ENA. Po drugie - Trybunał wskazał, że – w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać, czy systemowe nieprawidłowości w dziedzinie praworządności w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów³², a następnie, czy w konkretnej sprawie nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”³³. Wężłowe znaczenie w tym kontekście ma stwierdzenie Trybunału, że sądy państw członkowskich, rozpatrując czy występują w jednym z państw systemowe naruszenia praworządności, biorą pod uwagę informacje zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej, przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE³⁴.

Wynika z tego, że jeśli w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to zawarte w nim informacje i oceny będą miarodajne dla sądów pozostałych państw członkowskich. Nie oznacza to, że sądy takie nie mogą samodzielnie zbierać informacji i dokonywać oceny stanu praworządności w danym państwie. Oznacza natomiast, że jeżeli w stosunku do któregoś z państw Komisja Europejska przyjęła uzasadniony

³² Motyw 74 wyroku.

³³ Motyw 75 wyroku.

³⁴ Motyw 79 wyroku.

wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to będzie on miał wpływ na ocenę sądów krajowych.

Powiązanie powyższe jest niezmiernie istotne, bowiem w narracji politycznej rządzącej w Polsce formacji politycznej PiS podjęto próbę „rozmydlenia” znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*) poprzez wskazywanie, że dotyczy wszystkich państw członkowskich i wszystkich sądów, w związku z czym nie ma się czym przejmować. Wyrok ten precyzuje oczywiście ogólne, istotne przesłanki działania unijnej wspólnoty prawnej, w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich staje się niepraworządne. Niemniej wyrok został wydany przez Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu prejudycjalnym na podstawie pytań dotyczących sytuacji w Polsce, a co ważniejsze, jedynie w stosunku do Polski Komisja Europejska przyjęła uzasadnioną opinię na podstawie art. 7 ust. 1 TUE.

Będzie to miarodajne dla sądów w pozostałych państwach członkowskich UE oraz dla samego Trybunału Sprawiedliwości, przed którym zawisło szereg spraw wniesionych przeciwko Polsce przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE oraz spraw związanych ze skierowanymi do niego pytaniami prejudycjalnymi.

- 24 czerwca 2019 r. zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18 *Komisja v. Polska*³⁵, wszczęty skargą Komisji Europejskiej z 2 października 2018 r. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że przepisy ustawy polskiej dotyczącej obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego są sprzeczne z prawem UE. Wyrok ten zapadł, mimo że w następstwie zastosowania przez Trybunał środka tymczasowego (postanowienie z dnia 19 października 2018 r.) dokonano w Polsce pewnej modyfikacji ustawy (nieprzestrzeganie środka tymczasowego groziłoby poważnymi sankcjami finansowymi). Nie było jednak pewne, czy zmiany eliminują naruszenie prawa UE, a w każdym razie istniał interes w

³⁵ ECLI:C:2019:531.

tym, aby sprawę ze względu na jej znaczenie dla niezawisłości sędziowskiej rozstrzygnąć. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, że prawo UE opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, ze wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi, a tym samym istnieje między nimi wzajemne zaufanie co do tego, że owe wartości, w tym także praworządność, są przestrzegane. Trybunał podkreślił również, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, to przy jej wykonywaniu państwa mają obowiązek przestrzegania zobowiązań wynikających z prawa UE, w tym skutecznej ochrony prawnej (zwłaszcza zapewnienia skutecznego środka odwoławczego do niezależnego sądu). To z kolei zobowiązuje do zagwarantowania wolności sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz (w tym do zapewnienia nieusuwalności sędziów). W tym kontekście Trybunał wskazał również na uzależnienie przedłużenia zwykłego wieku przejścia sędziego w stan spoczynku od dyskrecjonalnej decyzji Prezydenta RP (bez możliwości zaskarżenia do sądu) oraz do wątpliwości co do wystawianej w związku z taką decyzją rekomendacji Krajowej Rady Sądowniczej. W związku z tym Trybunał wskazał na uzasadnione wątpliwości co do niezależności samej KRS w związku z procedurą wyłaniania jej członków³⁶.

- 5 listopada 2019 r. zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-192/18 Komisja v. Polska,³⁷ wszczętej przez Komisję 15 marca 2018 r. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy prawa UE – z jednej strony – w następstwie wprowadzenia odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów i prokuratorów, z drugiej zaś strony – w następstwie obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów

³⁶ M.in. motyw 116 uzasadnienia wyroku.

³⁷ ECLI:EU:C:2019:924.

powszechnych z jednoczesnym przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do decydowania o przedłużeniu okresu służby czynnej tych sędziów. Nawiązując do swoich ustaleń z wyroku z 24 czerwca 2019 r. co do wykładni art. 19 ust. 1 TUE, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził kluczowe znaczenie niezależności sądów. Stwierdził w związku z tym, że materialne warunki oraz zasady proceduralne związane z wspomnianym wyżej uprawnieniem decyzyjnym Ministra Sprawiedliwości mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności. Kryteria bowiem, na podstawie których Minister Sprawiedliwości wydaje swoją decyzję, są zbyt niejasne i nieweryfikowalne, a sama ta decyzja nie musi zawierać uzasadnienia i nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem. Zarazem długość okresu, w którym sędziowie mogą pozostawać w oczekiwaniu na decyzję Ministra Sprawiedliwości, będzie zależeć od uznania samego Ministra. Uprawnienia Ministra są również sprzeczne z zasadą nieusuwalności sędziego, budzą bowiem wątpliwości, czy „celem nowego systemu nie było w rzeczywistości umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości odsunięcia, po osiągnięciu nowo ustalonego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, niektórych sędziów przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowisku innych sędziów.”³⁸.

- Sfinalizowane zostało postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, które było następstwem pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału przez polski Sąd Najwyższy 31 sierpnia i 19 września 2018 r. Postanowieniem z dnia 26 listopada 2018 r. Prezes Trybunału objął rozpatrzenie spraw trybem przyśpieszonym. Pytania prejudycjalne odnosiły się do nowych regulacji dotyczących przenoszenia sędziów SN i NSA w stan spoczynku, niemniej ich istotą był zarzut niewystarczającej niezależności zarówno nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, jak i Krajowej Rady Sądowniczej.

³⁸ Zob. motywy 127 i nast. uzasadnienia wyroku.

W dniu 27 maja 2019 r. Rzecznik Generalny E. Tanczev w przedłożonej Trybunałowi opinii ocenił, że oba powyższe organy nie spełniają wymogów niezawisłości sędziowskiej ugruntowanej w prawie UE. Wyrok Trybunału Sprawiedliwość zapadł 19 listopada 2019 r.³⁹. W wyroku wydanym w tym trybie Trybunał nie rozstrzyga sprawy (to zastrzeżone jest dla wnioskującego sądu krajowego), niemniej sprecyzował on konkretne czynniki, które muszą być brane pod uwagę przez wnioskujący sąd krajowy, oceniający czy Izba Dyscyplinarna SN oraz KRS spełniają wymogi niezależności sądu i niezawisłości sędziowskiej. Trybunał wskazał więc⁴⁰, że prawo UE stoi na przeszkodzie temu, „by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu (...). Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.”. Trybunał dalej podkreślił, że gdyby krajowy sąd wnioskujący doszedł do takiej konkluzji, to „zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na

³⁹ ECLI:EU:C:2018:977.

⁴⁰ Zob. zwłaszcza motyw 171 uzasadnienia wyroku.

przeszkodzie.”. W dniu 5 grudnia 2019 r. jeden z sądów wnioskujących (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN) stwierdził, kierując się kryteriami określonymi w wyroku Trybunału, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem, a Krajowa Rada Sądownictwa nie daje gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej⁴¹.

- W dniu 3 kwietnia 2019 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie na mocy art. 258 TFUE (o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Traktatów). Komisja zarzuca, że nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów jest sprzeczny z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem). Komisja podnosi, że niezależności i bezstronności nie gwarantuje zarówno Izba Dyscyplinarna SN, jak i Krajowa Rada Sądownictwa. Ponadto Komisja podnosi, że nowy system środków dyscyplinarnych umożliwia objęcie sędziów postępowaniem dyscyplinarnym ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń, co dotyczy również decyzji o wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym. Następstwem może być efekt mrozący, zniechęcający do korzystania z pytań prejudycjalnych. Narusza to postanowienia art. 267 TFUE określający procedurę prejudycjalną⁴². Stosownie do procedury art. 258 TFUE rząd polski miał dwa miesiące na usunięcie naruszeń prawa UE. Ponieważ w tym terminie – w ocenie Komisji Europejskiej – usunięcie takie nie nastąpiło, 17 lipca 2019 r. skierowała do rządu polskiego uzasadnioną opinię, wyznaczając termin dwóch miesięcy na reakcję. Ponieważ i tym razem stanowisko rządu polskiego (przedstawione 17 września 2019 r.) nie było w ocenie Komisji zadowalające, wniosła on 9 października przeciwko Polsce skargę do Trybunału

⁴¹ Na temat skutków tego wyroku w sferze prawa krajowego – zob. P. Bogdanowicz, *Co oznacza dla Polski wyrok TSUE w sprawie KRS i Izby Dyscyplinarnej*, Fundacja Batorego, forum idei, Warszawa 2019.

⁴² Komisji Europejska. Komunikat prasowy IP/19/1957. Bruksela, 3 kwietnia 2019 r.

Sprawiedliwości⁴³ (sygnatura C-791/19). Wyrok spodziewany jest w połowie 2020 r.

- W dniu 29 lipca 2017 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie na mocy art. 258 TFUE (o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Traktatów) w związku z nową ustawą o ustroju sądów powszechnych. Komisja zarzuca w szczególności naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek (ze względu na odmienny wiek przejścia w stan spoczynku sędziów kobiet i mężczyzn) - sprzeczność z art. 157 TFUE i dyrektywą 2006/54/WE oraz wyraża obawę, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziów, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz do odwoływania i powoływania prezesów sądów podważy niezależność sądów polskich (sprzeczność z art. 19 ust. 1 TUE i z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE)⁴⁴. Ponieważ rząd polski nie rozwiązał wątpliwości Komisji Europejskiej w nakreślonym terminie, w dniu 20 grudnia 2017 r. – wraz z przedłożeniem uzasadnionego wniosku o uruchomienie procedury art. 7 TUE – Komisja skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości⁴⁵.
- Przed Trybunałem Sprawiedliwości rozpatrywane są sprawy połączone C-558/18, C-563/18⁴⁶, będące następstwem pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału przez Sąd Okręgowy w Łodzi (31 sierpnia 2018) i Sąd Okręgowy w Warszawie (4 września 2018). W obu pytaniach podnoszony jest problem wpływu nowego postępowania dyscyplinarnego na niezawistość sędziego (realna obawa, że wydanie konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko

⁴³ Komisja Europejska. Komunikat prasowy IP/19/6033. Bruksela, 10 października 2019 r.

⁴⁴ Komisji Europejska. Komunikat prasowy IP/17/2205. Bruksela, 29 lipca 2017 r.

⁴⁵ Komisji Europejska. Komunikat prasowy IP/17/5367. Bruksela, 20 grudnia 2017 r.

⁴⁶ ECLI:C:2018:923.

członkom składu orzekającego w tej sprawie). W dniu 24 września 2019 Rzecznik Generalny, E. Tanchev przedstawił opinię w tej sprawie, w której sugeruje Trybunałowi nie dopuszczenie pytań do rozpatrzenia ze względu na brak spełnienia przesłanek określonych w art. 267 TFUE (pytania zbyt ogólne, dotyczące sytuacji hipotetycznej; w związku z czym wyrok Trybunału miałby charakter opinii doradczej, co jest niezgodne z istotną postępowania prejudycjalnego)⁴⁷. Należy jednak zauważyć, że paralelnie Rzecznik Generalny odwołał się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24 czerwca 2019 r. i podkreślił w swojej opinii, że „Niniejsze sprawy dotyczą zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Z definicji nie mogą one zostać zakwalifikowane jako sprawy o charakterze czysto wewnętrznym.”⁴⁸. Następnie uzasadniał takie stanowisko następująco: „Jest tak dlatego, że ‘dziedziny objęte prawem Unii’, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wiążą się z kompetencją Trybunału do orzekania w sprawie strukturalnych naruszeń gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jako że art. 19 TUE jest konkretnym wyrazem zasady praworządności, jednej z podstawowych wartości, na których w myśl art. 2 TUE opiera się Unia Europejska, a państwa członkowskie są na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązane ‘do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej.’. Strukturalne naruszenia niezależności sędziowskiej nieuchronnie wpływają na mechanizm odesłań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE, a co za tym idzie – na zdolność sądów państw członkowskich do działania w charakterze sądów unijnych.”⁴⁹.

5. Wnioski

1) Praworządność i objęte nią zasady państwa prawa są wartością zasadniczą państw demokratycznych oraz Unii Europejskiej. W Unii praworządność jest podstawą zasady zaufania i wzajemnego uznania

⁴⁷ Motywy 83 i 84 opinii RG.

⁴⁸ Motyw 91 opinii RG.

⁴⁹ Motyw 92 opinii RG.

między państwami członkowskimi, które warunkują jej działalność we wszystkich dziedzinach.

2) Praworządność jest objęta „dziedziną prawa UE”. Z tego względu instytucje unijne mają kompetencję do zajmowania się przypadkami niepraworządności w państwach członkowskich, wykorzystując w tym celu przewidziane w Traktatach stanowiących podstawę UE procedury.

3) Procedura art. 7 TUE ma charakter międzyrządowy, a poprzedzająca procedura na rzecz ochrony praworządności, prowadzona przez Komisję Europejską na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. charakter *stricte* polityczny. Można z tego względu zarzucać tym procedurom małą efektywność, niemniej pozwalają one na identyfikację zakresu problemów w państwie niepraworządnym, prowadzą do wywierania stałej politycznej presji na takie państwo, a dokumenty przedkładane przez instytucje unijne (zwłaszcza przez Komisję) w toku tej procedury mają znaczenie dla sądów krajowych w państwach członkowskich oraz dla Trybunału Sprawiedliwości.

4) Paralelnie do powyższych postępowań wszczynane są postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości: na podstawie art. 258 TFUE (naruszenie Traktatów) lub art. 267 TFUE (postępowanie prejudycjalne). Po sprecyzowaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach związanych z niepraworządnością w państwie członkowskim wzrasta liczba postępowań przed Trybunałem wobec państw niepraworządnym. W ciągu najbliższych kilkunastu miesięcy można spodziewać się kulminacji wyroków Trybunału w tych sprawach dotyczących Polski i ewentualnych postępowań w przypadku odmowy ich wykonywania. Sytuacja taka w skrajnym przypadku nie tylko całkowicie zmarginalizuje niepraworządne państwo członkowskie w UE, ale może również pod znakiem zapytania postawić jego członkostwo w UE.

5) Wyciągając wnioski z naruszania praworządności w ostatnich latach, Komisja Europejska przedstawiła 3 kwietnia 2019 r. Komunikat, w którym zaproponowała podjęcie kompleksowych działań na rzecz

zagwarantowania praworządności w państwach członkowskich UE⁵⁰. Po przeprowadzeniu konsultacji sprecyzowała je w Komunikacie z 17 lipca 2019 r.⁵¹. Wachlarz środków na rzecz zagwarantowania praworządności obejmuje efektywne wykorzystanie już istniejących mechanizmów (procedury art. 7 TUE i poprzedzającej ją procedury – ramy na rzecz praworządności, procedury o naruszenie Traktatów na podstawie art. 258 TFUE, Europejski Semestr, tablice wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji (rozszerzenie mechanizmu przewidzianego pierwotnie dla Bułgarii i Rumunii), nowy mechanizm ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń praworządności, OLAF, Prokuratura Europejska) oraz ustanowienie nowych mechanizmów: działań na rzecz upowszechnienia praworządności, zapobieganie problemom (współpraca i wsparcie na rzecz umocnienia praworządności na szczeblu krajowym), reagowanie na problemy (egzekwowanie prawa na szczeblu unijnym w przypadku, gdy zawiodą mechanizmy krajowe).

⁵⁰ Dokument 1.10.3.1.

⁵¹ Dokument 1.10.4.2.

***Liberum veto* czy większość kwalifikowana - jak decydować o sprawach unijnych?**

(w:) <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849>

1. 29 sierpnia br. kanclerz RFN Olaf Scholz wygłosił na Uniwersytecie Karola w Pradze przemówienie, w którym przedłożył szereg propozycji dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej, m.in. składu kolegium Komisji Europejskiej, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, nowej formacji Rady UE (ministrów obrony). Przede wszystkim jednak kanclerz Scholz, odwołując się do konsekwencji agresji reżimu Putina na Ukrainę oraz strategii rozszerzenia Unii (docelowo nawet 36 państw członkowskich - państwa Bałkanów Zachodnich, Ukraina, Mołdawia i Gruzja) sprecyzował postulat umocnienia efektywności procesu decyzyjnego w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, polegający na rezygnacji z jednomyślności w Radzie Europejskiej i Radzie na rzecz podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Uwzględniając dotychczasowy przebieg dyskusji, w tym wstrzemięźliwe stanowisko szeregu państw wobec takiego postulatu (funkcjonariusze PiS traktują taką propozycję bez mała jako wyraz szerzącego się w UE „imperializmu niemieckiego”), kanclerz Scholz podkreślił, że jego realizacja powinna przebiegać stopniowo, przy wykorzystaniu zawartych już w traktatach unijnych procedur, choć na pewnym etapie nie wykluczył możliwości rewizji traktatów.

2. Jest to niezmiernie interesujący aspekt propozycji kanclerzy Scholza, bowiem jej radykalny (uproszczony) wariant, pojawiający się z reguły w dotychczasowej debacie (większość kwalifikowana w Radzie, wprowadzona na mocy traktatu rewizyjnego) skłaniała do równie radykalnych odpowiedzi, odrzucających taką propozycję. Między innymi tej sprawie poświęcony był „list otwarty” Eugeniusza Smolara do niemieckiej minister spraw zagranicznych Annaleny Baerbock (opublikowany 18 sierpnia w

Gazecie Wyborczej). Eugeniusz Smolar zastrzegł wpierw, że odmawia „przyjęcia nacjonalistyczno-suwerenistycznej perspektywy PiS oraz kompleksów liderów i zwolenników tej partii wobec zachodniej Europy”, odrzuca „założenia i sposób prowadzenia nieskutecznej polityki zagranicznej, wymierzonej w Niemcy, Francję czy w Brukselę, i z niepokojem obserwuje jej konsekwencje, prowadzące do osłabienia pozycji i możliwości działania Polski.”. W częściach listu otwartego, dotyczących postulatu (zawartego w wypowiedziach minister Annaleny Baerbock) dotyczącego rezygnacji z jednomyślności w WPZiB podkreślił, że wpierw musi zostać rozwiązany „problem zaufania i wiarygodności”, a zgłaszanie tak radykalnej propozycji wobec poważnych różnic (których wojna w Ukrainie nie osłabiła) w stanowiskach państw członkowskich przyniesie więcej szkody niż pożytku. Poza tym jest to postulat – jego zdaniem - nierealistyczny, ponieważ wymagałby rewizji traktatów stanowiących podstawę UE, a tego znacząca część państw członkowskich nie chce. W świetle sprecyzowanej propozycji kanclerza Scholza należy jednak na ten problem spojrzeć chyba nieco inaczej, tym bardziej że unijne traktaty zapewniają w obszarze WPZiB państwom członkowskim znaczną swobodę, a podniesienie efektywności działania Unii, wobec obecnych okoliczności politycznych, jest więcej niż pożądane.

3. Przypomnimy wpierw istotę problemu. Podejmowanie przez Radę (w skład której wchodzi przedstawiciele państw członkowskich - ministrowie) decyzji większością kwalifikowaną oznacza (według systemu ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony), że aby decyzję podjąć opowiedzieć się na jej rzecz musi taka liczba państw, które reprezentują co najmniej 65% potencjału demograficznego Unii i która stanowi co najmniej 55% członków Rady (obecnie 15). W dziedzinie WPZiB ten drugi test jest bardziej wymagający - musi to być co najmniej 72% członków Rady (obecnie 19). W uproszczeniu - test demograficzny gwarantuje pozycję państw dużych, test liczby państw - państw mniejszych. Natomiast aby zbudować tzw. mniejszość blokującą, czyli nie dopuścić do podjęcia decyzji, należy nie tylko zgromadzić grupę państw reprezentującą więcej niż 35% potencjału demograficznego Unii lub odpowiednią liczbę państw, ale również – w przypadku testu demograficznego - muszą to być co

najmniej cztery państwa. Powyższe, stosunkowo skomplikowane testy mają istotny sens: zapewniają one wyważenie interesów w unijnym procesie decyzyjnym państw małych, średnich i dużych; ograniczają też możliwość zdominowania procesu decyzyjnego przez państwa największe - zwłaszcza przez Niemcy (przede wszystkim przy blokowaniu decyzji). Pamiętajmy również o tym, że nie przypadkowo ograniczono liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przypadających na Niemcy (do 96). Parlament jest bowiem co do zasady współ-legislatorem w procedurach, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną. Najważniejsza natomiast jest istota procedury, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną: chodzi nie o przegłosowanie lub zablokowanie, lecz o wypracowanie kompromisu akceptowanego przez wszystkie państwa. W praktyce do głosowań w Radzie dochodzi niezmiernie rzadko, a decyzje podejmowane są po wypracowaniu kompromisu za zgodą wszystkich państw. Z tego względu znaczenie tej procedury stale rośnie w procesie integracji europejskiej (wraz ze wzrostem liczby państw oraz poszerzaniem kompetencji UE), inaczej bowiem nie byłoby możliwe „pogłębianie” tego procesu, przede wszystkim liberalizacji w ramach swobód rynku wewnętrznego. Obecnie (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony) zasadą w Unii Europejskiej jest podejmowanie przez Radę decyzji większością kwalifikowaną. Wyjątki, sprawy szczególnie „wrażliwe” z punktu widzenia państw, muszą być wyraźnie zastrzeżone w traktatach. Do takich wyjątków należą „sprawy zagraniczne”.

4. Sprawy te objęte są polityką unijną - Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) i - w jej ramach - Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Co do zasady w obu tych przypadkach podejmowanie decyzji zastrzeżone jest tylko dla Rady Europejskiej lub Rady, a podjęcie decyzji wymaga jednomyślności (czyli, każde państwo może zablokować podjęcie decyzji - ma prawo weta). Niemniej, jak wspomniano, w obszarze WPZiB (poza WPBiO) traktaty przewidują znaczną elastyczność. I tak określone są pewne dziedziny (decyzje nominacyjne, dotyczące realizacji uprzednio podjętych jednomyślnie decyzji), w których Rada decyduje większością kwalifikowaną, w przypadku wymogu jednomyślności sprzeciw jednego z państw nie musi prowadzić do

zablokowania przyjęcia decyzji (tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu). Najistotniejsza jednak jest tzw. procedura kładki (zawarte w ust. 3 art. 31 Traktatu o UE) - Rada Europejska (szefowie państw lub rządów) może zadecydować (jednomyślnie), aby Rada podejmowała decyzje większością kwalifikowaną tam, gdzie Traktat przewiduje jednomyślność. Dla umocnienia elastyczności procedury decyzyjnej w obszarze WPZiB nie jest więc konieczna rewizja traktatów (co jest obecnie w istocie mało realistyczne) - wystarczy jednomyślna decyzja Rady Europejskiej. Przy czym decyzja taka może dotyczyć jedynie pewnych obszarów – w obecnej sytuacji zwłaszcza podejmowania decyzji w sprawie nałożenia przez Unię sankcji (inne decyzje podejmowane w obszarze WPZiB dotyczą m.in. określania działań jakie powinny być podejmowane przez Unię, w tym działań operacyjnych, precyzowania stanowisk w określonych sprawach, jakie powinny być prezentowane przez państwa na arenie międzynarodowej).

5. W obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony natomiast traktaty unijne przewidują wyłącznie jednomyślność w Radzie (procedura kładki jest wyraźnie wyłączona - ust. 4 art. 31 TUE). Niemniej i w tym obszarze traktaty przewidują pewną elastyczność: możliwe jest powierzenie „misji” WPZiB (m.in. wspólnych działań rozbrojeniowych, misji humanitarnych, wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju, misji zbrojnych służących zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju i operacje stabilizacji po zakończeniu konfliktów) jedynie grupie państw członkowskich (art. 44 TUE); możliwe jest ustanowienie „stałej współpracy strukturalnej” w przypadku „misji” bardziej wymagających, gdy jedynie grupa państw spełnia odpowiednie wymagania (w sprawie ustanowienia takiej formy współpracy decyduje Rada UE większością kwalifikowaną). Najistotniejsze jest jednak to, że decyzje zmierzające do ustanowienia w ramach UE „wspólnej obrony” nie wymagają rewizji traktatów: decyzje takie podejmowane są jednomyślnie przez Radę Europejską (na najwyższym szczeblu politycznym), a następnie muszą być poddane w państwach członkowskich quasi procedurze ratyfikacyjnej. Procedura taka nie jest „łatwa”, ale - jak wspomniałem - rewizji traktatów nie wymaga.

Wniosek nawiązujący do powyższych, już zawartych w obowiązujących traktatach unijnych procedur, byłby następujący: wprowadzone do traktatów (na mocy Traktatu z Lizbony) przepisy dotyczące WPZiB, w tym WPBiO stanowią dobrą podstawę do spójnego działania Unii i jej państw członkowskich w środowisku międzynarodowym. Niestety nie zostały one do tej pory przez państwa wykorzystane w tym celu, mimo że Komisja Europejska w przeszłości przedkładała propozycje uruchomienia procedury kładki i przejścia do podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną w takich sprawach jak właśnie nakładanie sankcji, określanie stanowiska UE w kwestiach ochrony praw człowieka na forum Rady Praw Człowieka w ONZ, czy w sprawie cywilnych misji UE na obszarach postkryzysowych). Stopniowe odchodzenie w obszarze WPZiB od jednomyślności na rzecz podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną nie wymaga rewizji traktatów, której państwa są obecnie niechętne i która trwałaby wiele lat. Wystarczy wola polityczna i wykorzystanie istniejących możliwości.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej¹

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 9
(strony 4-9).

9.05.2020 r., w 70. rocznicę opublikowania deklaracji Schumana, rozpoczyna się Konferencja w sprawie przyszłości Europy, szeroko zakrojona debata polityczno-obywatelska, która ma odnieść się do priorytetów politycznych oraz kierunku reform instytucjonalnych Unii Europejskiej. W niniejszym artykule podjęto próbę zestawienia najważniejszych projektów reform instytucjonalnych Unii rozważanych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony². Uwzględniono przy tym przebieg reformy strefy euro, będący konsekwencją następstw kryzysu finansowego. Jest to tym bardziej istotne, że kierunek reformy strefy euro w coraz większym stopniu oddziałuje na ustrój Unii Europejskiej jako całości. Debaty podczas Konferencji mają iść w dwóch zasadniczych kierunkach³. Po pierwsze, dotyczyć mają priorytetów politycznych w działalności Unii Europejskiej. Wytyczną w tej mierze jest program dla

¹ Autor niniejszego artykułu przygotował obszerną monografię na ten temat (*Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*), która zostanie wkrótce opublikowana przez wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Zamieszczone w tym artykule zestawienie najważniejszych propozycji reform ustrojowych UE stanowi podsumowanie zawartych w powyższej monografii rozważań. W założeniu autora mogłoby to stanowić zachętę dla szerszej debaty nad propozycjami reform UE, które staną się przedmiotem debat podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE L 203 z 2009 r., s. 1569).

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Formuła konferencji w sprawie przyszłości Europy*, COM(2020) 27 final, pkt 2.

Europy przedstawiony przez Ursulę von der Leyen latem 2019 r.⁴ Po drugie, obrady Konferencji mają również dotyczyć reform ustrojowych Unii Europejskiej. W tym przypadku głównym punktem odniesienia pozostają nadal scenariusze ewolucji ustrojowej Unii nakreślone w „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”⁵, opublikowanej przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania traktatów rzymskich. Rozważania w niniejszym artykule koncentrują się na tym drugim aspekcie i stanowią próbę sumarycznego podsumowania diskutowanych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony reform ustrojowych UE. Nie ulega wątpliwości, że na przebieg debaty w ramach Konferencji wpływ wywrą konsekwencje pandemii koronawirusa. Autor niniejszego artykułu nie podziela oceny, że konsekwencje te podważą sens integracji europejskiej, raczej - podobnie jak konsekwencje kryzysu finansowego - skłonią do działań umacniających ten proces.

1. Zmiana paradygmatów

Na przełomie lat 2019/2020 rozpoczęły się prace nad zwołaniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy⁶. Formalnie Konferencja rozpoczyna działalność 9.05.2020 r., w 70. rocznicę opublikowania deklaracji Schumana. Ma potrwać dwa lata i sfinalizować swoje prace wspólną deklaracją podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE w

⁴ *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 23.03.2020 r.). Szerzej na ten temat zob. *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Warszawa 2019. Konkretyzacja tego programu zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 29.01.2020 r., IP/20/124, *Program prac Komisji Europejskiej na 2020 r. Ambitny plan działania dla Unii, która mierzy wyżej*.

⁵ COM(2017) 2025 *final*.

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczącego konferencji w sprawie przyszłości Europy(2019/2990 (RSP)).

pierwszej połowie 2022 r.⁷ Pomyślana jest jako wielopłaszczyznowe forum dyskusyjne (na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym, obywatelskim), w ramach którego - z jednej strony - ocenione zostaną doświadczenia związane z ponad 10-letnim obowiązywaniem Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2009 r.), z drugiej zaś strony - nowe wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska⁸.

Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła lepiej sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią⁹. W przeciwnym bowiem wypadku realna staje się fragmentacja procesu integracji europejskiej.

W tej właśnie sprawie zmienił się zasadniczo punkt odniesienia. Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się nie - jak wieszczono - rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie: mocny impuls do działań na rzecz - wpieryw - sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei

⁷ Komunikat..., COM(2020) 27 *final*, pkt 6.

⁸ Zob. T. Bunde, R. Carr, S. Eisentraut, Ch. Erber, J. Hammelehle, L. Hartmann, J. Kabus, F. Stark, J. Voje, *Munich Security Report 2020*, Munich 2020, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp: 23.03.2020 r.).

⁹ *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013*, red. Ch. Rosselli, Roma 2013.

asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską - w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (dalej TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (dalej TUF, Traktat o unii fiskalnej)¹⁰. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z brexitem zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście Komisji Europejskiej, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki” i strategii „pragmatycznej ścieżki”. Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.)¹¹, stosownie do której wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (wielu prędkości). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”: pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r.¹², nakierowany na realizację tych elementów reformy UGiW, które są realistyczne w wymiernym czasie. Oznacza to zarazem pewne „spłaszczenie” planowanych, ambitnych reform. Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie - stanie się głównym nurtem jej reformy ustrojowej.

Pojawiło się natomiast inne kryterium różnicujące o zasadniczym znaczeniu ustrojowym - przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie UE. Państwa niepraworządne (Węgry i Polska) spychają się na margines procesu integracji (do tego nie należą do strefy euro), a dla państw takich, w przypadku nieodwracalności przemian politycznych i

¹⁰ Teksty obu traktatów zob. *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.*

¹¹ J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Luxemburg 2017.

¹² Komunikat prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005, *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej.*

utrwalenia autorytaryzmu (*point of no return*), może zabraknąć miejsca wśród państw członkowskich UE.

Powyższa zmiana paradygmatów ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform UE, jakie powinny stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do szeregu rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a szereg istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”.

2. W sprawie metody przeprowadzania reform ustrojowych UE

Odniesiemy się wpierw do wchodzących w grę procedur (metod) realizacji diskutowanych propozycji reform. Jeśli bowiem zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawno-instytucjonalnych UE, to ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur. Strategie „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane są na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu - zapewnieniu dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*)¹³, stosownie do której - z jednej strony - **zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być zachowanie jej spójności ustrojowej.**

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy debata nad metodami kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech

¹³ Zob. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015/5.

zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie „nakładać” na różnych etapach reformy UE: poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych i poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej - zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

2.1. „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała metoda „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*)¹⁴, tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy PSiW przy pomocy „sześciopaku” i „dwupaku”, ustanowienie unii bankowej, zaakceptowanie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej czy ostatnio pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień z końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengenńskiej (nie zdecydowano się na włączenie Traktatu ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie ust. 7 art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁵ wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich

¹⁴ Zob. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis 2014/10, s. 10.

¹⁵ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 - dalej TUE.

blokuje możliwość sięgnięcie do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” jest więc interesująca i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w obowiązujących ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (np. strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy metoda ta powinna zostać poddana dogłębnej analizie (w tym jej pozytywne znaczenie praktyczne) w celu określenia - z jednej strony - barier jej zastosowania, z drugiej zaś strony - uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na jej stosowanie (w tym odwołanie się do procedur kładek). Realnym alternatem bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenśka, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z groźbą fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcia części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

2.2. Bez wątplenia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się w pewnym momencie na konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego (zwykłej procedury zmiany - ust. 2-5 art. 48 TUE), aby kontynuować reformę ustrojową UE. Jest to procedura trudna, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Pamiętamy, że mimo tych trudności w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). Realne jest osiągnięcie zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjnych, np. w sprawie „wyczyszczenia” unijnego prawa pierwotnego z „pozostałości” po Zjednoczonym Królestwie czy nawet pewnych reform strefy euro, o ile będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile-

zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro. Stąd problem ten powinien stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Być może Konferencja powinna też powrócić do propozycji rewizji „zwykłej procedury zmiany” traktatów (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania traktatu konstytucyjnego¹⁶), stosownie do której dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie byłoby konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę. Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. $\frac{2}{3}$), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wprowadzenie takiej propozycji wymagałoby zmiany postanowień art. 48 TUE, czyli traktatu rewizyjnego. Niemniej powinna ona stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji, zwłaszcza jeżeli Unia poważnie myśli o strategii dalszego jej rozszerzenia.

2.3. W tle powyższych problemów proceduralnych pozostaje tzw. metoda schengenśka, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii¹⁷. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to

¹⁶ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1).

¹⁷ Zob. J. Barcz [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 38-39.

bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (np. przy podejmowaniu wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”).

W debacie podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy sprawa ta powinna zostać poruszona. Chodziłoby zwłaszcza o:

- przypomnienie „ram prawnych” (wymogów zachowania zgodności z prawem UE) dla umów zawieranych poza Unią przez grupę państw członkowskich (w znaczącej części zostały one sprecyzowane w wyroku C-370/12, Pringle¹⁸);
- potwierdzenie konieczności wprowadzania do takich umów „klauzul otwartości” (dostępności dla wszystkich państw członkowskich) oraz
- klauzul zobowiązujących do wprowadzenia postanowień tych umów do unijnego *acquis* w nakreślonym czasie.

3. Reforma strefy euro a ustrój UE

Strategia „ścieżki pragmatycznej”, zapoczątkowana pakietem Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., powinna skłaniać do innego spojrzenia na tempo i „głębokość” reform strefy euro. Co prawda nie wszystkie elementy pakietu z grudnia 2017 r. (ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, włączenie do *acquis* unijnego TEMS i TUF, finalizacja prac nad unią bankową, uzgodnienie instrumentów budżetowych na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, ustanowienie Europejskiego Ministra Finansów) zostały sfinalizowane, niemniej bilans końca 2019 r. był znaczący¹⁹. Co prawda nie włączono do unijnego *acquis*

¹⁸ Wyrok TS z 27.10.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Gouvernement of Ireland i in., EU:C:2012:756.

¹⁹ Oświadczenie szczytu strefy euro, Bruksela, 13.12.2019 r. (OR. en), EURO 505/19, EUROSUMMIT 3 TSGC 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/41838/20191213-euro-summit-statement-pl.pdf> (dostęp: 24.03.2020 r.).

TEMS, lecz uzgodniono rewizję tego traktatu, obejmującą ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), brakującego, niezbędnego elementu drugiego filaru unii bankowej – restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Znacznie posunęły się do przodu prace nad trzecim filarem unii bankowej - Europejskim Systemem Gwarantowanych Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*). Sfinalizowano prace nad instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro (*budgetary instrument for convergence and competitiveness, BICC*), co jest niezbędne dla włączenia tego instrumentu do negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową. Biegają prace nad unią rynków kapitałowych oraz nakierowane na umacnianie międzynarodowej roli euro.

Co jednak szczególnie interesujące, propozycje pakietu Komisji z grudnia 2017 r. miały być realizowane w ramach metody „kreatywnej elastyczności”. Tak też mają być realizowane wskazane wyżej ustalenia (ograniczenie się jedynie do rewizji TEMS świadczy natomiast o pozostaniu - w tym zakresie - przy tzw. metodzie schengeńskiej). Pozostają - z pakietu Komisji z grudnia 2017 r. - do realizacji trzy sprawy:

- **ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego** (*European Monetary Fund, EMF*), który miał powstać na bazie EMS włączonego do unijnego *acquis* przy pomocy unijnego rozporządzenia; najważniejszy element zakładanej reformy - wspólny mechanizm obronny, niezbędny element drugiego filaru unii bankowej, uzgodniono w ramach zrewidowanego TEMS; tak więc nie powinno być kłopotu w realizacji pierwotnego zamierzenia (metoda „kreatywnej elastyczności – unijne rozporządzenie);
- **włączenie TUF do prawa UE**: również w tym przypadku propozycja Komisji mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności” - filar budżetowy TUF miał być włączony do *acquis* unijnego na mocy dyrektywy; do propozycji tej można zawsze powrócić, natomiast część instytucjonalna TUF (zwłaszcza status szczytu euro) może

znaleźć rozwiązanie, o ile realizowana będzie „wspólna ścieżka” (szczyt euro zostałby wówczas wchłonięty przez Radę Europejską);

- **ustanowienie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów:** postulat ten również mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności”; jego istota, nakierowana na podniesienie efektywności zarządzania strefą euro, polega na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy; dla jej zrealizowania wystarczy odpowiednia zmiana regulaminów Komisji i Eurogrupy.

Kwestie powyższe powinny być przedmiotem obrad w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Konsensusu wymaga szereg innych propozycji, które mieszczą się w metodzie „kreatywnej elastyczności”, zwłaszcza przejście w procesie decyzyjnym na większość kwalifikowaną (procedura kładki). Niektóre propozycje - umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w UGiW- będą wymagały traktatu rewizyjnego. Bez wątplenia głębszej dyskusji podczas Konferencji wymaga sprawa legitymacji demokratycznej zreformowanej UGiW - przyszłej roli Parlamentu Europejskiego, a zwłaszcza parlamentów narodowych państw członkowskich²⁰.

„Głębsze” wyzwania ustrojowe UE, związane z reformą strefy euro, zależą natomiast będą od sukcesu strategii „wspólnej ścieżki”. Jeżeli ta strategia się powiedzie, to takie propozycje ustrojowe jak przekształcenie Eurogrupy w rodzaj składu Rady UE z kompetencjami prawodawczymi czy wyodrębnienie budżetu strefy euro, a w związku z tym odrębnej izby w Parlamencie Europejskim staną się bezprzedmiotowe.

²⁰ Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU: More efficiently, more citizen-friendly and more flexible*, Berlin 2019.

4. Przestrzeganie praworządności - nowe wyzwanie dla ustroju UE

Jest rzeczą zadziwiającą, że w pierwszych dokumentach odnoszących się do powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy problem umocnienia mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności w państwach członkowskich w zasadzie nie występuje. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. znajdziemy jedynie, wśród wskazanych priorytetów politycznych, które powinny stać się przedmiotem debaty, „wartości europejskie” (pkt 7)²¹. Podobnie w komunikacie Komisji Europejskiej z 22.01.2020 r. znajduje się jedynie odwołanie do „sześciu politycznych priorytetów” Komisji²², wśród których pod tytułem „Ochrona naszego europejskiego stylu życia” skrywa się „utrzymanie praworządności”²³. Natomiast w jednej z pierwszych ekspertyz przygotowanych w związku z Konferencją sprawa niepraworządności w ogóle nie jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na dalszy ustrojowy los UE²⁴. Tymczasem, jak wskazano wyżej, problem praworządności może stać się główną osią, wokół której następować będzie zróżnicowanie wewnętrzne Unii.

Mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie powinny więc stać się jednym z centralnych zagadnień obrad Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na następujące propozycje.

4.1. Wykorzystanie istniejących organów, struktur i mechanizmów. Komisja Europejska wskazała m.in.²⁵ na semestr europejski, coroczne

²¹ Zob. pkt 7 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

²² Zob. komunikat..., COM(2020) 27 *final*, pkt 2.1.

²³ *Unia, która mierzy wyżej...*

²⁴ Zob. Ch. Calliess, *Towards...*

²⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, *Dalsze umacnianie praworządności w Unii Europejskiej. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania*, COM(2019) 163 *final*.

tablice wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji zawarty w traktacie akcesyjnym z Bułgarią i Rumunią, zmianę strategii rozszerzenia i prowadzenia negocjacji akcesyjnych w taki sposób, aby na pierwszy plan wysunęła się weryfikacja praworządności w państwie kandydującym²⁶, działalność Służby KE do spraw Wspierania Reform Strukturalnych, OLAF i (rozpocznie działalność pod koniec 2020 r.) Prokuraturę Europejską. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Węgier i Polski wszystkie te środki okazały się bezradne. Dyskusji wymaga więc przede wszystkim to, w jaki sposób radykalnie podnieść ich efektywność zwłaszcza wówczas, gdy praworządność w państwie członkowskim UE jest zagrożona.

4.2. Nowe mechanizmy proponowane przez Komisję Europejską²⁷:

- Propozycje dotyczące „upowszechniania kultury praworządności” - m.in. organizowanie corocznego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, wsparcie finansowe zainteresowanych podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu upowszechniania praworządności, zacieśnienie współpracy z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz z sieciami sądowymi i parlamentami narodowymi powinny być uzupełnione metodami wspierania edukacji młodego pokolenia zwłaszcza w państwach niepraworządnych (doświadczenie wskazuje, że edukacja w szkolnictwie publicznym w sprawach integracji europejskiej jest w takich państwach redukowana niemal do zera), wspartymi odpowiednimi środkami finansowymi;

²⁶ Zob. nowa strategia negocjacji akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich - *Revised enlargement methodology: Questions and Answers*, Brussels, 5.02.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182(dostęp: 23.03.2020 r.).

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania*, COM(2019) 343 final.

- Program ustanowienia „cyklicznego, corocznego przeglądu praworządności” nie może ograniczać się do „wczesnego wykrywania problemów w zakresie praworządności”, lecz powinny mu towarzyszyć efektywne środki pozwalające na zdecydowane reagowanie na tym początkowym etapie (kiedy eliminowanie przejawów niepraworządności może być najbardziej efektywne);
- Niezmiernie istotna jest zapowiedź zdecydowanego wykorzystywania przez Komisję Europejską swoich uprawnień w zakresie egzekwowania prawa; nie wydaje się bowiem, aby procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, wymagały korekty; najważniejsze jest, aby Komisja zdecydowanie i bez zwłoki reagowała na wszelkie przejawy niepraworządności.

4.3. Reformy wymaga procedura art. 7 TUE i poprzedzająca ją procedura „dialogu politycznego”:

- Cenne postulaty zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r.²⁸ oraz w komunikacie Komisji z 17.07.2019 r.²⁹ (apele kierowane do pozostałych instytucji unijnych i państw członkowskich), jak wykazuje praktyka, raczej będą miały umiarkowany wpływ na podniesienie efektywności procedury art. 7 TUE; do samej Komisji można natomiast apelować, aby nie przeciągała w przyszłości „dialogu politycznego” i zdecydowanie, bez zwłoki formułowała uzasadnioną opinię w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE oraz paralelnie kierowała skargi do Trybunału Sprawiedliwości (stosownie do wspomnianej wyżej „strategii zdecydowanego działania”);

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier(2020/2513(RSP)).

²⁹ Komunikat..., COM(2019) 343 *final*.

- Kierując się doświadczeniami z ostatnich lat, należałoby natomiast powrócić do postulatów podniesienia efektywności procedury art. 7 TUE poprzez umocnienia roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie TS czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰). Procedura art. 7 TUE zyskałaby znacznie na efektywności, gdyby to TS podejmował decyzję w sprawie stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia (ust. 1) oraz poważnego i stałego naruszenia (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji (w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej Rady Europejskiej). Tego typu modyfikacja procedury art. 7 TUE wymagałaby zmiany postanowień TUE, czyli traktatu rewizyjnego.

4.4. Ważnym obszarem dyskusji powinno być sprecyzowanie konkretnych mechanizmów przepływu unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. W grę wchodzi tu następujące propozycje:

- Ustanowienie mechanizmu warunkowości: ostateczna formuła takiego mechanizmu, jaka zostanie przyjęta podczas negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową, będzie ważnym testem wiarygodności UE i jej państw członkowskich w przeciwstawianiu się niepraworządnym poczynaniom³¹;
- Stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki

³⁰ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

³¹ Interesujący przykład dała Norwegia, odmawiając polskiemu Ministerstwu Sprawiedliwości środków z tzw. funduszu norweskiego, z uzasadnieniem, że działania Ministerstwa są sprzeczne z praworządnością; zob. Gazeta Wyborcza z 29.02.2020 r.

opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organów samorządu terytorialnego;

- Istotne byłoby uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego, kompetentnego w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT (ani Polska, ani Węgry nie przystąpiły do wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie);
- Coraz pilniejszy staje się postulat uzależnienia przepływu środków unijnych od przystąpienia do unijnych mechanizmów nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi (w ramach unii bankowej).

5. Postulaty nakierowane na umocnienie legitymacji demokratycznej UE

Projekty reform w tej dziedzinie mają szczególne znaczenie, powinny bowiem stanowić odpowiedź na zagrażającą spójności, a nawet egzystencji Unii nastroje antyeuropejskie, populistyczne i antydemokratyczne. Ta grupa rozważanych projektów reform Unii koncentruje się na:

- 1) zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie,
- 2) roli parlamentów narodowych,
- 3) formule podejmowania decyzji w Unii i
- 4) roli Parlamentu Europejskiego.

5.1. Postulaty reform w dziedzinie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi: nakierowane są na to, aby Unia skoncentrowała się jedynie na regulowaniu spraw niezbędnych dla funkcjonowania integracji europejskiej. Można to osiągnąć poprzez

sprecyzowanie priorytetów politycznych UE (tym zajmować się ma inny obszar dyskusji podczas Konferencji) lub poprzez doprecyzowanie zasad podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie.

Rozważając projekty reform dotyczące tego drugiego obszaru, z góry odrzucić należy skrajne propozycje, wychodzące z kręgów eurosceptycznych i nacjonalistycznych, które pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”, ponieważ w istocie zmierzają one do likwidacji procesu integracji europejskiej. Pozostałe propozycje oscylują 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. Nie ma przy większych kontrowersji co do tego, że dziedziny objęte obecnie wyłączną kompetencją UE powinny w takim reżimie pozostać.

Chodzi więc w istocie o „racjonalne” korzystanie przez Unię z kompetencji dzielonych. Może to być realizowane z powodzeniem w ramach metody „kreatywnej elastyczności”, przy pomocy istniejących środków oraz wymaga pewnego porozumienia między państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi. Debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy mogą odegrać w tej dziedzinie znaczącą rolę.

Propozycje dyskutowane w tym obszarze koncentrują się na pełniejszym wykorzystaniu potencjału zasady subsydiarności i proporcjonalności³²:

- wstrzymywanie się przez Unię od korzystania z kompetencji powierzonych jej w ramach kompetencji dzielonych;
- opracowanie wspólnego „języka i kultury” zasady subsydiarności w oparciu o „wzorzec subsydiarności” (*subsidiarity grid*), który miałyby

³² Ostatnio (sumująco) Ch. Calliess, *Towards...*, s. 10 i n.

opracować Komisja Europejska wspólnie z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, w nawiązaniu do art.5 ust. 3 i 4 TUE oraz Protokołu (nr 2);

- Komisja Europejska, przygotowując projekt aktu prawnego, powinna (uwzględniając zasadę subsydiarności) przeprowadzać jak najszersze konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z parlamentami regionalnymi; powinna opracować w związku z tym „specjalną procedurę”;
- w nawiązaniu do art. 5 Protokołu (nr 2), który zobowiązuje do wprowadzenia do projektu aktu ustawodawczego „szczegółowych stwierdzeń umożliwiających ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”, należałoby opracować specjalny „formularz subsydiarności” (*subsidiarity sheet*), który - po uwzględnieniu powyższych konsultacji - powinien być dołączony do każdego projektu przedkładanego przez Komisję;
- ustanowienie „strażnika subsydiarności” - „Komisji subsydiarności” (*Subsidiarity Board*), która monitorowałaby implementację zasady subsydiarności w toku unijnego procesu decyzyjnego (w nawiązaniu do komisyjnego *Regulatory Scrutiny Board*, ale przy włączeniu Parlamentu Europejskiego, Rady oraz parlamentów narodowych);
- jeśli chodzi o głębsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (ust. 4 art. 5 TUE), propozycje zmierzają - z jednej strony - do bardziej elastycznego określania priorytetów działalności legislacyjnej Unii, z drugiej zaś do sprecyzowania „narzędzi legislacyjnych” (*legislative toolbox*), które umożliwiłyby mocniejsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (w ramach istniejących procedur legislacyjnych).

5.2. Umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych: pozostaje w centrum dyskusji i wiąże się z wyżej wskazanymi projektami, obejmując trzy zasadnicze obszary:

- rolę parlamentów narodowych w zapewnieniu legitymacji demokratycznej reformowanej strefy euro; nawiązują do tego kolejne programy reformy strefy euro, bez precyzowania szczegółów; ważnym wskazaniem jest zastrzeżenie zawarte w art. 13 TUE, wskazujące na konieczność uwzględniania roli parlamentów narodowych państw stron tego traktatu; niemniej istotna jest praktyka związana z wykonywaniem TEMS, w ramach której parlamenty niektórych państw (przede wszystkim Bundestag w Niemczech) zapewniły sobie, odwołując się do autonomii budżetowej parlamentu, bardzo mocny wpływ na stanowisko reprezentowane przez państwo w EMS; często wskazuje się, że umocnienie wpływu parlamentu narodowego w stosunku do działań własnego rządu, reprezentującego państwo na forum UE jest najbardziej właściwą metodą umocnienia roli parlamentu narodowego w sprawach unijnych;
- reformę procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych³³; propozycje w tej dziedzinie nakierowane są na usprawnienie samej procedury (terminowość reakcji Komisji Europejskiej, przedłużenie terminu rozpatrywania sprawy przez parlamenty narodowe), na wniesienie poprawek merytorycznych (rozszerzenie zakresu aktów prawa pochodnego objętych mechanizmem – obecnie dotyczy on jedynie aktów ustawodawczych), w końcu dotyczą istotnego rozszerzenia procedury: chodzi o wprowadzenie tzw. czerwonej kartki, tj. możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe przyjęcia aktu unijnego prawa pochodnego, wprowadzenie tzw. późnej kartki (*latecard*), tj. możliwości oceniania projektu aktu prawa pochodnego na dalszych etapach procedury legislacyjnej, oraz tzw. kartki zielonej, tj. możliwości inicjowania przez parlamenty narodowe przyjęcia lub zmiany aktu unijnego prawa pochodnego względnie zmiany w już

³³ Zob. D. Adamiec, *Prawne aspekty kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2018 (rozdział 8).

istniejącym akcie unijnego prawa pochodnego; usprawnienia takie można byłoby wprowadzić bez rewizji Traktatu (Protokołu), na co wskazuje tzw. Nowe Porozumienie z 2016 r. ze Zjednoczonym Królestwem (stało się ono bezprzedmiotowe, ale sama formuła jest interesująca);

- powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, nieingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym; zwłaszcza chodzi o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (warto przypomnieć, że sprawy tej dotyczyła jedna z najbardziej interesujących propozycji polskich podczas prac Konwentu, który przygotowywał traktat konstytucyjny).

5.3. Formuła podejmowania decyzji w Unii Europejskiej: kwestia ta również pozostaje w centrum dyskusji dotyczącej legitymacji demokratycznej Unii. Nie wydaje się jednak, aby racjonalna debata mogła dotyczyć samej formuły tzw. podwójnej większości jako podstawy podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. Zakładać raczej należy, że ma ona trwały ustrojowo charakter, po bardzo trudnych negocjacjach udało się bowiem państwom członkowskim uzgodnić formułę, która nie wymaga renegocjacji w toku dalszego rozszerzenia Unii. Ewentualne kompensaty następstw „przesunięć” demograficznych³⁴ mogą być rozważane w ramach alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (o czym dalej).

Natomiast podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy dyskusji wymagać będzie raczej objaśnienie znaczenia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną dla podniesienia efektywności i spójności UE, tym bardziej że właśnie ten kierunek (przechodzenie do podejmowania decyzji w tej formule) jest osnową „nowego zarządzania” (reformy strefy

³⁴ Zob. C. McCarthy, *EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power*, Dublin 2019.

euro)³⁵. Chodzi więc zwłaszcza o objaśnienie, że postulaty - wysuwane przez formacje eurosceptyczne - powrotu do jednomyślności są kontra-produktywne i w istocie swojej mogą prowadzić do odnowienia „koncertu mocarstw”, kosztem państw mniejszych i słabszych. Uzyskanie zrozumienia społecznego dla tego dylematy jest jedną z podstawowych kwestii umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Rola debat w ramach Konferencji może być niezmiernie istotna.

Jest to tym bardziej ważne, że w istocie zasadniczym wyzwaniem jest zwiększanie liczby obszarów regulowanych traktatami, w których decyzje podejmowane są przez Radę UE większością kwalifikowaną. Akceptacja społeczna dla takiego kierunku rozwoju Unii jest przesłanką porozumienia politycznego między państwami członkowskimi w sprawie „uruchomienia” procedury kładki na podstawie ust. 7 art. 48 TUE oraz procedur kładek *ad hoc*.

5.4. Umocnienie roli Parlamentu Europejskiego: „przed nawias” wyjąć należy dwie ważne kwestie:

- uwzględniać należy, że rola Parlamentu Europejskiego wzrosła radykalnie wraz z wprowadzeniem na mocy Traktatu z Lizbony zwykłej procedury ustawodawczej (w której Parlament jest wraz z Radą UE równoprawnym legislatorem) jako zasadniczej procedury uchwalania aktów unijnego prawa pochodnego; systematyczne zwiększanie liczby obszarów, w których akty unijnego prawa pochodnego uchwalane są w takiej procedurze, pociąga za sobą stosowne umacnianie roli Parlamentu Europejskiego;
- budząca kontrowersje i istotna sprawa ustrojowa - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim - została w następstwie brexitu „zamrożona” (zwolnione przez Zjednoczone Królestwo miejsca wykorzystano m.in. dla skompensowania różnych „zaszłości”);

³⁵ Zob. F. Fabrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016.

oznacza to, że do czasu kolejnego rozszerzenia UE (kilkanaście lat?) państwa członkowskie raczej do tej sprawy nie będą powracać, chyba że „przesunięcia” demograficzne będą tak radykalne, iż niezbędna stanie się ingerencja (ponieważ testy tzw. podwójnej większości byłyby bardzo trudno wzruszalne, pozostają modyfikacje alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim).

Natomiast z kwestii aktualnych i „nośnych” bez wątpienia dwie staną się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy³⁶:

- propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) do wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- formuła *Spitzenkandidat*, która łączona jest nie tyle z procesem nominacji przewodniczącego Komisji Europejskiej, ile z propozycją połączenia personalnego przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej (*the idea of a double-hatted President of the UE*), który miałby być wyłaniany właśnie w formule *Spitzenkandidat* w wyborach „z listy ponadnarodowej”.

Dyskusja w obu tych sprawach będzie z pewnością trudna. Sprawa „listy ponadnarodowej” była dogłębnie dyskutowana podczas przygotowań do wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. Ostatecznie państwa członkowskie i sam Parlament nie zdecydowały się na podjęcie tej propozycji³⁷ (nic nie wskazuje raczej na to, aby okoliczności takiego stanowiska zmieniły się w nadchodzących latach). Jeśli chodzi natomiast o formułę *Spitzenkandidat*, to została ona dosyć skutecznie skompromitowana w toku procedury nominacyjnej urzędującej obecnie przewodniczącej Komisji Europejskiej (mimo że w przypadku przewo-

³⁶ Ostatnio (sumująco) Ch. Calliess, *Towards...*, s. 4-5.

³⁷ Zob. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie w sprawie składu Parlamentu Europejskiego z 26 stycznia 2018 r.* (2017/2054(INL) - 2017/0900(NLE)) (A8-0007/2018), sprawozdawcy: D.M. Hübner i P.S. Pereira.

dniczącego Komisji Europejskiej jest już obecnie sprecyzowana w postanowieniach traktatu - ust. 7 art. 17 TUE).

Niezależnie od tego dyskutowanych jest kilka dalszych propozycji reform Parlamentu Europejskiego³⁸:

- w analizach procesu decyzyjnego odnotowano, że zwykła większość wymagana przy podejmowaniu decyzji przez Parlament Europejski jest często niemożliwa do osiągnięcia i utrudnia wypracowanie koalicji nawet między ugrupowaniami bliskimi sobie politycznie; proponuje się więc, aby - tam, gdzie to możliwe - obniżyć próg podejmowania decyzji (wpierw w ramach dopuszczanych regulaminem, a następnie w regulacjach traktatowych);
- proponuje się następnie, aby Parlament skoncentrował się na swoich kompetencjach legislacyjnych oraz aby ograniczył aktywność w przyjmowaniu rezolucji niemających znaczenia dla procesu legislacyjnego, zwłaszcza odnoszących się do różnych kwestii wrażliwych politycznie, objętych wyłącznie kompetencją państw członkowskich, co do których Parlament Europejski ani nie ma żadnej kompetencji, ani stosownego autorytetu;
- powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasbourga;
- należy również odnotować sprawę roli Parlamentu Europejskiego w przyszłej „rzeczywistej” UGiW.

³⁸ Zob. np. Y. Bertoincini, A. Vitorino, *Reforming Europe's governance for a more legitimate and effective federation of nation states*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Studies&Reports 2014/9.

Jak się wydaje, testem wiarygodności wydolności reformatorskiej UE i jej państw członkowskich, jeśli chodzi o Parlament Europejski, byłoby przede wszystkim ustanowienie jednej jego siedziby.

6. Inne propozycje reform instytucjonalnych

Zauważyć przede wszystkim należy, że na dalszy plan podczas debat Konferencji w sprawie przyszłości Europy powinien zejść zasadniczy dotychczas problem w negocjacjach nad ustrojem UE, działający na zasadzie „naczyń połączonych”, który rozgrywa się w trójkącie: formuła większości kwalifikowanej - skład kolegium Komisji Europejskiej - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim. Formuła większości kwalifikowanej znalazła bowiem swoje „trwałe” rozwiązanie, natomiast sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i liczby członków kolegium Komisji Europejskiej zostały „zamrożone” do czasu najbliższego rozszerzenia Unii. Nie oznacza to, że nie mogą one pojawić się podczas Konferencji: TUE nakazuje przecież zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (art. 17 ust. 5 TUE), a utrzymanie również na obecną kadencję zasady „jedno państwo - jeden komisarz” opiera się na rozwiązaniu wyjątkowym³⁹; również sprawa zmiany alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim może pojawić się wcześniej w następstwie „przesunięć” potencjału demograficznego państw.

Jeśli chodzi o szczegółowe propozycje reform poszczególnych instytucji, to najistotniejsze z nich odnoszą się do następujących spraw:

6.1. Rada Europejska: w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony dostrzegano przede wszystkim problem relacji między Radą Europejską a Radą UE. Proponowano rozwiązanie tego problemu poprzez rodzaj unii personalnej w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i sekretarza generalnego Rady, co w istocie nakierowane było na obniżenie rangi przewodniczącego Rady Europejskiej. Tymczasem nowe okoliczności

³⁹ Zob. decyzja Rady Europejskiej (UE) 2019/1989 z 28.11.2019 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej (Dz.Urz. UE L 308, s. 100).

(kryzys finansów) oraz głęboka zmiana formuły pracy Rady Europejskiej (przejęcie przez szefów państw lub rządów państw członkowskich bezpośredniego zarządu w stosunku do zasadniczych spraw UE) sprawiły, że przewodniczący Rady Europejskiej zaczął odgrywać wiodącą rolę mediacyjną w unijnym procesie decyzyjnym.

Z powyższych okoliczności wynikają dwa zasadnicze wyzwania ustrojowe odnoszące się do dalszej reformy Rady Europejskiej:

- Pierwsze wyzwanie związane jest z procesem ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, którego finalnym aktem miałyby być „unia polityczna” wieńcząca konsolidację strefy euro. Przeprowadzane w ramach tego procesu zmiany ustrojowe UGiW obejmują autonomizację instytucjonalną strefy euro, w tym nadanie wiodącej roli szczytowi euro. Zmiany te - jak wspomniano - będą musiały znaleźć wyraz w (zrewidowanych) traktatach stanowiących podstawę UE. Oznacza to, że w ramach takiej rewizji traktatów szczyt euro musiałby zostać usytuowany albo jako specjalny skład Rady Europejskiej (byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej UE), albo jako odrębna instytucja „rzeczywistej” UGiW. Powyższy problem stałby się bezprzedmiotowy, gdyby strefa euro objęła wszystkie państwa członkowskie, stosownie do strategii „wspólnej ścieżki”.
- Drugie wyzwanie jest równie poważne. Abstrahując od regulacji traktatowych, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności Rada Europejska wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski - zostały

zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „nowa międzyrządowość”⁴⁰, pociągnął za sobą szereg innych, ważnych konsekwencji, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). Obecnie możliwość nowego wyważenia równowagi instytucjonalnej i osłabienia (redukcji) „nowej międzyrządowości” dostrzegana jest w „skutecznym zarządzaniu”⁴¹, budowanym w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW. Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia: na ile owo „skuteczne zarządzanie” da się rozszerzyć na całą Unię Europejską? I w tym przypadku rozwiązanie problemu wiązać się będzie z realizacją strategii „wspólnej ścieżki”, tj. przystąpieniem do strefy euro wszystkich państw członkowskich UE.

6.2. **Rada UE:** postulaty dalszych reform Rady UE koncentrują się wokół kwestii już dobrze znanych. O ile sama formuła większości kwalifikowanej ustalona na mocy Traktatu z Lizbony nie jest obecnie podważana, o tyle do postulatu o zasadniczej wadze urósł problem zwiększenia liczby obszarów, w których Rada UE miałaby zgodnie z tą formułą podejmować decyzje. Pozostałe postulaty koncentrują się na zapewnieniu obradom Rady bardziej „przejrzystego” charakteru (pełne wykorzystanie upublicznienia obrad Rady, w tym procesu decyzyjnego, oraz naświetlanie różnic w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich).

Wyzwaniem ustrojowym dla Rady UE jest ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, w tym postulaty albo ustanowienia odrębnego składu Rady (tylko

⁴⁰ U. Puetter, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President*[w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland 2015, s. 268.

⁴¹ Zob. F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU* [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland 2015, s. 305.

przedstawiciele państw strefy euro), który miałby kompetencję legislacyjną w sprawach objętych UGiW, albo przekształcenia Eurogrupy w tego rodzaju instytucję. Te poważne wyzwania ustrojowe stałyby się bezprzedmiotowe w następstwie realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

Na dwa jeszcze obszary wyzwań ustrojowym (postulatów), powiązanych z Radę UE, należy zwrócić uwagę:

- **Prezydencja hybrydowa:** Traktat z Lizbony zapoczątkował radykalną reformę rotacyjnej prezydencji, ustanawiając stałe przewodnictwo w Radzie Europejskiej (sprawowane przez jej przewodniczącego) oraz stałe przewodnictwo w jednym ze składów Rady EU - Radzie do Spraw Zagranicznych, sprawowane przez wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Należy również odnotować, że w toku reformy strefy euro rola rotacyjnej prezydencji została zmarginalizowana. Nie chodzi jedynie o to, że również Eurogrupa ma stałe przewodnictwo oraz - jak o tym była mowa - stałego przewodniczącego ma również szczyteuro, lecz także o to, że rolę mediacyjną w procesie przyjmowania zasadniczych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przejął przewodniczący Rady Europejskiej (w swojej funkcji jako przewodniczący szczytu euro).

Rotacyjna prezydencja jest konfrontowana z dwoma zasadniczymi wyzwaniami:

- w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW wyraźnie braknie miejsca dla rotacyjnej prezydencji; przewodnictwo w organach strefy euro powierzane jest konsekwentnie stałym przewodniczącym, a koncepcja „skutecznego zarządzania” dla rotacyjnej prezydencji żadnej roli nie przewiduje;

- w pozostałym zakresie - Unii Europejskiej jako całości - doświadczenia z hybrydową prezydencją nie są najlepiej oceniane z punktu widzenia zasady efektywności; 18-miesięczne „trojki” nie odgrywają większej roli w związku z tempem wydarzeń i

nawarstwiających się wyzwań, a odbywana przez poszczególne państwa średnio co 14 lat prezydencja nie zapewnia odpowiedniej „pamięci” instytucjonalnej i logistycznej; stąd też narastają postulaty przejścia - wzorem Rady Europejskiej i Rady do spraw Zagranicznych - do jakiegoś rodzaju przewodnictwa stałego; postuluje się na przykład, aby poszczególne formacje Rady UE były zarządzane przez grupy państw określone przy uwzględnieniu „balansu politycznego”, tj. specjalizacji, przynależności do państw małych, średnich i dużych oraz rozmieszczenia geograficznego (państwa północne, południowe, wschodnie i zachodnie).

- Europejska Służba Działań Zewnętrznych: z ESDZ wiązano nadzieje na podniesienie koherencji działań UE w stosunkach zewnętrznych⁴²; do tego też odnoszą się zasadnicze propozycje reform:
 - w pierwszym rządzie proponuje się umocnienie w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza odpowiedzialnego za handel;
 - od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami wysokiego przedstawiciela, natomiast relacje między wysokim przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynowałby bezpośrednio przewodniczący Komisji;
 - jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to – w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ – proponuje się przyznanie

⁴² Szczegółowo na temat poszczególnych obszarów zewnętrznych stosunków UE zob. *The European Union's External Actions in Times of Crisis*, red. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney 2019.

ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników.

6.3. Komisja Europejska: najważniejsze projekty reform Komisji zostały już omówione wyżej. Gdyby podczas Konferencji pojawiła się sprawa redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, to można zakładać, że powróci postulat wprowadzenia wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Korespondują z tymi propozycjami dalsze projekty reform nakierowane na podniesienie efektywności pracy Komisji Europejskiej, stosownie do których wiceprzewodniczący Komisji mieliby zająć wiodącą rolę w zarządzaniu poszczególnymi „działami” (*clusters*) spraw (należy zakładać, że koordynowałiby w tym zakresie prace pozostałych członków kolegium Komisji).

Poza tym w grę wchodzi następujące propozycje, rozważane w dyskusjach⁴³:

- umocnienie samodzielności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego; powinno to zostać uzgodnione w ramach porozumienia trójstronnego między Radą UE, Komisją i Parlamentem Europejskim; warunkiem byłoby nominowanie przewodniczącego Komisji przez Radę Europejską (najwyższych przedstawicieli państw członkowskich UE), spośród osobistości mających poparcie Parlamentu Europejskiego;
- zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji Europejskiej nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej), oraz

⁴³ Zob. np. *How to build a modern European Union*, red. Ch. Grant, London 2013; M. Menghi, *What...*

- podniesienie efektywności, a zarazem obliczalności uprawnienia Komisji do inicjatywy legislacyjnej: wprowadzenie klauzuli (*sunset clause*), stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostałby przyjęty w określonym czasie (np. 3 lat), oraz możliwości zmuszenia Komisji - przez państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną - do wycofania inicjatywy legislacyjnej; rozważane jest nadanie analogicznych uprawnień parlamentom narodowym.

Szereg innych, szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości i efektywności działalności legislacyjnej Komisji Europejskiej.

Zasadnicze wyzwania ustrojowe dla Komisji Europejskiej powstają w związku z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Dotyczą one takich fundamentalnych spraw jak zakres włączenia Komisji w zarządzanie strefą euro (w kontekście dalszego umacniania Eurogrupy), zarządzanie budżetem strefy euro lub jego mutacje oraz zakres prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji w przypadku wyodrębnienia „kompetencji legislacyjnej” strefy euro (odpowiednie dostosowanie zakresu kompetencji Rady w składzie ministrów państw członkowskich tej strefy oraz wyodrębnienie „własnego” parlamentu strefy euro). Niektóre z tych propozycji idą bardzo daleko i - na obecnym etapie reformy ustrojowej strefy euro - są mało realistyczne. W przypadku realizacji strategii „wspólnej ścieżki” staną się one bezprzedmiotowe.

6.4. Pozostałe projekty reform instytucjonalnych:

- Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów (organy bardzo liczne) – pojawia się przede wszystkim postulat redukcji liczby ich członków;
- Szereg propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:

- dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech europejskich audytorów generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe, wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
- niezależnie od finalizacji prac nad urzędem prokuratora europejskiego proponuje się przejrzenie i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF);
- w końcu należy nawiązać do procedury wystąpienia z Unii Europejskiej: o ile sama procedura art. 50 TUE, mimo turbulencji politycznych, jakie związane były z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa, nie budzi zastrzeżeń, o tyle odnotować należy, że (zwłaszcza w czasie najgłębszego kryzysu finansów Grecji) pojawiły się propozycje⁴⁴ ustanowienia odrębnej procedury wystąpienia państwa ze strefy euro (przy dalszym pozostaniu w UE).

7. Podsumowanie

Konferencja w sprawie przyszłości Europy ma stanowić nową formę „polityki oddolnej”, w której „głos obywateli się liczy i stanowi wkład do debaty na temat przyszłości Europy”, zwłaszcza odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne i ponadnarodowe⁴⁵. W przeszłości takimi nowymi formami był Konwent, przeprowadzany paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000, który przygotował Kartę Praw Podstawowych - po

⁴⁴ T. Petch, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis. Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Alphen aan den Rijn 2014.

⁴⁵ Cytaty z rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

prawie 10 latach od ogłoszenia stała się ona - na podstawie Traktatu z Lizbony - ważnym aktem należącym do prawa pierwotnego UE. Następnie Konwent 2002/2003, który przygotowywał pierwszy projekt traktatu konstytucyjnego. Nie pozostawił on po sobie najlepszych wspomnień, ponieważ przygotowany projekt wywołał wiele nieporozumień i został gruntownie zrewidowany podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004. Stąd też konwent, który stał się elementem obowiązującej obecnie procedury negocjowania traktatu rewizyjnego (ust. 3 art. 48 TUE), może jedynie przedkładać zalecenia w tej mierze.

Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest znacznie szersza - ma być nie tylko debatą polityków, parlamentarzystów, urzędników, „partnerów społecznych”, lecz przede wszystkim szeroką debatą obywatelską. Będzie przeprowadzona w dobie szczególnych wyzwań: następstw pandemii koronawirusa, kryzysu demokracji liberalnej, silnych tendencji nacjonalistycznych, populistycznych i eurosceptycznych w państwach członkowskich UE, rozchwiania zachodniego systemu bezpieczeństwa i ważnych przesunięć w globalnym układzie sił. Szczególna więc odpowiedzialność aktywnego udziału w Konferencji spada na społeczeństwo obywatelskie, zwłaszcza w takich państwach członkowskich UE jak Polska, w których występują poważne problemy z przestrzeganiem praworządności.

Praworządność a unijne fundusze: weto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, niedorzeczności i zwykłych kłamstw¹

(wraz z Robertem Grzeszczakiem, Arturem Nowakiem-Far i Janem Truszczyńskim)

(w:) Państwo i Prawo 2021, nr 11 (strony 140-155).

1. 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

¹ Niniejszy artykuł jest nieco zmodyfikowaną wersją stanowiska, jakie autorzy opracowali w ramach swojego członkostwa w Team Europe i opublikowali 30 listopada 2020 r.

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 w niniejszym opracowaniu najważniejsze obszary dotknięte takimi „zabiegami”.

Należy jednak zacząć od ponownego przypomnienia, 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.

2. Zasadniczą kwestią jest podważanie w opiniach przedstawicieli formacji rządzącej charakteru Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa i wartości. Twierdzi się, 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 obecnie znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w art. 2 TUE² oraz Karcie praw podstawowych UE. Unia Europejska jest wspólnotą wartości i wspólnotą prawną, co jest zasadniczą przesłanką zacieśniania integracji odwołującej się do wzajemnego zaufania³.

² 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.”.

³ Rozwój zasady praworządności w UE, utożsamianej z zasadą państwa prawnego, oraz sprecyzowanie tego pojęcia w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości został sumarycznie opisany w Komunikatu 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. Zob. również: Problem praworządności w Polsce w świetle

- 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 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 nierozzerwalnie 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.

3. 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.

4. 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 praworządności⁴, tzw. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości⁵, 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” - procedurą 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

⁴Europejski 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

⁵Tablica 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

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. 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 UE⁶. 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

⁶ Precyzuje to preambuła projektu rozporządzenia w punktach 4 do 9.

stanowią wydatki publiczne lub długi, między innymi na gruncie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

5. 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.
- Zasadnicze kryteria oceny, które da się zidentyfikować w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do prawidłowego stosowania zasad warunkowości⁷ (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;

⁷Zob. np. wyrok z 11 stycznia 2001 r. w sprawie c-247/98 *Republika Grecka przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2001:4, pkt 13; wyrok z 7 lutego 1976 r. w sprawach połączonych 15-16/76 *Francja przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1979:29, pkt 26-28.

- 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.

6. 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 proponuje 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.

7. 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 w pierw stosowne postanowień 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 proponuje 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 odłożenie 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 zmierzają 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.

8. 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.⁸
- 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

⁸ Zob. art. 101-102 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. 2018, L 193 s. 1.

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.

9. 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 przygotowaniem 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 ciążyą 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.

10. 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 multicentryczności, 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 wypowiedzania 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).

11. 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 wprawdzie 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 reguł 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.

Główne kierunki ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej.

Tezy

(w:) *Polska w Europie jutra.*

Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku.

Red. J. Niżnik z udziałem J. Barcza i J. Truszczyńskiego, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021 (strony 171-182).

1. Paradygmaty

(1) Znaczenie reform ustrojowych

1.1. W przededniu wybuchu pandemii koronawirusa Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, obejmując urząd trafnie sprecyzowała główne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska (Unia, która mierzy wyżej, 2019) - zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE w tym praworządności, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie (środowisko międzynarodowe w jakim działa obecnie Unia zmieniło się w ostatnich latach diametralnie) (Bunde, Tobias, Carr, Randolf, Eisentraut, Sophie, Erber, Christoph, Hammelehle, Julia, Hartmann, Laura, Kabus, Juliane, Stärk, Franziska, Voje, Julian, 2020). Pandemia koronawirusa nie zdezwuowała tych problemów, nie odsunęła ich na plan dalszy, przeciwnie - nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar. **Okres pandemii uświadomił, iż zdolność do wspólnego, skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie względnie dalszym istnieniu tego procesu.** Nie można więc podzielić poglądów, że

konsekwencje pandemii podważają sens integracji europejskiej, raczej odwrotnie - podobnie jak konsekwencje kryzysu finansowego - skłonią do działań umacniających ten proces.

1.2. Nie ulega wątpliwości, że w centrum reformy Unii Europejskiej znajdują się wspomniane wyżej priorytety, dotyczące kierunków działalności Unii, uzupełnione wyzwaniem, jakie wynikają z przebiegu pandemii: bez wątpienia pandemia koronawirusa wpłynie na przyspieszenie „głębokich i trwałych” dostosowań priorytetów w działaniu Unii, niemniej skuteczne osiągnięcie tego rodzaju zmian nie obędzie się bez odpowiednich reform ustrojowych Unii. **Debata więc na redefinicję priorytetów w działaniach Unii oraz zapewnieniem dla ich realizacji społecznego wsparcia powinna przebiegać równolegle do głębokiej refleksji nad taką reformą ustroju Unii (jej struktury instytucjonalnej), aby zakładane priorytety mogły być skutecznie realizowane w ramach instytucjonalno-prawnych Unii.** Traktat z Lizbony przeprowadził co prawda jej fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła lepiej sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią. Niemniej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) upłynęło ponad 10 lat. Niezależnie od tego również konieczność sprostania wyzwaniom związanym ze skutkami pandemii skłania do oceny przeprowadzonych na jego podstawie reform ustrojowych UE i ich adekwatności do nowych wyzwań.

(2) Strefy euro - punkt odniesienia dla reformy ustrojowej całej UE

1.3. Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się nie - jak wieszczono - rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie: mocny impuls do działań na rzecz - w pierw - sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską - w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (Traktat u unii fiskalnej - TUF). Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z *Brexitem* zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

1.4. Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki”¹ i strategii „pragmatycznej ścieżki”². Stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (Unii „wielu prędkości”). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”, tj. ograniczenie tempa i zakresu ambitnych reform strefy euro do tego, co jest na danym etapie możliwe.

1.5. Następnym takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie - staje się

¹ Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła po raz pierwszy wyraz w tzw. ofercie Junckera (*Orędzie o stanie Unii*, 2017).

² Strategia „ścieżki pragmatycznej”, precyzująca „strategię wspólną ścieżki”, znalazła wyraz w pakiecie propozycji Komisji Europejskiej skierowanych na reformę strefy euro, opublikowanych w grudniu 2017 r. (Komunikat, 2017) i następnie rozwijanych w propozycjach Eurogrupy i Komisji Europejskiej.

głównym nurtem reformy ustrojowej całej Unii. Dotychczas reformy strefy euro są konsekwentnie realizowane, a akty prawne składające się na główny element tej reformy - ustanowienie unii bankowej - przyjmowane są w ramach metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do traktatu rewizyjnego. Niemniej osiągnięcie celu na „wspólnej ścieżce” wymaga jeszcze poważnych zmian ustrojowych Unii - na stole negocjacyjnym leżą nadal projekty włączenia TEMS do *acquis* unijnego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, a przede wszystkim zakończenia projektu unii bankowej. Towarzyszy temu projekt konsekwentnego wprowadzenia w UGiW formuły „skutecznego zarządzania” (aż do „unii politycznej”?), odwołującej się do wzmocnionej formy metody wspólnotowej (Fabbrini, Friderico, 2016).

1.6. Powyższy nowy paradygmat ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform ustrojowych UE. **Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla reformy całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do szeregu rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a szereg istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”³.**

(3) Przestrzeganie praworządności - wspólny mianownik rozwoju UE

1.7. Zasadniczą przesłanką powodzenia strategii „wspólnej ścieżki” (jak i generalne rozwoju procesu integracji europejskiej) jest demokratyczny charakter państw członkowskich, wyrażający się przede wszystkim w przestrzeganiu wspólnych wartości (wskazanych w art. 2 TUE), w tym zwłaszcza zasady praworządności. Znaczenie tego problemu ujawniło się w pełni w świetle budowy reżimów autorytarnych na Węgrzech i w Polsce (Szerzej: Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej, 2020; Problem praworządności w Polsce w świetle orze-

³ Szczegółowa analiza tego problemu łącznie z zestawieniem wszystkich poważnych propozycji reform ustrojowych UE (Barcz, Jan, 2020, s. 691 i nast.).

cznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, 2021). Są to kwestie o egzystencjalnym znaczeniu dla procesu integracji europejskiej, które wymagają decyzji również co do środków (procedur), które chroniły będą skutecznie Unię przed erozją praworządności.

1.7. Z formalnego punktu widzenia istniejące obecnie procedury unijne (zwłaszcza po ustanowieniu mechanizmu warunkowości) mogłyby stwarzać efektywne możliwości oddziaływania na niepraworządne państwa członkowskie UE, gdyby nie dotychczasowa impotencja instytucji unijnych i kunktatorstwo pozostałych państw członkowskich UE. W tym tkwi przede wszystkim niewielka efektywność tych procedur. Nie oznacza to jednak, że istniejące obecnie procedury, mające stać na straży przestrzegania praworządności, nie wymagają reformy. Dotyczy to zwłaszcza procedury art. 7 TUE. Okazało się bowiem, że pozostawienie w ręku państw członkowskich węzłowych decyzji w sprawie „uruchomienia” poszczególnych etapów tej procedury skutkuje jej paraliżem. Efektywność procedury art. 7 TUE podniosłaby się, gdy decyzje takie podejmował Trybunał Sprawiedliwości UE.

(4) Problem zróżnicowania wewnętrznego Unii Europejskiej

1.8. Problem zróżnicowania wewnętrznego Unii Europejskiej (Unii „wielu prędkości”) w ostatnim ćwierćwieczu był żywo dyskutowany, natomiast realnych kształtów nabrał po roku 2012, gdy reforma strefy euro wyraźnie zaczęła prowadzi do autonomizacji tej strefy w ramach Unii. Strategie „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej” mają temu skutecznie zapobiec, umacniając spójność ustrojową Unii jako całości. **Pojawił się natomiast znacznie poważniejszy czynnik, prowadzący do zróżnicowania wewnątrz UE - nieprzestrzeganie w niektórych państwach praworządności.** Z punktu widzenia spójności procesu integracji europejskiej wywołuje to dwie głównie kwestie:

- **po pierwsze** - czy niepraworządność w państwie członkowskim UE może być legitymizowana argumentem nawiązującym do dopuszczalnego w ramach instytucjonalno-prawnych UE wewnętrznego

zróznicowania Unii, tj. czy państwa takie mogą pozostawać w gronie państw członkowskich UE, oraz

- **po drugie** - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich nie „rozsadzi” spójności całego systemu instytucjonalno-prawnego Unii, zważywszy, że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłaną funkcjonowania „konstrukcji europejskiej”, a tym bardziej przeprowadzanej obecnie reformy ustrojowej Unii, skupionej wokół strefy euro.

1.9. Zróznicowanie wewnętrzne stało się co prawda „konstytucyjnym” elementem UE (model „integracji elastycznej”), niemniej jednak - aby mogło mieć ono pozytywny wpływ na dynamikę rozwoju UE - musi mieścić się w systemie instytucjonalno-prawnym Unii. **Praworządność, objęta katalogiem podstawowych, wspólnych wartości UE (określonych w art. 2 TUE), stanowi wspólny mianownik aksjologiczny procesu integracji europejskiej. Stanowi tym samym podstawę „instytucjonalno-prawnych ram” UE, w jakich zróznicowanie wewnętrzne jest dopuszczalne. Inaczej ujmując, model „integracji elastycznej” w żaden sposób nie legitymizuje „zróznicowania”, które polegałoby na tolerowaniu niepraworządności a państwie członkowskim.** Wniosek taki potwierdza ustanowienie w prawie unijnym procedur reagowania na niepraworządność w państwie członkowskim: zarówno procedury międzyrządowej (art. 7 TUE), jak i procedury kontroli stanu praworządności w państwie członkowskim przez Trybunał Sprawiedliwości oraz ostatnio - ustanowienie mechanizmu warunkowości. O ile więc w przypadku reformy strefy euro zróznicowanie na linii państw należących do tej strefy oraz państw objętych derogacją mieści się w ramach instytucjonalno-prawnych UE (pewne, istotne problemy strukturalne pojawiły się w następstwie sięgnięcia do tzw. metody schengenńskiej), to w przypadku niepraworządności w państwie członkowskim mamy do czynienia z jakościowo zupełnie odmienną sytuacją: niepraworządność w państwie członkowskim stawia bowiem pod znakiem zapytania samą podstawę konstrukcyjną Unii Europejskiej.

1.10. Jaki wpływ ma niepraworządność w państwie członkowskim na jego stosunek do przeprowadzanych reform ustrojowych UE i jaki wpływ będą miały te reformy na status takiego państwa w Unii? Ustosunkowując się do tych kwestii należy uwzględnić, że chodzi o dwa państwa – Węgry i Polskę, mające status państw objętych derogacją czasową, czyli państw pozostających poza strefą euro i mających formalny obowiązek przystąpienia do niej. Niezależnie od nastawienia tych państw do strefy euro (Węgry Orbana dają sygnały, że byłyby zainteresowane wejściem, Polska Kaczyńskiego taką możliwość odrzuca), szans na ich przystąpienie do strefy euro w obecnej sytuacji nie ma żadnych. Niezależnie od wymogu spełnienia kryteriów konwergencyjnych (do których należy również wymóg konwergencji prawnej, obejmujący także praworządność), w procesie akcesyjnym niezbędne jest otrzymanie „zaproszenia” od państw członkowskich strefy euro (decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną). W stosunku do państw niepraworządnych zaproszenie takie z pewnością nie zostanie wysunięte. Zbyt duże byłoby niebezpieczeństwo destabilizacji reformowanej strefy euro i podważenia zasady wzajemnego zaufania, której waga wzrasta wraz z postępującym procesem ustanawiania wokół UGiW „unii politycznej”. **Tak więc niepraworządność w państwie członkowskim UE, pozostającym poza strefą euro, będzie utrwałać i pogłębiać jego wyobcowanie wobec tej strefy (czyli wobec Unii Europejskiej).**

1.11. Niezależnie więc od marginalizacji politycznej w następstwie degradujących orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, **konsekwencją jest ograniczenie względnie wyłączenie takiego państwa z debaty nad reformą strefy euro, co *de facto* oznacza wyłączenie z głównego nurtu debaty nad reformą Unii Europejskiej.** Następstwem jest również (abstrahujemy od szerszego zjawiska utraty zaufania i wiarygodności) oddziaływanie na status państwa niepraworządnego w procesie decyzyjnym UE: wraz z postępującą reformą UGiW państwo takie „przemieszczać się” będzie na margines procesu integracji. Jeśli przypomnimy tzw. ofertę Junkera, której istotą jest zapobiegnięcie podziałowi wewnętrznemu w Unii w wyniku przystąpienia wszystkich państw członkowskich UE do strefy euro, to **finalny rezultat może wyrażać**

się w odsunięciu państw niepraworządnych poza główny nurt procesu integracji europejskiej.

2. Węzłowe reformy instytucjonalne w świetle nowych paradygmatów

2.1. Szczegółowe zestawienie i analiza rozważanych propozycji reform instytucjonalnych UE zawarta jest w mojej, wspomnianej wyżej monografii (Barcz, Jan, 2020). W niniejszych тезach zwrócimy uwagę jedynie na zasadnicze problemy. Należy do nich przede wszystkim następstwo strategii „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej”, których realizacja sprawi, że przeprowadzane obecnie reformy strefy euro rozciągną się na całą Unię Europejską. Oznaczać to będzie - **z jednej strony** - że szereg ważnych i kontrowersyjnych projektów reform instytucjonalnych stanie się bezprzedmiotowa (dotyczy to zwłaszcza projektów związanych z podniesienia efektywności strefy euro, które mogły prowadzić do zróżnicowania wewnętrznego UE – odrębnego budżetu, wyodrębnienia „parlamentu” strefy euro, ustanowienia urzędu Ministra Finansów, określenia pozycji szczytu strefy euro, Eurogrupy, wyodrębnienia Rady strefy euro, ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego w oparciu o EMS). **Z drugiej strony** - oznaczać to będzie objęcie całej Unii Europejskiej formułą „skutecznego zarządzania” - *Executive Government* - kształtującą się obecnie w reformowanej strefie euro, z perspektywą ustanowienia w ramach UE „unii politycznej” (projekt obecnie odnoszący się do finalnego produktu „rzeczywistej” UGiW).

2.2. **Formuła „skutecznego zarządzania”** nie jest do końca jasno sprecyzowana, niemniej bez ryzyka nadużycia można zakładać, że **jej istota polegać ma na wzmocnionej formule znanej dobrze tzw. metody wspólnotowej**. Oznacza to przede wszystkim:

- 1) ustanowienie balansu instytucjonalnego (Rada Europejska - Rada UE - Komisja Europejska - Parlament Europejski) nastawionego na podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego,

- 2) podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (ograniczenie jednomyślności) z jednoczesną skrupulatną weryfikacją zakresu kompetencji UE i ich wykonywaniem przez Unię,
- 3) umocnieniem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej (przede wszystkim rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych).

2.3. Ustanowienie balansu instytucjonalnego, nakierowanego na podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego musi przede wszystkim objąć stopniową redefinicję roli Rady Europejskiej, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności (wyzwania związane z kryzysem finansowym) wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a Przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora w procesie decyzyjnym. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski – zostały zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „**nowa międzyrządowość**” (Puetter, Uwe, 2015, s. 268), pociągnął za sobą szereg innych, ważnych konsekwencji, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). **Realizacja strategii „wspólnej ścieżki” pociągnie za sobą - z jednej strony - scalenie Rady Europejskiej ze Szczytem Strefy Euro (co zlikwiduje „rozdwojenie jaźni” w Radzie Europejskiej), z drugiej strony - istotne wzmocnienie Rady UE, Komisji Europejskiej (zarządzanie strefą euro) oraz Parlamentu Europejskiego (w następstwie rozszerzenia**

formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE, co zakłada zwykle udział Parlamentu jako rzeczywistego współlegislatora).

Szereg innych kwestii instytucjonalnych będzie wymagało rozwiązania, jak na przykład rola Prezydencji, która - m.in. w następstwie wprowadzania stałego przewodnictwa - ulega stałej redukcji (a w strefie euro w zasadzie zanikła - Eurogupa i Szczyt Strefy Euro mają stałych przewodniczących, nominowanych na kadencje 2.5 roczne), czy propozycja połączenia Rady Europejskiej i Rady, a w okrojonej wersji urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej i Sekretarza Generalnego Rady.

2.4. Drugim istotnym elementem, decydującym o powodzeniu formuły „skutecznego zarządzania” jest **podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (ograniczenie jednomyślności)** z jednoczesną skrupulatną weryfikacją zakresu kompetencji UE i ich wykonywaniem przez Unię. Sama formuła większości kwalifikowanej nie budzi większych wątpliwości, rzecz natomiast idzie o rozszerzenie zakresu jest stosowania (tj. jak najszersze zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną). Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony do TUE i TFUE „procedury kładki” (zwłaszcza ust. 7 art. 48 TUE) umożliwiają przeprowadzenie tego projektu bez konieczności rewizji Traktatów, niemniej procedura ta nie jest łatwa (wymaga jednomyślności państw i przyzwolenia ich parlamentów narodowych). Wiąże się z realizacją tego projektu **kwestia redefinicji zakresu kompetencji UE** (pod wpływem doświadczeń pandemii uwidoczniła się na przykład potrzeba objęcia nowych obszarów, w tym przypadku polityki zdrowia publicznego, w pewnym zakresie kompetencjami dzielonymi Unii), a przede wszystkim doprecyzowanie mechanizmów stojących na straży skutecznego stosowania zasady subsydiarności (dotyczy dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi UE)

2.5. W końcu, trzecim istotnym problemem związanym z formułą „skutecznego zarządzania” jest **umocnienie legitymacji demokratycznej**

Unii Europejskiej. Koncentruje się on wokół roli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. W przypadku Parlamentu Europejskiego należy mieć na uwadze, że jego rola radykalnie umocniła się w następstwie wprowadzenia na mocy Traktatu z Lizbony „zwykłej procedury ustawodawczej” jako zasadniczej procedury uchwalania unijnych aktów prawa pochodnego (w procedurze tej Parlament jest realnym współ-legislatorem, obok Rady UE). Formuła „skutecznego zarządzania” zakłada dalsze rozszerzenie stosowania tej procedury, a więc zarazem umocnienie roli Parlamentu Europejskiego. Inne propozycje, które wzbudzają ostatnio uwagę, są mniej znaczące: propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest bardzo kontrowersyjna i nie znalazła akceptacji w toku przygotowania ostatnich wyborów, natomiast procedura wyborów przewodniczącego Komisji Europejskiej w formule *Spitzenkandidat* została ostatnio całkowicie skompromitowana; być może mogłaby ona odzyskać znaczenie przy określaniu nowej procedury nominacji przewodniczącego Rady Europejskiej, czy propozycji personalnego połączenie urzędu przewodniczących Rady UE i Komisji Europejskiej (w nowym układzie balansu instytucjonalnego). Jeśli chodzi o parlamenty narodowe, to należy zwrócić szczególną uwagę na wypracowaną w ramach UGiW formułę wzmocnienia ich roli w sprawach UE na szczeblu krajowym, tj. zwłaszcza wobec własnej egzekutywy danego państwa. Pewne znaczenie może mieć również rozszerzenie procedur „kartek”.

3. Metody wprowadzenia reform ustrojowych UE

3.1. Jeśli zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawno-instytucjonalnych UE, to **ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur.** Strategie „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane są na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu – zapewnieniu dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*) (Barcz, Jan, 2020, s. 645 i nast.), stosownie do której - **z jednej strony - zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją**

procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być zachowanie jej spójności ustrojowej.

3.2. Sprawa „metody” kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ warunkuje ona zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie „nakładać” na różnych etapach reformy UE:

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*),
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych oraz
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej - zawierania przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

3.3. „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała metoda „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu (stojącego na straży dyscypliny finansów publicznych) przy pomocy „sześciopaku” i „dwupaku”, ustanowienie unii bankowej, umocnienie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, czy pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. nakierowany na finalizację reformy strefy euro. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień od końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengeńskiej (nie zdecydowano się na przykład na włączenie Traktatu

ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie ust. 7 art. 48 TUE wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich blokuje możliwość sięgnięcia do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” ma więc obecnie wiodące znaczenie i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (np. strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE. Alternatywą bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenśka, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z możliwą konsekwencją fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcia części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

3.4. Bez wątplenia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się na pewnym etapie wprowadzania reform na konieczność sięgnięcia do **traktatu rewizyjnego** (zwykłej procedury zmiany - ust. 2-5 art. 48 TUE). Jest to procedura trudna i długotrwała, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Przypomnijmy jednak, że mimo tych trudności w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). **Realne może być osiągnięcie**

zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjny, o ile będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę w dalszej perspektywie również uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile - zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro.

3.5. Nie można tracić z oczu propozycji rewizji „zwykłej procedury zmiany” traktatów, stosownie do której **dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie byłoby konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę** (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania Traktatu konstytucyjnego). Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. $\frac{2}{3}$), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

3.6. W tle powyższych problemów proceduralnych pozostaje tzw. **metoda schengeńska**, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. **Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (np. przy podejmowaniu wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”), a zwłaszcza gdyby szwankować zaczęła strategia „wspólnej ścieżki”.**

4. Perspektywa: ustrój Unii Europejskiej jako „unii politycznej”

4.1. Pojęcie Unii Europejskiej jako „unii politycznej” (dotychczas w kontekście finalnego produktu reformy UGiW) nie jest zdefiniowane. Jego treść (instytucjonalna) będzie zależała od postępu reform w poszczególnych dziedzinach, a przede wszystkim od stopnia realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

4.2. Zakładać można, że ustrój Unii Europejskiej jako „unii politycznej” zasadać się będzie na następujących podstawowych elementach:

- 1) Jej podstawą będzie „unia lizbońska”, tj. spójna organizacja międzynarodowa rozumieniu prawa międzynarodowego, nawet jeśli mająca specyficzne cechy (organizacji ponadnarodowej);
- 2) Zasadnicza zmiana „treści” Unii Europejskiej znajdzie wyraz w tym, że będzie ona tożsama ze strefą euro - wszystkie państwa członkowskie będą członkami strefy euro (wraz ze wszystkimi konsekwencjami);
- 3) Główną przesłanką powołania i rozwoju procesu integracji europejskiej jest utożsamianie się wszystkich państw członkowskich z katalogiem wspólnych wartości, w tym z zasadą praworządności. Unia Europejska jako „unia polityczna” to wspólnota państw demokratycznych, zasada wzajemnego zaufania będzie miał w jej ramach znacznie większe znaczenie niż obecnie. Nie ma w takiej Unii miejsca dla państw naruszających w sposób systemowy i rażący zasadę praworządności, nie mówiąc już o państwach autorytarnych;
- 4) Zasadniczym elementem Unii Europejskiej jako „unii politycznej” będzie „skuteczne zarządzanie”, obejmujące jasne sprecyzowanie celów działalności Unii, podejmowanie decyzji przez Radę głównie większością kwalifikowaną oraz precyzyjne określenie wykonywania przez Unię swoich kompetencji (stosowanie zasady subsydiarności w obszarach objętych kompetencjami dzielonymi). Jednomyślność będzie zarezerwowana jedynie do spraw wagi konstytucyjnej, przy

czym nie należy wykluczyć zmiany formuły przyjmowania traktatów rewizyjnych (wejście w życie w przypadku zaakceptowania przez określoną większość państw);

- 5) Realizacja strategii „wspólnej ścieżki” umożliwi również sfinalizowanie efektywnej struktury instytucjonalnej Unii („unii politycznej”) oraz odpowiedniego balansu między głównymi instytucjami;
- 6) Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy Unii Europejskiej jako „unii politycznej”, to zasadniczym dopełnieniem będzie podniesienie efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym ustanowienie wspólnej polityki obronnej oraz zacieśnienie współpracy przemysłów obronnych państw członkowskich jak głównej przesłanki prowadzącej do tego celu.

Literatura

- Barcz, Jan, 2020, *Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska.
- Bunde, Tobias, Carr, Randolph, Eisentraut, Sophie, Erber, Christoph, Hammelehle, Julia, Hartmann, Laura, Kabus, Juliane, Stärk, Franziska, Voje, Julian, 2020, *Munich Security Report 2020: Westlessness, 2020*, Müncher Sicherheitskonferenz <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp:23.03.2020 r.).
- Fabbrini, Friderico, 2016, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press.
- *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska. Komunikat

prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005,

- *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, Bruksela, 13 września 2017,.
- *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2015-2017.* Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020;
- *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020).* Wstęp, wybór i redakcja J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Puetter, Uwe, 2015, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President* [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H., Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland,
- *Unia, Która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2014)*, Komisja Europejska 2019.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

Państwo niepraworządne w zróżnicowanej Unii Europejskiej?

(w:) *Księga pamiątkowa profesor Hanny Suchockiej.
Między prawem a polityką,
Poznań 2023 (strony 91-99).*

1. Od wielu już lat - **wobec kolejnych fal rozszerzenia Wspólnot Europejskich (a następnie Unii Europejskiej) oraz wobec rozrostu kompetencji powierzanych na ich rzecz przez państwa członkowskie - rozważane są różne modele „zróżnicowanej integracji”** (*differentiated integration*). Ostatnie ćwierćwiecze przyniosło natomiast faktyczne zróżnicowanie państw członkowskich w różnych obszarach procesu integracji europejskiej, dość wskazać na status państw w Unii Gospodarczej i Walutowej, strefie Schengen, czy procedurę wzmocnionej współpracy oraz stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Istotnym wyzwaniem ustrojowym stały się reformy przeprowadzane w strefie euro w odpowiedzi na kryzys finansowy, który wstrząsnął jej podstawami. W toku przeprowadzania tych reform sięgnięto również do umów międzynarodowych, które zostały zawarte poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW). Mimo że traktaty te zawierają klauzule wskazujące na konieczność włączenia ich postanowień do *acquis* unijnego, siłą rzeczy pojawiło się pytanie - czy nie są one początkiem fragmentacji ustrojowej Unii. Nie mniej istotne problemy mogą wywołać kontrowersje związane z budowaniem wspólnej polityki migracyjnej, która byłaby w stanie zapobiec powtórzeniu się kryzysów w przypadku ponownego pojawienia się na granicach zewnętrznych UE dużych grup uchodźców i migrantów ekonomicznych, czy też związane z przyśpieszeniem w budowie wspólnej polityki obronnej, koncentrującej się wokół podniesienia

efektywności unijnego wewnętrznego rynku obronnego i związanej z tym umocnieniem współpracy przemysłów zbrojeniowych.

Powyższemu wyzwaniu w ewolucji ustroju Unii Europejskiej usiłuje zaradzić koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*)¹, która wychodzi z dwóch podstawowych założeń:

- **po pierwsze**, że wewnętrzne zróżnicowanie w UE stało się faktem oraz
- **po drugie** - że może ono służyć podniesieniu dynamiki rozwoju integracji europejskiej, o ile będzie przebiegało w ramach instytucjonalno-prawnych Unii (zgodnie z przewidzianymi w Traktatach stanowiących podstawę UE procedurami). Tak też - z formalnego punktu widzenia - można z powodzeniem kwalifikować zróżnicowany status państw członkowskich w UGiW, co do udziału w strefie Schengen, czy w ramach uruchomionych procedur wzmocnionej współpracy i stałej współpracy strukturalnej.

Groźbie fragmentacji ustrojowej Unii w następstwie reform przeprowadzanych w strefie euro zapobiegać ma natomiast realizowana od czasu „oferty Junckera” (2017 r.)² strategia „wspólnej ścieżki”, stosownie do której stopniowo wszystkie państwa członkowskie UE znajdą się w strefie euro. Pewnym kosztem takiego podejścia jest strategia „ścieżki pragmatycznej”, która zakłada pewne ograniczenie przeprowadzanych reform (tak aby ułatwić państwom nie należącym do strefy euro spełnienie wymogów członkostwa), wprowadzanie do podejmowanych środków tzw. klauzul otwartości (umożliwiających takim państwom partycypację w - na przykład - unii bankowej) z zamiarem ułatwienia wejścia do strefy euro w okresie późniejszym oraz ustanowienie funduszu, którego zadaniem jest

¹ Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 645 i nast.

² *Orędzie o stanie Unii 2017 r.* Jean-Claude Juncker, Przewodniczący Komisji Europejskiej, 13 września 2017 r., Luksemburg 2017.

wspomożenie w osiągnięciu przez państwa spoza strefy euro kryteriów konwergencyjnych.

Sumując, celem przeprowadzanych reform ustrojowych w Unii Europejskiej jest zachowanie spójności Unii, m.in. poprzez wprowadzanie mechanizmów, które pozwalając grupom państw członkowskich na ściślejszą współpracę w określonych dziedzinach; czasami, w wyjątkowych sytuacjach, dopuszczane jest nawet przeprowadzanie pewnych reform poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej, pod warunkiem jednak przestrzegania podstawowych zasad (przede wszystkim zasady lojalności i zgodności z prawem UE) oraz wprowadzenia do takich środków klauzul, iż z czasem włączone one zostaną do *acquis* unijnego³.

2. Wobec spójności procesu integracji europejskiej pojawiło natomiast wyzwanie nowe i poważniejsze, powiązane z szerszymi zjawiskami narastających tendencji nacjonalistycznych i ksenofobicznych oraz kwestionowaniem demokracji jako podstawy nie tylko budowania ustroju państw lecz również relacji między nimi, w tym budowy europejskiej konstrukcji integracyjnej⁴. W dwóch państwach członkowskich - na Węgrzech rządzonych przez Viktora Orbana i w Polsce rządzonej przez Jarosława Kaczyńskiego postępuje demolowanie państwa demokratycznego i podważana jest zwłaszcza zasada państwa prawa⁵. W kontekście wskazanych wyżej problemów związanych z różnicowaniem się wewnętrznym statusu państw członkowskich UE oraz w kontekście założeń modelu „integracji elastycznej” wyłaniają się w związku z tym dwie zasadnicze kwestie:

- **po pierwsze** - czy niepraworządność w państwie członkowskim UE może być legitymizowana argumentem nawiązującym do

³ Granice te zostały sprecyzowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle. EU:C:2012:756.

⁴ *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order*. Munich Security Conference.

⁵ Zob. W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.

dopuszczalnego w ramach instytucjonalno-prawnych UE wewnętrznego zróżnicowania Unii, tj. czy państwa takie mogą pozostawać w gronie państw członkowskich UE, oraz

- **po drugie** - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich UE nie „rozsadzi” spójności całego systemu instytucjonalno-prawnego Unii, zważywszy że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłaną funkcjonowania „konstrukcji europejskiej” oraz - tym bardziej - przeprowadzanej obecnie reformy ustrojowej Unii, skupionej wokół strefy euro.

3. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, przypomnieć należy, że model „integracji elastycznej”, wychodzący naprzeciw wyzwaniom strukturalnym procesu integracji europejskiej, zasadza się na podstawowym założeniu: **zróżnicowanie wewnętrzne Unii, aby mogło mieć pozytywny wpływ na dynamikę rozwoju UE, musi mieścić się w systemie instytucjonalno-prawnym Unii. Praworządność, objęta katalogiem podstawowych, wspólnych wartości UE (określonych w art. 2 TUE)⁶, stanowi wspólny mianownik aksjologiczny procesu integracji europejskiej, a tym samym systemu instytucjonalno-prawnego Unii Europejskiej.** W ostatnich kilku latach znaczenie pojęcie praworządności dla ustroju Unii Europejskiej zostało doprecyzowane zarówno w ramach wszczętych postępowań przeciwko Polsce i Węgrom na podstawie art. 7 TUE, jak i - przede wszystkim - w wyrokach unijnego Trybunału Sprawiedliwości o fundamentalnym znaczeniu⁷. Konkluzje wynikające z tego

⁶ Art. 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.”.

⁷ Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*. Wstęp, wybór i redakcja J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021. Definicja praworządności została również wprowadzona do prawa pochodnego UE. Zawarta jest w art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE 2020 L433/1) - „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono:

orzecznictwa dla ustroju Unii Europejskiej są jednoznaczne. Praworządność wskazana w art. 2 TUE powinna być rozumiana jako wartość scalająca Unię Europejską jako „Unię prawa” – „wspólnotę prawną”. Praworządność jest pięciem autonomicznym prawa UE i „ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną – ‘elementy praworządności’. W tym sensie praworządność jest klauzulą parasolową /zasadą parasolową, meta zasadą/ dla jej elementów składowych.”⁸.

Przestrzeganie przez państwa członkowskie praworządności stanowi tym samym podstawę „instytucjonalno-prawnych ram” UE⁹, w jakich różnicowanie wewnętrzne jest dopuszczalne. Nie mają żadnej podstawy argumenty, iż działania i niepraworządne zmiany ustrojowe w państwie członkowskim UE nie mogą być przedmiotem oceny na podstawie prawa UE, bowiem Unia zobowiązała się do szanowania równości państw członkowskich, ich tożsamości narodowej, ich podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE)¹⁰. Wszystkie postanowienia Traktatów stanowiących podstawę UE muszą być interpretowane spójnie, a więc postanowienia art. 4 ust. 2 TUE muszą być interpretowane łącznie z postanowieniami art. 2 TUE. Wyrazem tego jest również jednoznaczność przesłanek decydujących o przyjęciu państwa do UE. W okresie kiedy Polska i Węgry rozpoczynały negocjacje akcesyjne tzw. deklaracja kopenhaska z czerwca 1993 r. wskazywała, że

zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.”.

⁸ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 429.

⁹ Zob. A. Grzelak, *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy?*, Europejski przegląd Sądowy 2021, nr 9, s. 19 i nast.

¹⁰ Tak na przykład w: *Biała księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2018 (rozdział VII).

trwałość ustroju praworządnego jest jedną z takich podstawowych przesłanek członkostwa w Unii. Obecnie art. 49 TUE, określający procedurę przyjęcia nowego państwa członkowskiego, wprost stwierdza, że tylko państwo szanujące wartości wskazane w art. 2 TUE może ubiegać się o członkostwo w Unii, a specjalna procedura zawarta w art. 7 TUE ma stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie UE wartości określonych w art. 2 TUE.

Tym bardziej model „integracji elastycznej” nie może w żaden sposób legitymizować czy pozwalać na „zróżnicowanie” w ramach Unii Europejskiej, które polegałoby na tolerowaniu niepraworządności a państwie członkowskim UE.

4. Powstaje w związku z tym pytanie o zasadniczym znaczeniu: **co może i powinna robić Unia w sytuacji, gdy w jednym z jej państw członkowskich zaczyna kształtować się reżim niepraworządny?** Jest to pytanie tym ważniejsze dla ustroju Unii Europejskiej, iż - jak się okazało - członkostwo w Unii nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe. Unia musi zarazem dbać o swoje interesy i chronić możliwość przeprowadzenia koniecznych reform oraz jej sprawne działanie przed destrukcyjnym oddziaływaniem niepraworządnych państw członkowskich. Nie bez przyczyny mówi się - z jednej strony - o „mechanizmie ochrony praworządności w państwach członkowskich”¹¹, z drugiej strony - o unijnym „systemie ochronnym” przed niepraworządnym państwem członkowskich¹².

Oba te aspekty skupiają się na trzech kierunkach działań ze strony UE wobec niepraworządnego państwa:

¹¹ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej ...*.

¹² J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...*, s. 673 i nast.

- skłonienia takiego państwa do powrotu na drogę praworządności,
- ograniczenia negatywnego wpływu państwa niepraworządnego na funkcjonowanie UE oraz na coraz ściślejszej kontroli przepływu środków unijnych, które mogłyby wspierać poczynania reżimów niepraworządnym (w okresie, w którym istnieje szansa na powrót do praworządności),
- w skrajnym przypadku, eliminacji reżimów niepraworządnym z grona państw członkowskich UE, o ile nabrałyby one charakteru trwałego i nie istnieje realna szansa na powrót do praworządności.

5. Unia dysponuje co prawda szeregiem procedur oraz - co najistotniejsze - potwierdzoną przez Trybunał Sprawiedliwości kompetencją, aby kontrolować stan praworządności w państwie członkowskim oraz „uruchamiać” stosowne procedury, aby skłonić państwo członkowskie naruszające praworządność do powrotu na drogę przestrzegania wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE, niemniej procedury te okazały się (przynajmniej jak do tej pory) bezradne wobec państwa członkowskiego, które świadomie i intencjonalnie rażąco narusza praworządność i konsekwentnie dąży do budowy państwa autorytarne. Bezwzględnie wykorzystuje też ono okres trwania poszczególnych procedur do prowadzenia polityki faktów dokonanych i demolowania demokracji. Przykładem szczególnie drastycznym jest okres prowadzenia przez Komisję tzw. dialogu politycznego z rządzącą Polską PiS w latach 2016-2017. Raporty i zalecenia z tego zakresu zarówno Komisji Europejskiej jak i innych gremiów międzynarodowych (przede wszystkim Komisji Weneckiej)¹³ czyta się obecnie jak profesjonalnie sporządzane protokoły z sekcji zwłok państwa demokratycznego. Podobnie traktatowa procedura art. 7 TUE wszczęta w 2018 r. w stosunku do Polski i Węgier nie przyniosła nawet potwierdzenia przez Radę UE, iż w Polsce i na Węgrzech istnieje „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” praworządności (ust. 1

¹³ *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej (2016-2017)*, Warszawa 2020.

art. 7 TUE), dyskusje toną bowiem w kunktatorstwie państw członkowskich.

Sytuacji nie poprawi ustanowiona w 2019 r. nowa procedura¹⁴, polegająca na sporządzaniu przez Komisję Europejską corocznie raportów o przestrzeganiu przez państwa członkowskie praworządności. Pozwala ona co prawda (do tej pory Komisja Europejska opublikowała dwa raporty - w 2020 r. i 2021 r.) na dokonanie przeglądu stanu przestrzegania praworządności w państwach członkowskich UE, „udokumentowania” stopnia demolowania demokracji w Polsce i na Węgrzech, a przede wszystkim odpowiada na zarzut, iż tylko niektóre państwa są przedmiotem „zainteresowania”, niemniej nie ma ona żadnej mocy sprawczej. W *orędziu o stanie Unii*, wygłoszonym w dniu 15 września 2021 r., przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen zapowiedziała, że kolejnym raportom będą towarzyszyły „zalecenia” w stosunku do poszczególnych państw¹⁵. Jak dowodzi praktyka związana z „politycznym dialogiem” zalecenia traktowane są instrumentalnie i nie robią żadnego wrażenia na państwach niepraworządnych. Ewentualnie ich treść może stanowić istotny środek informujący - na przykład Trybunał Sprawiedliwości, sądy państw członkowskich, czy Radę UE - o stanie problemów z praworządnością w danym państwie.

Relatywnie efektywne są postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po sprecyzowaniu przez Trybunał jego jurysdykcji w sprawie zajmowania się niezależnością sądów w państwach członkowskich (działających zarazem jako sądy unijne). Konkretnie efekty przyniósł na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej, czy niektóre inne wyroki¹⁶. Rzecz jednak w tym, że postępowania przed Trybunałem są długotrwałe (również podejmowane

¹⁴ Zob. Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2019. IP/19/4169.

¹⁵ *Orędzie o stanie Unii 2021*. Ursula von der Leyen. Komisja Europejska 2021.

¹⁶ Szczegółowa analiza poszczególnych wyroków Trybunału Sprawiedliwości w „sprawach polskich” - zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*

środki tymczasowe „uruchamiane” są z opóźnieniem) i w momencie wydania wyroku stopień zdemolowania zasady państwa prawa jest już trudny do „odwrócenia”. Kumulacja tych działań nastąpiła w połowie 2021 r., gdy rządząca Polską PiS i uzależniony od niej Trybunał Konstytucyjny doprowadził do frontalnej konfrontacji z podstawowymi zasadami prawa UE, na czele z zasadą jego pierwszeństwa wobec prawa krajowego. Towarzyszą temu zapowiedzi nie respektowania zarówno nałożonych na Polskę środków tymczasowych jak i samych wyroków Trybunału Sprawiedliwości. **Byłoby to postępowanie państwa członkowskiego dotychczas niespotykane, naruszające podstawowe zasady działania Unii Europejskiej, a więc stawiające je poza Unią. Z pewnością takiego postępowania nie da się uzasadnić „różnicowaniem” statusu państw wewnątrz Unii. Nie bez przyczyny więc - coraz częściej - pojawiają się dywagacje na temat wyłączenia (*exitu*) takiego państwa z grona państw członkowskich.**

6. Przeciągające się procedury unijne mają jednak i pewien pozytywny aspekt. Same działania unijne nie są przecież w stanie zmienić sytuacji wewnątrzpolitycznej w danym państwie członkowskim – musi się to do dokonać „siłami własnymi”: Unia może wspierać taki kierunek przemian wewnątrzpolitycznych, który zmierza do restytucji państwa demokratycznego, ma też „długi oddech”, co oznacza, że nie działa pochopnie. Z pewnością nie będzie podejmowała żadnych działań na rzecz „wypchnięcia” niepraworządnego państwa członkowskiego ze swego grona, tak długo jak realna będzie możliwość powrotu tego państwa do grona państw demokratycznych. **Gdyby jednak przekroczony został ów *point of no return*, czyli gdyby stan autorytaryzmu stał się nieodwracalny, ze pewnością Unia pozbędzie się takiego państwa członkowskiego.** Nim jednak taki moment nastąpiłby, trwa nieokreślony co do czasu trwania okres „niepewności”: z jednej strony Unia oddziałuje na państwo niepraworządne w celu doprowadzenia do przywrócenia demokracji w takim państwie, z drugiej zaś strony musi zadbać o ograniczenie szkód wyrządzanych przez takie państwo Unii Europejskiej oraz o ochronę własnych interesów. Jest to szczególnie istotne obecnie, gdy Unia nie tylko jest konfrontowana z „normalnymi” wyzwaniami” (rozwój unijnego rynku

wewnętrznego, migracje, umacnianie WPZiB, relacje transatlantyckie, przesunięcia w globalnym układzie sił), lecz wszystkie te wyzwania zostały zmnożone przez konsekwencje (trudnymi jeszcze do oszacowania) pandemii koronawirusa¹⁷.

Unia wykorzystuje w tym celu wspomniane wyżej środki i procedury skierowane na skłonienie państwa do powrotu do praworządności. Na przykład w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości sprecyzowano procedurę wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) w taki sposób¹⁸, aby zagwarantować prawa osoby przekazywanej do niezależnego sądu: w pierwszej kolejności sąd krajowy, proszony o wydanie danej osoby do państwa niepraworządnego weryfikuje stan niepraworządności w tym państwie, a następnie obowiązany jest do sprawdzenia, czy w danym konkretnym przypadku, konkretny sąd w państwie niepraworządnym, zachowuje wymogi niezależności, czy nie. Jeżeli zachowuje, wyrazi zgodę na wydanie danej osoby. Jest to mechanizm niezmiernie istotny, ponieważ - z jednej strony - bierze pod uwagę niepraworządność w danym państwie i jej wpływ na niezależność sądów krajowych, z drugiej zaś strony ogranicza szkody wyrządzane taką sytuacją mechanizmom unijnym i pozostałym państwom członkowskim. **W sytuacji, gdyby postępowało demolowanie praworządności w danym państwie, można zakładać, że taki mechanizm zostanie rozszerzony na inne obszary współpracy sądów w sprawach cywilnych i karnych, co zapewni efektywność unijnych platform współpracy, ograniczy szkody dla unijnego rynku wewnętrznego, a jednocześnie będzie eliminować państwo niepraworządne z unijnego obrotu.**

7. Można zasadnie krytykować brak efektywności procedury „dialogu politycznego, traktatowej procedury art. 7 TUE, czy nowej procedury

¹⁷ *Polska w Europie jutro. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku* (redakcja J. Niżnik i in.), Warszawa 2021.

¹⁸ Zob. P. Filipek, Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA) (w:) *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020) ...*, s. 189 i nast.

monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich UE, niemniej jednak **potwierdzenie pogłębiających się problemów z praworządnością jest dewastujące dla wizerunku i statusu danego państwa w Unii Europejskiej, a przede wszystkim w unijnym procesie decyzyjnym – takie państwo staje się niekoalicyjne, traci bowiem zaufanie ze strony pozostałych państw członkowskich i prestiż.** Tym samym ograniczany jest wpływ państwa niepraworządnego w unijnym procesie decyzyjnym i możliwość wyrządzenia przez nie szkód efektywności tego procesu. Ułatwia to dominująca od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony procedura podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (państwo niepraworządne nie jest po prostu w stanie pozyskać koalicjantów ani dla zbudowania większości w celu przeforsowania jakiejś decyzji, ani do zbudowania tzw. mniejszości blokującej). Podobnie oddziałują procedury wzmocnionej współpracy i stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO: umożliwiają one podjęcie pogłębionej współpracy przez grupę państw członkowskich w określonej dziedzinie – państwo niepraworządne, jeśli ze względu na zapędy autorytarne nie widzi się w takiej formie współdziałania, po prostu same eliminuje się z pogłębionych form integracyjnych. Analogicznie działają wspomniane wyżej tzw. klauzule otwartości: umożliwiają one państwom spoza strefy euro partycypację w nowych środkach reformujących strefę euro (w filarach unii bankowej, czy w filarze budżetowym Traktatu o unii fiskalnej). Jeżeli państwo niepraworządne dystansuje się od takiej możliwości, pozostaje poza głównym nurtem procesu integracji europejskiej (a państwa takie unikają jak diabeł święconej wody wszelkich unijnych mechanizmów, które stoją na straży dyscypliny wydatkowania finansów publicznych).

W szczególnie istotnych dziedzinach finansowych programów unijnych, Unia zdecydowała się nie tylko na wykorzystanie istniejących już mechanizmów, umożliwiających zamrożenie środków przekazywanych z budżetu unijnego do państw członkowskich w przypadku naruszeń reguł unijnych (co przyniosło pewne efekty w odniesieniu do żenujących inicjatyw tworzenia stref wolnych od LGBT), lecz również ustanowiła w końcu 2020 r. mechanizm warunkowości (wspomniane już rozporządzenie

2020/2092), który powinien osiągnąć zdolność operacyjną w końcu 2021 r. Doświadczenia dotychczasowe są bowiem bolesne: za „pieniądze unijne” na Węgrzech Orban wybudował oligarchiczny mechanizm rządzenia, PiS w Polsce wykorzystuje instrumentalnie fundusze unijne dla wzmocnienia swojej pozycji politycznej (na przykład przekierowując środki do regionów sobie sprzyjających, czy do organizacji powiązanych z partią, względnie po prostu przypisując „sobie” inwestycje finansowane ze środków unijnych). Chodzi więc o to, aby - z jednej strony - ograniczyć względnie wyłączyć możliwość wykorzystywania środków unijnych do wzmocnienia reżimów autorytarnych, z drugiej zaś strony - o umocnienie mechanizmów, które zapewniałyby takie przekierowanie środków unijnych, aby trafiały one bezpośrednio do niezależnych (jeszcze) od reżimu autorytarnego struktur samorządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. **Obecnie nadchodzi okres wielkiej próby dla takiego podejścia w kwestiach zasadniczych: działania *NextGenerationUE* oraz operatywnego wykorzystania mechanizmu warunkowości.**

8. Powróćmy do jednej z najistotniejszych spraw, związanych z koncentrowaniem się reformy ustrojowej Unii Europejskiej wokół strefy euro i zachodzących tam zmian. Jak już o tym była mowa, problem zagrożenia fragmentacją Unii Europejskiej pojawił się w ostatnich latach głównie w związku z konsolidacją (reformą) strefy euro. Sytuacja radykalnie zmieniła się w następstwie dwóch czynników. **Po pierwsze** - Brexitu, który sprawił, że Zjednoczone Królestwo, które nie należało do strefy euro, przestało być państwem członkowskim. Tym samym z grona państw członkowskich UE ubyło państwo o znaczącym potencjalnie gospodarczym, które było głównym strażnikiem spójności ustrojowej Unii w kontekście postępującej autonomizacji strefy euro. **Po drugie** - wspomniana już „oferta Junckera” jest wyrazem koncepcji istotnie zmieniającej paradygmat reformy strefy euro: za cenę pewnego „spłaszczenia” zakładanych reform, a może również spowolnienia tempa ich realizacji, strefa euro ma objąć w przyszłości wszystkie państwa członkowskie UE. Reformy ustrojowe strefy euro staną się podstawą reform całej Unii, a niebezpieczeństwo fragmentacji zaniknie.

Jak w świetle tej zasadniczej zmiany paradygmatu wygląda sprawa niepraworządności w państwie członkowskim UE. W istocie w grę wchodzi obecnie dwa państwa - Węgry i Polska, mające w UGiW status państw objętych derogacją czasową, czyli państw pozostających poza strefą euro i mających formalny obowiązek przystąpienia do niej (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Niezależnie od nastawienia tych państw do strefy euro (Węgry Orbana dają sygnały, że byłyby zainteresowane wejściem, Polska Kaczyńskiego taką możliwość odrzuca), szans na ich przystąpienie do strefy euro w obecnej sytuacji nie ma żadnych. Niezależnie od wymogu spełnienia kryteriów konwergencyjnych (do których należy również wymóg konwergencji prawnej, obejmujący z pewnością przestrzeganie praworządności), w procesie akcesyjnym do strefy euro niezbędne jest otrzymanie „zaproszenia” od państw członkowskich tej strefy - decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną (art. 140 ust. 2 TFUE). **W stosunku do państw niepraworządnych zaproszenie takie z pewnością nie zostanie wysunięte. Zbyt duże byłoby niebezpieczeństwo destabilizacji reformowanej strefy euro i podważenia zasady wzajemnego zaufania, której waga wzrasta wraz z postępującym procesem ustanawiania wokół UGiW „unii politycznej”.** Tak więc niepraworządność w państwie członkowskim UE, pozostającym poza strefą euro, będzie utrwałać i pogłębiać jego wyobcowanie wobec tej strefy (czyli także wobec Unii Europejskiej jako całości).

Ma to oczywiście bezpośrednie następstwa w odniesieniu do statusu takiego państwa w UE. **Następstwem powyższej sytuacji jest ograniczenie względnie wyłączenie takiego państwa z debaty nad reformą strefy euro, co *de facto* oznacza wyłączenie z głównego nurtu debaty nad reformą Unii Europejskiej.** Następstwem jest również (abstrahujemy od szerszego zjawiska utraty zaufania i wiarygodności) oddziaływanie na status państwa niepraworządnego w procesie decyzyjnym UE: **wraz z postępującą reformą UGiW państwo takie „przemieszczać” się będzie na margines procesu integracji.** Finalizacja reformy strefy euro i ustanowienie na tej podstawie „unii politycznej” wraz ze spełnieniem się „oferty Junckera”

oznaczałoby, że w gronie 27 państw członkowskich dwa pozostałyby poza głównym nurtem procesu integracji europejskiej.

9. Powróćmy na koniec do drugiego z postawionych na wstępie pytań - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich UE nie „rozsadzi” spójności procesu integracji europejskiej, zważywszy że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłanką funkcjonowania Unii, a katalog wspólnych wartości (określonych w art. 2 TUE) jest wspólnym mianownikiem „konstrukcji europejskiej”.

Bez wątpienia Unia Europejska została „zaskoczona” pojawieniem się w gronie jej państw członkowskich państw, w których rządzący intencjonalnie działają na rzecz stworzenia państwa autorytarnego, nie liczący się z żadnymi zasadami i obowiązkami wynikającymi z Traktatów. Stąd bezradność procedur unijnych, które nakierowane są na koncyliacyjne rozstrzygnięcie sporów, stosownie do zasady lojalnej współpracy. Niemniej w ciągu ostatnich kilku lat reguły reagowania na niepraworządność w państwie członkowskim okrzepły, doprecyzowano i potwierdzono same pojęcie praworządności w prawie UE jak i kompetencje instytucji unijnych, przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej, do zajmowania się takimi sprawami. Zwłaszcza zaś Unia Europejska skonsolidowała „mechanizmy obronne”, które chronią dorobek integracyjny wobec zapędów autorytarnych państw członkowskich.

Z pewnością więc pojawienie się państw niepraworządnych (zmierzających do autorytaryzmu) w gronie państw członkowskich UE nie jest w stanie „rozsadzić” Unii. Nie znajdą one również uzasadnienia dla pozostawania w Unii w ramach „zróznicowania” integracji. Status państw członkowskich w Unii Europejskiej może być bowiem zróznicowany, niemniej jedynie w ramach uzgodnionych procedur oraz przy przestrzeganiu katalogu wspólnych wartości, wskazanych w art. 2 TUE („integracja elastyczna”).

„Długi oddech” Unii będzie stanowił mocne wsparcie dla drogi powrotnej do demokracji państw niepraworządnych. W przypadku natomiast pogłębiania się niepraworządności „mechanizmy ochronne” Unii Europejskiej spychać będą takie państwo na margines procesu integracji. Dopełnienie nieodwracalne autorytaryzmu będzie równoznaczne z wyjściem z Unii Europejskiej. W Unii nie ma miejsca dla państw autorytarnych. Przy czym państwo autorytarne będzie mogło jedynie pomarzyć o wystąpieniu z UE na wynegocjowanych warunkach, stosownie do traktatowej procedury art. 50 TUE (jak to miało miejsce w przypadku Brexitu). Zostanie po prostu, jako państwo łamiące podstawowe zasady określone w Traktatach stanowiących podstawę UE, z Unii Europejskiej wyrzucone¹⁹.

¹⁹ Barwnie ujął to były Przewodniczący Rady Europejskiej, Donald Tusk, zaznaczając, że konsekwencją polityki PiS może być nie żaden Polesxit, tylko po prostu „Wypierpol”. Donald Tusk we Wrocławiu o Unii Europejskiej: "Grozi nam raczej wypierpol, a nie polesxit"

<https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25523009,donald-tusk-we-wroclawiu-promuje-swoja-ksiazke-szczerze-na.html> (Weryfikacja: 9.11.2020 r.)

Na krawędzi Polexitu: Unia Europejska po ośmiu latach rządów PiS

Rozdział 20 zawarty w książce: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2022-2023)*. Tom IV, Warszawa 2024 (strony 1025-1034).

1. Wyniki wyborów w dniu 15 października 2023 r. w Polsce i objęcie rządów przez partie demokratyczne położyły kres autorytarnym zapędom ugrupowania Kaczyńskiego. Stopień zapaści państwa stał się przedmiotem audytu poszczególnych resortów nowo powstałego rządu. W dziedzinie polityki zagranicznej i służby zagranicznej mowa jest o degrengoladzie, działaniach sprzecznych z polską racją stanu i całkowitej ruinie polityki zagranicznej na wszystkich kierunkach¹. W szczególny sposób dotknęło to statusu Polski w Unii Europejskiej, bowiem wroga narracja i antyunijne działania praktyczne w okresie rządów ugrupowania Kaczyńskiego opierały się na dwóch filarach - szczuciu przeciwko Niemcom oraz dyfamacji Unii, którą urzędujący prezydent opisywał jako „wymagowaną wspólnotę”, z której „niewiele dla Polski wynika”².

Niepraworządność i budowanie autorytaryzmu jest fundamentalnie sprzeczne z przesłaniem integracji europejskiej³. Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza splecenie się sfery wewnętrznej państwa z Unią,

¹ *Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015-2023). Problemy wybrane.* Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa, wrzesień 2023
<https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/> (dostęp: 16.12.2023 r.).

² 13 września 2018 r. tvn24.pl/programy/polska-i-swiat-prezydent-duda-ue-to-wymagowana-wspolnota-ra868092-2582508 (dostęp: 17.12.2023 r.). W poszczególnych tomach zawarte są rozdziały Anny Wójcik, w których analizie poddano wypowiedzi funkcjonariuszy PiS nt. Unii Europejskiej, natomiast w załącznikach przytaczane są teksty poszczególnych wypowiedzi.

³ Zob. artykuły zawarte w książce: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.

połączone wspólnym mianownikiem – wartościami określonymi w art. 2 TUE (poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, państwa prawnego, praw człowieka, praw osób należących do mniejszości, przestrzeganie zasad społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz równości kobiet i mężczyzn)⁴. Stąd też niepraworządność i budowanie autorytaryzmu, mimo że co do zasady przebiega stosownie go procedury „powolnego gotowania żaby”, ujawnia się szczególnie w przypadku członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Dowodzi tego przypadek Polski, przy czym **w końcowym stadium rządów Kaczyńskiego zakwestionowano same fundamenty działania Unii Europejskiej**: zasadę pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, autonomii porządku prawnego Unii, ochrony praw podstawowych, świadomie odmawiano wykonywania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Widmo Polesitu stawało się coraz bardziej realne, w przypadku sprawowania rządów w kolejnej, trzeciej kadencji zapewne zmaterializowało by się. Następstwem powyższej sytuacji była **głęboka marginalizacja Polski w Unii, a istotnym kontekstem skłócenie z najważniejszymi partnerami, w tym zwłaszcza z Niemcami oraz w państwami w regionie Europy Środkowej**⁵. W drugiej połowie 2023 r. doszło nawet do niebezpiecznych turbulencji w stosunkach z Ukrainą, która toczy wojnę na śmierć i życie z Rosją Putina⁶.

Niniejsze rozważania dotyczą więc – z jednej strony – stopnia i zakresu destrukcji państwa, które popadło w niepraworządność i autorytaryzm w świetle standardów unijnych, ale też – z drugiej strony - **odnosi się do kondycji samej Unii, w przypadku konfrontacji z niepraworządnym, budującym autorytaryzm państwem członkowskim.**

⁴ Ostatnio nt. znaczenie wspólnych wartości dla procesu integracji europejskiej – zob. *European Identities and Values in Transformation. Impulses of the Hamburg-Vigoni Forum for a European Future Agenda. Notes from the Hamburg-Vigoni Forum Vol. 4 (2023)*.

⁵ *Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015-2023) ...*

⁶ Zob. *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji* (J. Barcz, J. Pietras, M. Świącicki, J. Truszczyński). Polska Fundacja Schumana, Warszawa, w październiku 2023.

Zważyć przede wszystkim należy, że Unia Europejska okazała się bezradna nie tylko w konfrontacji z narastaniem tendencji nacjonalistycznych, populistycznych, ksenofobicznych w Europie, lecz również nie była w stanie położyć kresu niepraworządności i budowaniu autorytaryzmu w jej państwach członkowskich.

Członkostwo w Unii nie chroni więc przed popadnięciem państwa członkowskiego w niepraworządność i autorytaryzm. Społeczeństwo polskie zdobyło się na przewycięzenie autorytarnych zapędów Kaczyńskiego, na Węgrzech natomiast sytuacja jest odmienna: pogłębia się niepraworządność, a Orban z powodzeniem lawiruje, wykorzystując unijne procedury i szantażując Unię (czego tragicznym dowodem jest jego rola jako przedstawiciela interesów rosyjskich w UE).

2. Przekładając powyższe generalne stwierdzenia na konkretne unijne procedury stwierdzić można, że okazały się one impotentne. Przez dwa lata Komisja Europejska prowadziła (na podstawie procedury określonej w komunikacie z 2014 r.) „dialog” z reżimem Kaczyńskiego, była jawnie zwodziona i okłamywana, czas „dialogu” został wykorzystany przez reżim Kaczyńskiego do prowadzenia polityki faktów dokonanych, nakierowanych na umacnianie rządów autorytarnych. Gdy wreszcie, w końcu 2017 r. Komisja skierowała uzasadniony wniosek do Rady UE w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE, ugrupowanie Kaczyńskiego było bardzo zaawansowane w budowie w Polsce reżimu autorytarnego, natomiast sporządzone w tym okresie oceny i zalecenia Komisji na temat sytuacji w Polsce czyta się jak profesjonalnie sporządzone protokoły z sekcji zwłok państwa demokratycznego. Pozostałe państwa członkowskie, debatując w ramach procedury ust. 1 art. 7 TUE nie były (i nie są – obecnie w stosunku do Węgier Orbana) w stanie podjąć decyzji o istnieniu „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości wskazanych w art. 2 TUE, nie mówiąc już w uruchomieniu procedury ust. 2 i 3 art. 7 TUE, która mogłaby zakończyć się nałożeniem dotkliwych sankcji. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości UE potrzebował aż trzech lat, aby skonsolidować swoją jurysdykcję w sprawie przestrzegania praworządności. W tym czasie utwierdził się autorytaryzm

w Polsce i na Węgrzech, a zapadające wyroki TSUE, podobnie jak wyroki ETPC oraz nakładane kary finansowe, nie robiły na rządzących specjalnego wrażenia.

Ważnym aspektem rozważań jest więc pytanie o to, **na ile konsolidacja istniejących mechanizmów unijnych oraz ustanowienie nowych (zwłaszcza mechanizmu warunkowości i przeglądu stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich) będzie w stanie zapobiec powtórzeniu się przypadku Polski pod rządami PiS (przy czym "przypadek węgierski" trwa nadal).**

3. Kolejnym problemem, którego nie można tracić z oczu, jest **oddziaływanie stanu, w którym wśród państw członkowskich Unii znajdują się państwa niepraworządne, na pozycję Unii Europejskiej w środowisku międzynarodowym.** Nie można zapominać o kolaboracji reżimu Kaczyńskiego z Prezydentem Donaldem Trumpem, wspieraniu polityki rozbijania Unii i podważania znaczenia NATO, budowaniu regionalnych fantomów politycznych, które miały konkurować względnie rozbijać wewnątrznie Unię, zacieśnianiu współpracy z neofaszystowskimi partiami, jawnie proputinowskimi.

Obecnie z przerażeniem można obserwować jawną kolaborację Węgier Orbana z putinowską Rosją w sprawach o życiowej wadze dla bezpieczeństwa Europy (blokowanie przyjęcia Szwecji do NATO, blokowanie sankcji unijnych wobec Rosji i wsparcia finansowego dla Ukrainy, kunktatorskie, negatywne nastawienie do wszczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą). Wszystko to w czasie, gdy polityka demokracji europejskich wymaga szczególnej spójności i efektywności, gdy kształtuje się nowy polityczny porządek geostrategiczny w Europie, w ramach którego możliwe będzie położenie kresu zapędom imperialnym Rosji. ***Last but not least, trzeba sobie zadać pytanie o to, jak przebiegałby proces akcesji Ukrainy do UE, gdyby Polska dopełniła swoją przemianę w niepraworządne państwo autorytarne.*** Nie jest to pytanie wyłącznie retoryczne.

Kazus Polski z okresu rządów ugrupowania Kaczyńskiego skłania więc do głębokiej refleksji nad kondycją Unii Europejskiej, nad zakresem niezbędnych reform (rozpoczyna się obecnie debata na rewizję Traktatów stanowiących podstawę UE), nad sprecyzowaniem procedur, które gwarantowałyby w przyszłości, że Unia będzie działała jako „wspólnota wartości i prawa” państw demokratycznych, jako ważny aktor w politycznych i gospodarczych stosunkach globalnych, w nowym kształcie geopolitycznym Europy, w którym Ukraina stanie się państwem członkowskim Unii.

4. Po doświadczeniach ośmiu lat z rządami ugrupowania Kaczyńskiego w Polsce i znacznie dłuższym okresem rządów Orbana na Węgrzech truizmem jest twierdzenie, że **Unia jest bezradna wobec niepraworządnych państw członkowskich**. Nie jest to o tyle zaskoczenie, że Unia nie była przygotowana na taką sytuacją. Założeniem bowiem było, że Unię tworzą państwa „przywiązane do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” (czwarty motyw preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej). Okres negocjacji akcesyjnych miał służyć temu, aby uzyskać pewność, że państwo przystępujące do Unii jest państwem o utrwalonej demokracji (zob. tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie). Pewne wątpliwości pojawiły się w związku z tzw. dużym rozszerzeniem, które objęło łącznie 12 państw, wybijających się na niepodległość i budujących w toku negocjacji akcesyjnych instytucje gwarantujące demokrację i gospodarkę rynkową.

U progu „dużego rozszerzenia” wprowadzono więc do TUE (na mocy Traktatu z Amsterdamu) art. 7, który precyzował procedurę postępowania z państwem członkowskim, naruszającym w sposób „poważny” i „stały” praworządność. Procedura to była „rozmiękczana” na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych – Traktatu z Nicei i Traktatu z Lizbony. Przybrało to formę etapu wstępnego, podczas którego Rada miała badać stan spraw, co poprzedzało etap nałożenia sankcji na państwo niepraworządne. Uzupełniono procedurę art. 7 TUE dodatkowo uprzednim „dialogiem politycznym” Komisji Europejskiej z takim państwem. Procedurę „dialogu” sprecyzowano w komunikacie Komisji z 2014 r. Z Polską rządzoną przez

Kaczyńskiego „dialog” taki trwał dwa lata, nim Komisja zdecydowała się w końcu 2017 r. skierować do Rady uzasadniony wniosek o „uruchomienie” wstępnego etapu procedury art. 7 TUE (określonego w ustępie 1). W stosunku do Węgier procedurę tę „uruchomił” we wrześniu 2018 r. Parlament Europejski, bez czekania na „dialog” Węgier z Komisją Europejską.

Wyniki przebiegu etapu wstępnego, prowadzonego przez Radę (czyli pozostałe państwa członkowskie) na podstawie ust. 1 art. 7 TUE przez ponad pięć lat, ograniczyły się w obu przypadkach do „wysłuchiwania” obu państw niepraworządnych i „regularnego badania” stanu sprawy przez Radę. Nie doprowadziły one nawet do stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka” naruszenia przez Polskę Kaczyńskiego i Węgry Orbana wartości określonych w art. 2 TUE, nie mówiąc już o rozważeniu przejścia do drugiego etapu procedury (ustępy 2 i 3) art. 7 TUE, w ramach której można na państwa niepraworządne nałożyć sankcje, łącznie z zawieszeniem ich prawa do udziału w unijnym procesie decyzyjnym.

Trzeba więc stwierdzić, że **procedura art. 7 TUE okazała się całkowicie niewydolna**, wobec kunktatorstwa pozostałych państw członkowskich UE, **zarówno jako środek ochrony interesów Unii, jak też jako środek przeciwdziałania popadaniu w niepraworządność państwa członkowskiego**. Słabym pocieszeniem jest argument, że służyła ona wywieraniu pewnego nacisku politycznego na Polskę i Węgry (czym się specjalnie rządzący w obu państwach nie zajmowali) oraz (co może istotniejsze) lepszej informacji pozostałych państw o niepraworządnych poczynaniach Orbana i Kaczyńskiego.

Impotencja obecnej procedury art. 7 TUE, jak wykazują kazusy Polski i Węgier, jest groźna dwójnasób:

- **po pierwsze** – pozwala na kontynuowanie działań niepraworządnych i budowanie autorytaryzmu w państwie członkowskim UE, państwo niepraworządne nie ma bowiem żadnych zahamowań, zwodzi,

kłamie, a budowanie autorytaryzmu dyktowane jest niepoahamowaną żądzą władzy;

- **po drugie** – jest niebezpieczne również dla Unii Europejskiej; kunktatorstwo państw członkowskich w ramach tej procedury zaspakaja poczucie „dobrze spełnionego obowiązku”, przy jednoczesnym tolerowaniu umacniania się reżimu niepraworządnego wśród państw członkowskich; gdy okazuje się, że taki „polityczny rozbójnik” urósł w siłę i bez żadnych zahamowań zaczyna destabilizować unijny proces decyzyjny, m.in. bez skrupułów odwołując się do szantażu politycznego, szkody stają się nieodwracalne.

W przypadku Polski sprawa skończyła się dobrze (choć szkody wyrządzone polskiej państwowości i statusowi Polski w Unii są olbrzymie) w następstwie wyborów 15 października 2023 r.; w przypadku Węgier Orbana – szkody narastają w postępie geometrycznym; nie ograniczają się do sytuacji wewnątrzpolitycznej na Węgrzech, ani turbulencji w unijnym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Węgier, lecz **zagrożają strategicznym interesom Unii i budowie nowego układu geopolitycznego w Europie** (blokowanie rozszerzenia NATO, blokowanie pomocy dla walczącej Unii, zapowiedź destrukcyjnych działań skierowanych wobec akcesji Ukrainy do UE). Kwestiom tym poświęcimy więcej uwagi w końcowej części rozdziału.

5. Słusznie odnotowuje się, że efektywna okazała się działalność orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości UE (oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Dużo w tym racji, niemniej do takiej oceny podchodzić należy ostrożnie. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie potwierdził i sprecyzował swoją jurysdykcję w sprawach związanych z naruszaniem praworządności w państwie członkowskich, sprecyzował kryteria oceny niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, podkreślając węzłowe znaczenie przestrzegania praworządności dla Unii jako „wspólnoty wartości i prawa”. Paralelnie również ETPC precyzował

powyższe testy w świetle postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Dla umocnienia Unii Europejskiej jako „wspólnoty wartości i prawa” jest to nieoceniony dorobek. Z drugiej strony zauważmy jednak, że aktywność orzecznictwa TSUE w tej dziedzinie rozpoczęła się w połowie 2018 r., a ETPC w roku 2021. Do tego czasu reżimy autorytarne Kaczyńskiego i Orbana umocniły się tak dalece, że stawały się bez mała nieodwracalne. Oba sądy europejskie „reagowały” więc na głębokie naruszenia praworządności na Węgrzech i w Polsce, bez większych szans na przeciwdziałanie budowaniu autorytaryzmu.

Kazus Polski rządzonej przez ugrupowanie Kaczyńskiego jest charakterystyczny i groźny zarazem. Ubezważniony politycznie Trybunał Konstytucyjny („Trybunał Julii”) rozpoczął mianowicie we współdziałaniu z sejmową większością (Zjednoczoną Prawicą) oraz Premierem systematyczne podważanie fundamentów prawnych Unii Europejskiej, kwestionując autonomię prawną Unii, zasadę pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, jurysdykcję TSUE, skuteczność wyroków TSUE (również ETPC), w tym nałożonych kar finansowych. **W 2023 r. sprawy zaszyły już tak daleko, że zasadnie zaczęto mówić o „prawnym exicie” Polski z Unii.** „Trybunał Julii” doprowadził do totalnej konfrontacji z fundamentalnymi zasadami działania Unii, bez widoku na jakiegokolwiek rozwiązanie, co w **przypadku sprawowania przez ugrupowanie Kaczyńskiego rządów przez kolejną kadencją musiałyby na ostrzu noża postawić sprawę członkostwa Polski w Unii Europejskiej.** Kazus Węgier Orbana, mimo pewnego sprytu politycznego Orbana, polegającego na lawirowaniu i unikaniu bezpośredniej konfrontacji, pozostaje otwarty (zwłaszcza w świetle stanowiska wobec agresji Rosji Putina i wojny w Ukrainie).

Co prawda, zwłaszcza pytanie prejudycjalne stało się w ręku odważnych sędziów krajowych w Polsce fundamentalnym instrumentem obrony niezależności sądów i niezawisłości sędziego oraz konsolidowania w orzecznictwie TSUE standardu unijnego w tej mierze. Podobnie wyroki

TSUE, jakie zapadały w trybie art. 258 TFUE, obnażały stopień niepraworządności i konsolidowały standard unijny, **nie były jednak wstanie wpłynąć na zmianę polityki reżimu Kaczyńskiego**. Ignorował on nie tylko kary finansowe nałożone w postępowaniach przed TSUE, lecz również olbrzymie straty finansowe, wynikające z nieprzestrzegania tzw. kamieni milowych w ramach KPO oraz ze stosowania mechanizmu warunkowości w ramach funduszy unijnych.

Dla reżimów autorytarnych trzymanie się u władzy nie my ceny, a odpowiedzialność za straty finansowe przerzucano na „unijną biurokrację”, budując antyunijną narrację. Trudno powstrzymać od się wrażeniu, że stopniowo przygotowywano grunt pod opuszczenie Unii Europejskiej.

Skonsolidowany w orzecznictwie TSUE standard unijny ma natomiast bez wątplenia znaczenie po wyborach w dniu 15 października 2023 r. w uzasadnieniu działań na rzecz odbudowy demokratycznego państwa. Nieocenione będzie również jego znaczenie w przypadku, gdyby w przyszłości w jednym z państw członkowskich wystąpiły problemy z przestrzeganiem praworządności.

6. Pod wpływem zapędów autorytarnych na Węgrzech i w Polsce sięgnięto również po nowe środki. Należy do nich uruchomiona od 2020 r. procedura sporządzania przez Komisję Europejską raportów w sprawie praworządności (dotychczas sporządzono cztery takie raporty). Raporty sporządzane są dla wszystkich państw członkowskich, co miało neutralizować zarzuty ze strony Węgier Orbana i Polski Kaczyńskiego, iż jakoby traktowane były dyskryminująco. Raporty mogą kończyć się zaleceniami, kierowanymi do poszczególnych państw członkowskich. Nie kwestionując ich generalnej przydatności jako źródła informacji o stanie przestrzegania praworządności w Unii oraz w poszczególnych jej państwach członkowskich oraz źródła informacji w przypadku wszczęcia innych procedur wobec konkretnego państwa członkowskiego (czy na podstawie art. 7 TUE, czy w ramach mechanizmu warunkowości, czy też postępowań przed TSUE), stwierdzić należy, iż **w przypadku wystąpienia**

„stałego i poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE w jednym z państw członkowskich znaczenie – jak wskazuje kazus Polski i Węgier – tego mechanizmu jest więcej niż ograniczone. Po prostu oceny zawarte w raportach oraz zaleceniach są ignorowane.

Nieco większe znaczenie ma **mechanizm warunkowości**, chociaż i w tym przypadku wstrzeźliwość Komisji Europejskiej w zastosowaniu ogólnego mechanizmu warunkowości określonego w rozporządzeniu z grudnia 2020 r. była więcej niż zastanawiająca. Okazało się również, że i bez tego rozporządzenia można było powoływać się na naruszenie praworządności przez państwo członkowskie, aby wstrzymać wypłatę środków z unijnych funduszy (skutecznie zrobiono to nie tylko w odniesieniu do środków z KPO, lecz również z innych funduszy unijnych). **Pozostaje otwarte pytanie – dlaczego nie zrobiono tego wcześniej.**

Niemniej kardynalne znaczenie ma wskazana wyżej okoliczność: **dla państwa autorytarnego trzymanie się u władzy nie ma ceny.** O ile reżim sprawujący w takim państwie władzę dojdzie do wniosku, że podstępem lub szantażem nie da się otrzymać z Unii środków finansowych, odwraca argumentację i obciąża odpowiedzialnością za taką sytuację Unię, względnie niektóre z innych państw członkowskich. Dla reżimu Kaczyńskiego państwem winnym wszelkich nieszczęść Polski w Unii były Niemcy, a szcucie na Niemcy stało się osnową budowy jego tożsamości politycznej w sferze krajowej.

Tak więc należy mieć na uwadze, że **mechanizm warunkowości, który może skutecznie hamować wypłatę unijnych środków finansowych dla państwa niepraworządnego, chroni w pierwszym rzędzie interesy finansowe Unii i pozostałych państw członkowskich.** Odpowiada też na wyzwania moralności i wartości Unii, której celem nie jest „karmienie” reżimów autorytarnych, zwłaszcza jeżeli rozchodzi się o państwo członkowskie UE. **Natomiast na reżimie autorytarnym nie robi wrażenia i będzie wykorzystany do zohydzenia Unii, co może być skuteczne, jeśli zważymy że w państwie autorytarnym reżim sprawujący władzę ma w pełni opanowane środki masowego przekazu.**

7. Wybory w dniu 15 października 2023 r. zmieniły sytuację w Polsce. Rząd utworzony przez partie byłej opozycji demokratycznej jest zdeterminowany aby przywrócić praworządność, odzyskać zaufanie w środowisku międzynarodowym oraz stosowne miejsce Polski wśród państw członkowskich UE⁷. Można rozważać, na ile działania po stronie Unii (kolejne orzeczenia TSUE stwierdzające naruszenia praworządności, nakładanie kar finansowych za nieprzestrzeganie tych orzeczeń, zamrożenie środków unijnych w następstwie stosowania mechanizmu warunkowości, presja polityczna) przyczyniły się do tego zwrotu. **Nie może jednak budzić wątpliwości, że głównym jego motorem była społeczna reakcja na zapędy autorytarne reżimu Kaczyńskiego, reakcja budowana stopniowo przez osiem lat przede wszystkim w ramach ruchu obywatelskiego wspieranego przez partie opozycji demokratycznej.** Świadczy o tym nie tylko wynik wyborów (ponad 52% głosów na rzecz koalicji partii demokratycznych), ale przede wszystkim niespotykane wysoka frekwencja (ponad 74%).

Polska reżimu Kaczyńskiego nie przekroczyła jeszcze w październiku 2023 r. „czerwonej linii”, za którą rozpoczyna się państwo autorytarne bez możliwości powrotu do demokracji. Można więc zaryzykować tezę, że **„długi oddech” Unii**, tj. trwanie w pewnej impotencji (wstrzeмиęźliwości), nie podejmowanie radykalnych działań (na przykład zawieszenie w prawach państwa członkowskiego, czy wyrzucenie z Unii) **w stosunku do państwa niepraworządnego, wspomógł społeczeństwo obywatelskie i partie opozycji demokratycznej**, tym bardziej że docenia ono walory członkostwa w Unii (ponad 80% poparcia).

Niemniej miejmy na uwadze, że **działania podejmowane w ramach procedur unijnych nie stanowiły bariery dla reżimu Kaczyńskiego w konsekwentnym budowaniu autorytaryzmu.** W przypadku zwycięstwa w wyborach (które były skrajnie nieuczciwe, bowiem reżim ten wykorzystał całą aparat państwa i publiczne zasoby w kampanii wyborczej) i

⁷ Zob. *Polska w świecie. Reaktywacja* (red. A. Jelonek i R. Schnepf), Kraków 2022.

sprawowania władzy przez kolejną, trzecią kadencję „czerwona linia”, za którą zaczyna się trwały autorytaryzm, zostałyby zapewne przekroczona.

8. Od 2018 r. konsolidowały się mechanizmy unijne, mające stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie praworządności. **Będą one stanowiły ważny punkt odniesienia w odbudowie praworządności w Polsce.** Spuścizną reżimu Kaczyńskiego jest państwo demokratyczne w ruinie, okupowane przez funkcjonariuszy tego reżimu instytucje, które w normalnych warunkach powinny stracić na straży praworządności (przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny), zdestabilizowane sądownictwo, zniszczona służba cywilna, zawłaszczone media publiczne i spółki skarbu państwa.

Powrót do demokracji nie będzie łatwy, tym bardziej że nowy rząd zakłada trzymanie się standardu państwa prawnego. **W tym procesie standard taki, umocniony w orzecznictwie TSUE i ETPC będzie – jak wskazano – stanowił ważny środek przywracania praworządności⁸.** Wywiera on skutek bezpośredni w sferze ustrojowej państwa, stąd może w poważnym stopniu przyczynić się do zniesienia „zainfekowanych” niepraworządnością organów, na czele z upolitycznionym Trybunałem Konstytucyjnym i Krajową Radą Sądownictwa. Jest to tym bardziej istotne, że konieczne wnioski ustawodawcze nowego rządu natknął się na weto urzędującego Prezydenta RP, Andrzeja Dudy, powiązanego z ugrupowaniem Kaczyńskiego. W tym kontekście należy docenić znaczenie konsolidacji standardu praworządności zawartą w orzecznictwie TSUE i ETPC w świetle najpoważniejszego obecnego wyzwania – przywrócenia praworządności.

Należy zadać jednak kolejne pytanie – **czy standard taki będzie w stanie zapobiec popadnięciu w niepraworządność kolejnych państw członkowskich UE; czy skonsolidowane mechanizmy unijne są w stanie spełnić taką funkcję? Należy raczej powątpiewać.** Reżimy niepraworządne, budujące autorytaryzm, nie mają żadnego zahamowania

⁸ Zob. *Jak się rozprawić z dwuprawiem*. Wywiad z prof. Markiem Safjanem, byłym sędzią TSUE, *Polityka* 2024, nr 7, s. 23 i nast.,

w dążeniu do nieograniczonej władzy: kłamią, zwodzą i – robią swoje. Nie przejmują się kosztami swoich poczynań, nie płacą kar finansowych, ignorują utratę środków z programów unijnych, szantażują, przerzucając odpowiedzialność w debacie publicznej na Unię; umacniają w ten sposób nastawienie antyunijne w społeczeństwie i przygotowują grunt pod opuszczenie Unii.

9. Obecnie papierkiem lakmusowym stopnia efektywności mechanizmów unijnych jest (będzie) kasus Węgier Orbana. Węgry popadły w autorytaryzm, lawirują w Unii, zwodzą i szantażują. W warunkach zagrożenia fundamentalnych interesów Unii i demokratycznych państw Europy, wojny w Ukrainie z rosyjskim agresorem, przyczyniały się do blokowania wejścia Szwecji do NATO, grożą blokowaniem negocjacji akcesyjnych Ukrainy, sprzeciwiają się udzieleniu pomocy Ukrainie – stały się jawnym agentem interesów rosyjskich w Unii Europejskiej.

Czy trik zastosowany przez kanclerza Scholza, polegający na zasugerowaniu Orbánowi opuszczenia „na kawę” sali, w której obradowała Rada Europejska w dniu 13 grudnia 2023 r., tak aby Rada Europejska mogła „jednogłośnie” podjąć decyzję w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą, jest wystarczającym i właściwym rozwiązaniem, czy Unia powinna przystawać na szantaż Orbána domagającego się wypłaty środków zamrożonych w wyniku zastosowania mechanizmu warunkowości i grożącego – w przeciwnym wypadku – dalszym blokowaniem wypłaty środków na rzecz pomocy walczącej Ukrainie?

Do dyspozycji stoi procedura art. 7 TUE⁹. Pozostałe państwa członkowskie musiałyby jednak podjąć jednomyślną decyzję w Radzie Europejskiej na podstawie ust. 2 art. 7 TUE w sprawie stwierdzenia na Węgrzech „poważnego i stałego” naruszenia wartości określonych w art. 2 TUE. Następnie Rada UE, działając na podstawie ust. 3 art. 7 TUE, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogłaby zawiesić prawo do głosu

⁹ Zob. I. Kirova, *Hungary vs Ukraine: how do you deal with Orbán?* euobserver, Brussels, 20. December 2023.
euobserver.com/opinion/157866?utm_source=euobs&utm_medium=email (dostęp: 21.12.2023 r.).

Węgier w unijnym procesie decyzyjnym. Jak się wydaje, możliwe byłoby takie zawieszenie jedynie w niektórych sprawach (na przykład zastosowania sankcji w stosunku do Rosji, czy właśnie przy podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia Ukrainie pomocy finansowej). Niezbędna jest jednak wspólna wola polityczna pozostałych państw członkowskich. Czy obecne uwarunkowania – agresja Rosji na Ukrainę, wojna w Ukrainie, realne zagrożenie dla Unii i jej państw członkowskich - nie usprawiedliwiają sięgnięcia do tego rodzaju środków?¹⁰.

Tolerowanie działań niepraworządnego państwa, prowadzącego w UE politykę „rozbójniczą” (*rouge state*) prowadzi będzie do eskalacji takich zachowań, stwarzając niebezpieczną praktykę i zagrażając powadze i spójności Unii¹¹.

10. W obecnej **debacie na rewizję Traktatów¹²**, którą wywołała uchwalona 22 listopada 2023 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego¹³, na poczesnym miejscu znajdują się propozycje nakierowane na umocnienie procedury art. 7 TUE¹⁴. O stwierdzeniu „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE miałby decydować Trybunał Sprawiedliwości UE na wniosek Rady przyjmowany

¹⁰ Pełnego zastosowania art. 7 TUE do Węgier Orbana domaga się konsekwentnie Parlament Europejski. Zob. ostatnio: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 2024 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech i zamrożonych środków unijnych (2024/2512(RSP)).

¹¹ *W sprawie zastosowania procedury art. 7 TUE w odniesieniu do Węgier*. Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa 3 stycznia 2024 r.
<https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2024/01/04/w-sprawie-zastosowania-procedury-art-7-tue-w-odniesieniu-do-wegier/> (dostęp: 8.02.2024 r.).

¹² Na temat dotychczasowego przebiegu dyskusji nad reformą ustrojową UE: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

¹³ *Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów*. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów(2022/2051(INL)). P9_TA(2023)0427

¹⁴ Zob. szerzej: J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 1.

większością kwalifikowaną. W przypadku stwierdzenia takiego naruszenia przez TSUE, Rada - taką samą większością - decydowałaby o zakresie nakładanych sankcji. Katalog wyraźnie wymienionych sankcji obejmowałby również zawieszenie płatności z budżetu UE oraz zawieszenie prawa do sprawowania Prezydencji w Radzie, obok już istniejącej możliwości zawieszenia udziału państwa niepraworządnego w unijnym procesie decyzyjnym. Sprecyzowano również terminy – Rada musiałaby podejmować stosowne decyzje w ciągu maksymalnie sześciu miesięcy.

Jest to propozycja idąca w dobrym kierunku, niemniej i w tym przypadku „bardzo ostrożna” (ostateczna decyzja o nałożeniu sankcji przechodziłaby przez podwójne sito - decyzji państw). Efektywność procedury art. 7 TUE zostałaby znacznie zwiększona, gdyby wniosek/skarżę do TSUE wnosili bezpośrednio Komisja Europejska, Parlament Europejski i jedna trzecia państw członkowskich. **Procedura art. 7 TUE powinna stać się nie tylko potencjalnie efektywna, lecz nieść w sobie dla państwa członkowskiego, które popada w niepraworządność, realną groźbę zastosowania.**

Dalsze propozycje w tej dziedzinie koncentrują się wokół rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości, zawieszenia płatności z budżetu UE oraz zawieszenia prawa do sprawowania Prezydencji w Radzie. Bez wątpienia celowe byłoby wprowadzenie do procedury „dialogu” (co nie wymaga rewizji Traktatów), prowadzonego przez Komisję Europejską z państwem naruszającym praworządność na podstawie komunikatu z 2014 r., ścisłych terminów: „dialog” taki nie może trwać wiecznie, umożliwiając niepraworządnemu państwu członkowskiemu prowadzenie polityki faktów dokonanych.

W końcu należy mieć na względzie, że planowane rozszerzenie Unii Europejskiej może zwiększyć liczbę państw członkowskich do 36, a istniejące mechanizmy unijne nie są w stanie zapobiec recydywie reżimu Kaczyńskiego (oraz umacniającego się reżimu Orbana). Przekroczenia wspomnianej wyżej „czerwonej linii” przez niepraworządne państwo członkowskie nie można wykluczyć. Stąd też należałoby rozważyć

wprowadzenie do Traktatów procedury wykluczenia państwa z Unii Europejskiej z wyraźnym zaznaczeniem, że zasadniczym kryterium wszczęcia takiej procedury byłoby nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie praworządności.

W nowym kształcie geopolitycznym, po przyjęcie Ukrainy, Unia Europejska musi zachować spójność i efektywność – jako „wspólnota wartości i prawa” demokratycznych państw.

Obecna dyskusja nad rewizją unijnych traktatów i rys historyczny proponowanych zmian

(Warszawa, w marcu 2024 roku)

Instytut Spraw Publicznych. Analizy i opinie 2024, nr 157

<https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/obecna-debata-nad-rewizja-unijnych-traktatow-i-rys-historyczny-proponowanych-zmian>

(dostęp: 12.07.2024 r.).

Rekomendacje

W debacie nad propozycjami reformy UE przedłożonymi w rezolucji Parlamentu Europejskiego warto pamiętać, że mają one mocne zakorzenienie we wcześniejszych dyskusjach nad reformą ustrojową Wspólnoty a następnie Unii Europejskiej i podobne rozmowy towarzyszą procesowi integracji europejskiej od początku jej istnienia.

Głównym zadaniem obecnej koalicji rządzącej powinno być włączenie się w debatę nad reformą ustrojową Unii Europejskiej i nadrobienie czasu poświęconego w minionych latach głównie narracji antyeuropejskiej.

Ważne powinno być nie tylko sformułowanie i prowadzenie aktywnej polityki europejskiej, lecz również wspieranie myśli europejskiej.

Wstęp

Obecny stan debaty nad rewizją unijnych traktatów (zakresem reformy ustrojowej UE) precyzuje uchwalona w dniu 22 listopada 2023 r. przez Parlament Europejski rezolucja w sprawie propozycji dotyczących zmiany traktatów¹. **Propozycje zawarte w tej rezolucji są o tyle istotne, że**

¹(2022/2051(INL)).P9_TA(2023)0427

„kodyfikują” wyniki debaty obywatelskiej², jaka miała miejsce podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy (9 maja 2021 r. – 9 maja 2022 r.)³, abstrahując od tego, że rezolucja Parlamentu Europejskiego jest również formalnym wnioskiem (ust. 2 art. 48 TUE) w sprawie uruchomienia procedury rewizji Traktatów. Decyzja co do przejścia do kolejnych etapów tej procedury (zwołania konwentu a następnie konferencji międzyrządowej) leży w ręku państw członkowskich UE, które zachowują w tej mierze znaczną wstrzemięźliwość.

Propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego uwzględniają najnowsze wyzwania o fundamentalnym charakterze, z jakimi konfrontowana jest Unia, tj.:

- agresję Rosji Putina na Ukrainę w 2022 r. i trwającą wojnę w Ukrainie, wystawiającą na próbę dotychczasowy system bezpieczeństwa europejskiego;
- następstwa pandemii COVID-19;
- decyzję UE w sprawie objęcia procesem rozszerzenia Ukrainy, Mołdawii (i Gruzji), co w wymiernym czasie zwiększy liczbę państw członkowskich UE do 36 (wraz z państwami Bałkanów Zachodnich);
- trwające od około dekady zapędy autorytarne w dwóch państwach członkowskich: na Węgrzech Orbana i w Polsce rządzonej przez Kaczyńskiego (w tym drugim przypadku zapędom tym kres położyły wybory 15 października 2023 r.);

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html

(dostęp: 18.12.2023 r.).

² Conference on the Future of Europe. *Report on the Final Outcome*, May 2022. <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=en> (dostęp: 26.05.2022 r.). Zob. artykuły zamieszczone w specjalnym zeszycie Europejskiego Przeglądu Sądowego (2021, nr 9) – *Debata o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy*.

³ Komunikat Komisji Europejskiej z 9 maja 2022 r. (IP/22/2862).

- wyzwania związane z powyższymi okolicznościami politycznymi multiplikują się, w przypadku gdyby kolejnym prezydentem USA został Donald Trump.

Intensywna debata nad reformą ustroju Unii rozpoczęła się niemniej bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.). „Unia lizbońska” została w pierwszej dekadzie swojego istnienia skonfrontowana również z szeregiem bardzo poważnych kryzysów: kryzysem finansowym (2007/2008), z pierwszym (2014-2015) i drugim (od 2021 r.) kryzysem migracyjnym, z kryzysem pandemii COVID-19 (2020-2022). Nie można zapominać o tym, że agresja Rosji Putina na Ukrainę rozpoczęła się w 2014 r. Wyzwaniom tym towarzyszyła konieczność sprecyzowania strategii wobec nowych problemów, dobrze zidentyfikowanych przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej, Ursulę von der Leyen, w 2019 r. przy przejmowaniu urzędu⁴: zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie. Pandemia COVID-19 nie zdezwuowała tych priorytetów, nie odsunęła ich na plan dalszy, przeciwnie – nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar.

Zadaniem niniejszego przyczynku jest „osadzenie” przedłożonych w rezolucji Parlamentu Europejskiego propozycji w wynikach dyskusji drugiej dekady XXI w. W dyskusji tej wzięły udział wszystkie poważne europejskie think tanki⁵. Tak więc, propozycje zawarte w rezolucji

⁴ *Unia, Która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024).* https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

⁵ Przede wszystkim: *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013*, red. Ch. Rosselli, Istituto Affari Internazionali, Documenti JAI 12/13 Dicembre 2013; R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe's last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11.02.2014 r.; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future* (December 2013), drugi raport z października

Parlamentu Europejskiego poprzedzone zostały nie tylko debatą w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, lecz również całą paletą propozycji gruntownie przedyskutowanych w drugim dziesięcioleciu XXI w.⁶.

Od kryzysu do traktatu

Proces integracji europejskiej od początku był przede wszystkim przedsięwzięciem politycznym. Stąd podstawowe wyzwania natury politycznej oddziaływały na kolejne etapy ewolucji tego procesu⁷. Niekiedy podkreśla się, że integracja europejska rozwijała się od kryzysu do kryzysu⁸. **Popatrzmy wpierw na tego rodzaju uwarunkowania reform ustrojowych Unii Europejskiej w ostatnich trzydziestu latach, gdy Wspólnoty, a następnie Unia, znalazły się w następstwie zmian politycznych 1989/1990 w bezpośrednim polu zainteresowania Polski.**

2014 r. – *New Pact for Europe. Towards a New Pact for Europe* (October 2014), i trzeci raport – *Re-energising Europe. A package deal for the EU27* (November 2017); Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30.10.2014 r.; N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, *Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali, No. 10, June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, *Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford and Portland, Oregon 2015.

⁶ Szczegółowa analiza powyższych dyskusji i przedłożonych propozycji – zob. Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

⁷ Na temat reform w procesie integracji europejskiej w przekroju historycznym: Alicja Sikora-Kaleda, *Historia integracji europejskiej i rozwój prawa unijnego* (w:) *System prawa Unii Europejskiej*, Tom I, (red. Stanisław. Biernat), Warszawa 2020, s. 51 i nast.

⁸ Zob. J. Barcz, *»Europäische Krisen« und die strukturelle Weiterentwicklung der Europäischen Union* (w:) *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert . Im Gedenken an Bronisław Geremek*. Herausgegeben von Bożena Gierat-Bieroń und Janusz Józef Węc, Harrassowitz Verlag Wiesbaden 2023, s. 153 i nast.

„Krokiem milowym”, czy „przełomem” w rozwoju procesu integracji europejskiej⁹ był podpisany 7 lutego 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej (**Traktat z Maastricht**), który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Wprowadzone na jego mocy reformy (pogłębienie liberalizacji w ramach czterech swobód, ustanowienie programu wprowadzenia euro, zwiększenie spójności procesu integracji - ustanowienie trójfilarowej Unii Europejskiej) były następstwem nie tylko okoliczności gospodarczych, lecz przede wszystkim zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.) i dążenia ze strony pozostałych państw członkowskich (zwłaszcza Francji) do mocniejszego związania zjednoczonych Niemiec ramami integracyjnymi (tak aby „Niemcy stały się europejskiej, a nie Europa niemiecka”).

Kolejny traktat rewizyjny - **Traktat z Amsterdamu** (1999) był odpowiedzią na wojnę domową na Bałkanach (ustanowienie w ramach WPZiB - Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) oraz na niekontrolowany napływ uciekinierów zwłaszcza do Austrii i Niemiec (pakiet migracyjny, azylowy i wizowy). **Traktat z Nicei** (2003) związany był z „dużym” rozszerzeniem (łącznie 12 nowych państw członkowskich, w tym Polska) i zajął się bezpośrednimi dostosowaniami instytucjonalnymi, związanymi z bez mała podwojenia liczby państw członkowskich UE.

Zasadniczą reformę ustrojową, która miała zapewnić efektywne działanie Unii w nowych warunkach przesunięto do następnego etapu. Wynegocjowany w połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w. **Traktat konstytucyjny** został jednak odrzucony. Niemniej w kilka lat później – 13 grudnia 2007 r. - podpisany został **Traktat z Lizbony**¹⁰ (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Przejął on, bez większych zmian, pakiet reform uzgodnionych podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym.

⁹ *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*. Edited by Stifania Baroncelli, Carlo Spagnolo and Leila Simona Talani, Cambridge Scholars Publishing 2007.

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

Traktat z Lizbony przeprowadził fundamentalną reformę ustrojową Unii Europejskiej, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i „procedurami elastyczności” (przede wszystkim tzw. procedury kładki) pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego.

Dzięki temu „Unia lizbońska” mogła sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kolejnych, poważnych, wymienionych wyżej kryzysów: kryzysu finansowego, kryzysu migracyjnego, wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE (*Brexit*), kryzysu w relacjach transatlantyckich okresu prezydentury Trumpa, w końcu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19¹¹. O „sile” reformy Unii Europejskiej, wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony, świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej”, a nie poza nią¹².

Więcej spójności i bliżej obywatela

W dyskusjach w drugiej dekadzie XXI w. dwa podstawowe postulaty wysunęły się na pierwszy plan:

- **po pierwsze** – umocnienia legitymacji demokratycznej Unii, a zwłaszcza umocnienie więzi obywatela z procesem integracji (skalę problemu ujawniło podważanie demokracji liberalnej, narastanie populistycznego nastawienia eurosceptycznego);

¹¹ Zob. *Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*. Red. Józef Niżnik, Warszawa 2021.

¹² Zob. Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...*, s. 654 i nast.

- **po drugie** – znalezienia odpowiedzi na narastające niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji europejskiej, zwłaszcza w następstwie postępującego procesu konsolidacji (reformy) strefy euro, m.in. przy pomocy tzw. metody schengenńskiej, tj. zawierania umów międzynarodowych poza strukturą prawnoinstytucjonalną Unii.

Te dwa główne postulaty proponowanych reform zachowały aktualność. Również w rezolucji Parlamentu Europejskiego i ekspertyzach opublikowanych w ostatnich miesiącach¹³ „ramy” przedłożonych projektów określają - z jednej strony - propozycje umocnienia mechanizmów stojących na straży praworządności w państwach członkowskich, z drugiej zaś strony – odniesienia do kwestii zróżnicowania wewnętrznego w UE.

Obecne propozycje nakierowane na umocnienie mechanizmów stojących na straży praworządności w państwach członkowskich są mocno zakorzenione w debatach z drugiej dekady XXI w.¹⁴, co nie może dziwić, bowiem od początku tej dekady zaczęło narastać populistyczne nastawienie antyeuropejskie, co skrajny wyraz znalazło wpierw na

¹³ Z ważniejszych ekspertyz ostatnio opublikowanych wskazać można: Th. Gylfason, E. Hochreiter, T. Kowalski, *Different Choices, Divergent Paths: Poland and Ukraine*, Wien 2022; *Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.); *Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf (dostęp: 12.18.2023 r.); K. Nicolaidis, N. von Ondarza, S. Russack, *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.). Z polskich publikacji: J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 1, s. 4 i nast.; J. Piertras, *Reforma UE. Motywy zmian, paleta propozycji i przesłanki wyboru opcji*. Bruksela, Centrum Stosunków Międzynarodowych, styczeń 2024; *Reforma Unii Europejskiej jest potrzebna. O zmianach w traktatach europejskich*. Konferencja „Res Humana” (W. Cimoszewicz, M. Belka, L. Miller, J. Barcz, J. Truszczyński, R. Mieñkowska-Norkiene) (27 grudnia 2023). <https://reshumana.pl/o-zmianach-w-traktatach-europejskich/> (dostęp: 15.02.2024 r.).

¹⁴ Szczegółowo: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...*, s. 697-700.

Węgrzech, a następnie (od końca 2015 r.) w Polsce. Część wysuwanych wówczas propozycji została zrealizowana (sporządzanie cyklicznych raportów o stanie praworządności w państwach członkowskich, umocnienie mechanizmu warunkowości), część znalazła wyraz w rezolucji Parlamentu Europejskiego (umocnienie procedury art. 7 TUE, zwłaszcza poprzez rozszerzenie kompetencji TSUE, rozbudowanie mechanizmu warunkowości), część pozostaje stałym wyzwaniem (upowszechnianie kultury praworządności, wykorzystanie istniejących mechanizmów, zwłaszcza zdecydowane wykorzystanie przez Komisję Europejską prerogatyw w zakresie egzekwowania prawa – chodzi zwłaszcza o zdecydowane składanie skarg na podstawie art. 258 TFUE).

Drugi z wymienionych wyżej problemów – różnicowania wewnętrznego UE – był przedmiotem bardzo intensywnych debat w drugim dziesięcioleciu XXI w.¹⁵ Stało się to głównie za sprawą reformy strefy euro, która – po wyjściu z kryzysu finansowego – objęta została konsekwentnie prowadzoną reformą o „głębokim” charakterze¹⁶. Dało to asumpt do uzasadnionych obaw, że jej następstwem może być fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza UE – w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z *Brexitem* zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

¹⁵ Szczegółowo. Tamże, rozdziały 9, 10, 11 i 12.

¹⁶ Obecny stan zaawansowania reformy: *European fiscal framework reform – a compromise, for better or worse*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Economics & Finance. Policy Brief, Janvier 2024.

Integracja wokół wspólnej waluty

Odpowiedzią na te wyzwania stało się nowe podejście, wyrażające się w **strategii „wspólnej ścieżki”**¹⁷ i **strategii „pragmatycznej ścieżki”**¹⁸. Stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (Unii „wielu prędkości”). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”, tj. ograniczenie tempa i zakresu ambitnych reform strefy euro do tego, „co jest na danym etapie możliwe”. Następstwem takiej nowej strategii jest to, że **finalizacja reformy strefy euro staje się głównym motorem reformy ustrojowej Unii**. Dotychczas reforma strefy euro jest konsekwentnie realizowana, a akty prawne składające się na główny element tej reformy – ustanowienie unii bankowej – przyjmowane są w ramach metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do traktatu rewizyjnego.

Niemniej osiągnięcie finalnego celu na „wspólnej ścieżce” wymaga jeszcze poważnych zmian ustrojowych Unii – na stole negocjacyjnym leżą nadal projekty włączenia TEMS i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW do *acquis* unijnego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, a przede wszystkim zakończenia projektu unii bankowej. Towarzyszy temu projekt konsekwentnego wprowadzenia w UGiW formuły „nowego zarządzenia” („unii politycznej?”), odwołującej się do wzmocnionej formy metody wspólnotowej¹⁹. **Może więc wzbudzać uzasadnione zdziwienie to,**

¹⁷ Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła po raz pierwszy wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.). Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Luxemburg 2017.

¹⁸ Strategia „ścieżki pragmatycznej”, precyzująca „strategię wspólnej ścieżki”, znalazła wyraz w pakiecie propozycji Komisji Europejskiej nakierowanych na reformę strefy euro, opublikowanych w grudniu 2017 r. (Komunikat prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005, *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej*) i następnie rozwijanych w propozycjach Eurogrupy i Komisji Europejskiej.

¹⁹ Fabbrini Federico, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016; *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. Federico Fabbrini, Ernst Hirsch Ballin, Han Somsen, Oxford–Portland 2015.

iz wśród propozycji zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego w zasadzie pominięto sprawę reformy UGiW (strefy euro). Przedłożone propozycje dotyczą jedynie pewnego umocnienia roli Parlamentu Europejskiego w UGiW, wprowadzenie w niektórych procedurach podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz zmiany art. 122 TFUE.

Do wewnętrznego zróżnicowania – faktycznego i formalnego – może również prowadzić nieprzestrzeganie praworządności w państwie członkowskim i budowanie autorytaryzmu. Wyniki wyborów 15 października 2023 r. zapobiegły dalszej marginalizacji Polski w Unii, natomiast pozostaje narastający problem Węgier rządzonych przez Orbana, które dodatkowo stają się w Unii jawnym agentem interesów Putina.

Jak wspomiano wyżej, propozycje umocnienia mechanizmów reagowania na niepraworządność w państwach członkowskich narastały w drugim dziesięcioleciu XXI w., a ich częściowa realizacja w ostatnich latach oraz odzwierciedlenie w rezolucji Parlamentu Europejskiego ma mocne zakorzenienie we wcześniejszych propozycjach.

Propozycje dotyczące reformy instytucji europejskich i procesu decyzyjnego

Najważniejsze pozostałe propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego ocenimy - w świetle wcześniejszych dyskusji - w podziale na następujące grupy zagadnień²⁰:

Wpierw przyjrzymy się propozycjom obejmującym zasadnicze sprawy unijnego procesu decyzyjnego i balansu instytucjonalnego, a więc reformy Rady (kwestia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i zwiększenia liczby obszarów, w których ma ona być stosowana),

²⁰ J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 1, s. 4 i nast.

Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Druga grupa zagadnień obejmuje inne, ważniejsze propozycje zmian w unijnych traktatach.

- **Problem podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną:** jest to problem, który zawsze budził olbrzymie kontrowersje, zwłaszcza w toku kolejnych rozszerzeń WE/UE. **Uzgodnione w Traktacie z Lizbony teksty podejmowania decyzji w Radzie w tej procedurze (co najmniej 55% liczby państw członkowskich i co najmniej 65% potencjału demograficznego Unii) oceniane były w toku dyskusji w drugim dziesięcioleciu XXI w. jako wyważone i trwałe rozwiązanie ustrojowe w UE.** Sugerowano poszukiwanie ewentualnej „kompensaty” czy „wyważenia” interesów państw członkowskich (zwłaszcza w toku rozszerzenia Unii) w alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (który z reguły, w przypadku decydowania przez Radę większością kwalifikowaną, jest równorzędnym partnerem w procesie legislacyjnym)²¹. Podejście takie zostało potwierdzone w rezolucji Parlamentu Europejskiego (wycofano się ostatecznie z projektów modyfikacji testów większości kwalifikowanej), co nie oznacza, że sprawa ta nie może być przedmiotem kontrowersji w przyszłości, zwłaszcza w kontekście akcesu Ukrainy (ze względu na potencjał demograficzny tego państwa). **Drugą kwestią związaną z podejmowaniem decyzji w Radzie większością kwalifikowaną jest uzgodnienie, w jakich kolejnych obszarach regulowanych unijnymi traktatami procedura taka ma być stosowana.** Kwestia ta wzbudzała i wzbudza jeszcze większe kontrowersje niż sprecyzowanie testów większości kwalifikowanej: na podstawie Traktatu z Nicei z ponad 70 dyskutowanych obszarów udało się wprowadzić procedurę większości kwalifikowanej w 29, na podstawie Traktatu z Lizbony spośród około 60 – w 23 (oraz w 20 nowych dziedzinach). W drugim dziesięcioleciu XXI w. wskazywano podczas dyskusji na potrzebę rozszerzenia liczby obszarów, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną - w kontekście podniesienia efektywności unijnego

²¹ Szczegółowo: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...* (rozdział 4 punkt 7.1.).

procesu decyzyjnego, głównie w związku z reformą strefy euro i koncepcją „nowego zarządzania”. Wskazywano zarazem na to, że postulaty wysuwane przez formacje eurosceptyczne i populistyczne – powrotu do jednomyślności - są kontraproduktywne i prowadziłyby do odnowienia „koncertu mocarstw”, kosztem interesów państw mniejszych i słabszych. Przesunięcia w tej dziedzinie raczej wiązano z tzw. procedurą kładki (ust. 7 art. 48 TUE), a nie z rewizją unijnych traktatów²². Obecnie sytuacja zmieniła się, bowiem w centrum znalazła się konieczność podniesienia efektywności WPZiB (w konfrontacji z problemami związanymi z agresją Rosji Putina na Ukrainę). Niemniej, w nowych okolicznościach politycznych, tzw. procedura kładki pozostanie zasadniczym mechanizmem, który „jest w zasięgu ręki”, odsuwając postulat rewizji unijnych traktatów na plan dalszy.

- **Propozycje dotyczące Parlamentu Europejskiego:** propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego mają mocne zakorzenienie w dyskusji w drugiej dekadzie XXI w.²³. Generalne umocnienie roli Parlamentu znajdowało powszechne poparcie. Również szczegółowe propozycje reform, dotyczące takich kwestii jak - wyłanianie Spitzenkandidata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (oraz połączenia funkcji tego przewodniczącego z przewodniczącym Rady Europejskiej), „listy ponadnarodowej” w wyborach do Parlamentu Europejskiego, obniżenia progu podejmowania decyzji w Parlamencie, skoncentrowania pracy Parlamentu na zadaniach legislacyjnych, ustanowienia jednej jego siedziby – były przedmiotem szczegółowej dyskusji. Budząca kontrowersje i istotna sprawa ustrojowa – alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim²⁴ - została w następstwie Brexitu „zamrożona”, bowiem zwolnione przez Zjednoczone Królestwo

²² Tamże.

²³ Tamże, rozdział 4 punkt 4.

²⁴ Tamże, rozdział 4 punkt 4.2.3.

miejsca zostały po części wykorzystane dla skompensowania różnych politycznych „zaszłości”. Tak więc radykalne propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego, nakierowane na umocnienie jego roli w systemie instytucjonalnym UE, mają mocne zakorzenienie w uprzednich dyskusjach. Natomiast nowe okoliczności polityczne, zwłaszcza planowane rozszerzenie (w tym o Ukrainę z dużym potencjałem demograficznym), postawią na nowo sprawę alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Decyduje o tym Rada Europejska na wniosek Parlamentu. Natomiast dobrze się stało, że propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego trzymają się górnego plafonu liczby deputowanych (751). Tym niemniej dyskusja nad nowym podziałem miejsc w Parlamencie – w toku rozszerzenia UE – będzie bardzo trudna.

- **Propozycje dotyczące Komisji Europejskiej:** zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego propozycje dotyczące Komisji Europejskiej mają również mocne zakorzenienie w dyskusjach z drugiej dekady XXI w. Brexit sprawił, iż także w tym przypadku nie domagano się radykalnego zmniejszenia liczby komisarzy, pozostając przy postulatcie skorzystania przez Radę Europejską z uprawnienia do zmniejszenia tej liczby do 2/3 liczby państw członkowskich, co przewidują unijne traktaty (obecnie Rada Europejska nadal trzyma się zasady „jedno państwo – jeden komisarz”) i przesuwając pogłębioną dyskusję do planowanego rozszerzenia Unii. Niezależnie od sprawy Spitzenkandidata, dyskutowano różne modele zróżnicowania statusu komisarzy, podniesienia efektywności udziału Komisji w procesie legislacyjnym, zwiększenia roli państw członkowskich w sytuacji, gdy skład Komisji nie spełnia ich oczekiwań²⁵. Dobrze stało się, że w rezolucji Parlamentu Europejskiego zrezygnowano ze szczególnie kontrowersyjnych pomysłów (zróżnicowania statusu komisarzy), natomiast krytykować można odstąpienie do propozycji radykalnego zmniejszenia liczby komisarzy (zwłaszcza w kontekście planowanego rozszerzenia UE).

²⁵ Tamże, rozdział 4 punkt 9.

Pozostałe ważniejsze propozycje

- **Przesunięcie w ramach różnych kategorii kompetencji UE:** dyskusje w tej mierze w drugiej dekadzie XXI w.²⁶ koncentrowały się raczej na doprecyzowaniu spraw niezbędnych do efektywnego funkcjonowania UE, co można osiągnąć poprzez doprecyzowanie priorytetów działania Unii lub zasad podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskim. W tej drugiej sprawie zdecydowanie odrzucano skrajne propozycje, wychodzące z kręgów nacjonalistycznych i eurosceptycznych, które pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji europejskiej do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”. Natomiast pozytywne propozycje nakierowane były raczej na „racjonalne” wykorzystanie powierzonych już UE kompetencji, przy bardziej zdecydowanym korzystaniu z zasad subsydiarności i pomocniczości. Sprecyzowanie priorytetów działania UE (zwłaszcza uwzględniających globalne zmiany klimatyczne), pandemia COVID-19 i agresja Rosji Putina na Ukrainę sporo zmieniło w takim podejściu. W rezolucji Parlamentu Europejskiego zawarte są interesujące propozycje powierzenia Unii nowych kompetencji w dziedzinie środowiska, różnorodności biologicznej, zawierania umów międzynarodowych dotyczących globalnych zmian klimatycznych (włączenie do kompetencji wyłącznych UE) oraz zdrowia publicznego, ochrony ludności, edukacji i przemysłu (włączenie do kompetencji dzielonych); dalsze reformy miałyby umocnić kompetencje Unii w takich politykach jak energetyka, sprawy zagraniczne, ochrona granic zewnętrznych Unii i infrastruktura transgraniczna; propozycje w tym zakresie wzbudziły szczególne ekscytacje po stronie populistów o nastawieniu antyunijnym, tymczasem są to propozycje wyważone i godne rozważenia.
- **Umocnienie roli parlamentów narodowych:** sprawa ta jest od lat przedmiotem dyskusji, nie dziwi więc, że zgłoszone w rezolucji

²⁶ Tamże, rozdział 3 punkt 3.

Parlamentu Europejskiego projekty są dobrze znane. W drugiej połowie XXI w. problem ten pozostawał w centrum dyskusji²⁷. Koncentrowano się zwłaszcza na trzech problemach: **po pierwsze** – umocnienia roli parlamentów narodowych w zapewnieniu legitymacji demokratycznej strefy euro (odwołując się do konstytucyjnej praktyki niemieckiej); **po drugie** – na reformie monitorowania przez parlamenty narodowe mechanizmu kontroli przestrzegania zasady subsydiarności i pomocniczości oraz – **po trzecie** – ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, które miałyby pewne kompetencje kontrolne w stosunku do Rady Europejskiej i polityk unijnych o charakterze międzyrządowym. Propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego idą najdalej jeśli chodzi o umocnienie kontroli przestrzegania zasady subsydiarności i pomocniczości, choć umocnienie to wyraża się przede wszystkim we włączeniu postanowień obecnych protokołów numer 1 i 2 wprost do postanowień unijnych traktatów. Poza tym koncentrują się one wokół usprawnienia procedur „żółtej” i „pomarańczowej” kartki, dotyczących kontroli przestrzegania zasady pomocniczości; pojawia się również „zielona kartka”, która miałaby umożliwić parlamentom narodowym pewien wpływ na inicjatywę legislacyjną w ramach Unii. Rzuca się w oczy pominięcie kwestii umocnienia roli parlamentów narodowych w obszarze strefy euro.

- **Reforma WPZiB w tym WPBiO:** dyskusje w drugiej dekadzie XXI w.²⁸ koncentrowały się raczej na sprawach „technicznych” – zwiększenia samodzielności ESDZ, umocnienia pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Było to następstwem dobrze przemyślanych regulacji instytucjonalnych WPZiB zawartych w unijnych traktatach. Istota więc problemu polega na wykorzystaniu przez państwa członkowskie istniejących już w traktatach możliwości. Ustanowiona w ramach WPZiB tzw. procedura kładki umożliwia przeprowadzenie nawet radykalnej

²⁷ Tamże: rozdział 3 punkt 6.2.4.

²⁸ Tamże: rozdział 3 punkt 2.3.3.

reformy procesu decyzyjnego (przejsie do wiêkszoœci kwalifikowanej) a w ramach WPBiO – ustanowienie wspólnej obrony na mocy jednomyœlnej decyzji pañstw cz³onkowskich bez potrzeby zawierania traktatu rewizyjnego. **Pañstwa cz³onkowskie zasadnie krytykowane s¹ za to, że zignorowały rozpoczęcie przez Rosję Putina w 2014 r. agresji na Ukrainę i aneksję Krymu, nie wykorzystując moŹliwości tkwi¹cych we WPZiB.** Propozycje zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego bior¹ pod uwagê trwaj¹c¹ wojnê w Ukrainie. Dotycz¹ one m.in wydzielenia w budŹecie Unii dedykowanego budŹetu WPBiO, umocnienia dzia³añ na rzecz wspólnego rynku obrony (wspólne zamówienia uzbrojenia, wzmocnienie Europejskiej Agencji Obrony), a przede wszystkim ustanowienia Unii Obronnej, z klauzul¹ sojusznic¹ przypominaj¹c¹ art. 5 Traktatu Waszyngtoñskiego. W obliczu wojny w Ukrainie s¹ do propozycje istotne.

- **Nowa formu³a zawierania traktatu rewizyjnego:** jak wskazywano, w dyskusjach w drugiej po³owie XXI w. koncentrowano siê na metodzie „kreatywnej elastycznoœci” (*creative flexibility*), jako g³ównej procedurze wprowadzania diskutowanych reform. Nie moŹe to dziwiç, bowiem metoda ta wykaza³a swoj¹ efektywnoœç w toku konsolidacji strefy euro. Natomiast warto zwróciç uwagê na to, Źe w toku dyskusji nawi¹zано do „prywatnych” projektów z okresu Konwentu przygotowuj¹cego Traktat konstytucyjny, w których zawarte by³y propozycje nowej formu³y traktatu rewizyjnego²⁹: mia³by taki traktat wchodziç w Źycie po ratyfikowaniu przez znaczc¹ wiêkszoœç pañstw cz³onkowskich (zwykle pojawia siê wiêkszoœç 4/5). G³ównym uzasadnieniem takiej propozycji jest zwiêkszaj¹ce siê zróżnicowanie wœród pañstw cz³onkowskich w toku kolejnych rozszerzeñ. Wobec zakresu obecnie planowanego rozszerzenia nie moŹe dziwiç, Źe propozycja taka pojawi³y siê w projektach rezolucji Parlamentu Europejskiego. Zrezygnowano z niej w ostatecznym tekœcie rezolucji, chyba g³ównie z tego wzglêdu, Źe jej akceptacja

²⁹ TamŹe: rozdzia³ 11 punkt 5.

byłaby jednoznacznym sygnałem, iż nadchodzące rozszerzenie może przynieść formalne i faktyczne zróżnicowanie statusu wśród państw członkowskich. Propozycji tej nie można jednak tracić z oczu, tym bardziej że dwa wspomniane już traktaty zawarte stosownie do tzw. metody schengenńskiej i służące reformie strefy euro zawierają tego rodzaju klauzule.

Droga do zmiany

Powyższe wywody prowadzą nas do fundamentalnego zagadnienia: **jak wprowadzić proponowane zmiany do traktatów unijnych?** W dyskusjach w drugiej dekadzie XXI w.³⁰ – jak wspomniano wyżej – odwoływano się przede wszystkim do metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszystkich stojących obecnie do dyspozycji procedur (środków prawa pochodnego i tzw. procedur kładek). Stosowana ona była i jest z powodzeniem do przeprowadzenia reformy strefy euro. Zawiera również w sobie tzw. procedury kładki, umożliwiające przede wszystkim przejście w Radzie od jednomyślności do większości kwalifikowanej. Ponieważ dyskusje w tym czasie obejmowały ze szczególną intensywnością problem zróżnicowania wewnętrznego statusu państw członkowskich w Unii, zajmowano się – poza wspomnianą wyżej nową formą traktatu rewizyjnego – również tzw. metodą schengenńską. Jest to tym bardziej istotne, że w dwóch przypadkach została ona z powodzeniem zastosowana do przeprowadzenia reformy UGiW. Zawarcie traktatu rewizyjnego było również brane pod uwagę, ale raczej w formule ograniczonej przedmiotowo, jako tzw. „punktowy” traktat rewizyjny, obejmujący dobrze zdefiniowane problemy, co do których osiągnięto zgodę między państwami członkowskimi. Pojawił się nawet projekt takiego traktatu rewizyjnego odnoszącego się do reformy strefy euro.

Wszystkie te warianty pojawiają się w tle propozycji zawartych obecnie w rezolucji Parlamentu Europejskiego. Wobec dużej niechęci do „dużego” traktatu rewizyjnego, w dalszym ciągu zasadnicze znaczenie

³⁰ Tamże, głównie rozdział 11 punkt 5.

zachowuje metoda „kreatywnej elastyczności”. Jest to tym istotniejsze, że „klauzule elastyczności” wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony umożliwiają finalizację planowanego rozszerzenia UE bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego (Traktatu Nicea bis)³¹. Również podniesienie efektywności WPZiB, w tym WPBiO, możliwe jest bez konieczności zawierania takiego traktatu. W przypadku napięć w toku finalizacji reformy strefy euro możliwe jest sięgnięcie do tzw. metody schengenkiej.

Podsumowanie

Dyskusje nad reformą ustrojową Wspólnoty, a następnie Unii Europejskiej, towarzyszą procesowi integracji europejskiej od początku. Również po wejściu w życie Traktatu z Lizbony dyskusje takie prowadzone były ze szczególną intensywnością. **Przedłożone obecnie w rezolucji Parlamentu Europejskiego propozycje mają mocne zakorzenienie we wcześniejszych debatach.**

Wzmożenie krytyczne, z jakim propozycje te spotkały się w Polsce ze strony populistycznych formacji antyunijnych wynikają oczywiście z celów politycznych tej formacji, ale są również następstwem „posuchy intelektualnej” okresu rządów PiS w sprawie koncepcji polityki europejskiej. Wynika ona przede wszystkim stąd, że koncentrowano się wyłącznie na narracji antyunijnej, na tzw. interesach negatywnych w prowadzeniu polityki europejskiej, pomijając konstruktywne koncepcje.

Obecnie głównym zadaniem dla koalicji rządzącej jest włączenie się w debatę nad reformą ustrojową Unii Europejskiej (tym bardziej że ostatnie osiem lat zostało przez Polskę straconych, również w następstwie zdecydowanie negatywnego nastawienia wobec członkostwa w strefie euro). **Chodzi tu nie tylko o sformułowanie i prowadzenie aktywnej**

³¹ Szerzej na ten temat: raport Fundacji Schumana - *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji* (J. Barcz, J. Pietras, M. święcicki, J. Truszczyński), Warszawa 2023. <https://schuman.pl/ukrainawUE/> (dostęp: 23.11.2023 r.).

polityki europejskiej, lecz również o wspieranie rozwoju myśli europejskiej.

Polska bogatsza niż 20 lat temu stoi przed nowymi wyzwaniami.

Wywiad Katarzyny Żaczekiewicz-Zborskiej z prof. Janem Barczem dla prawo.pl (30.04.2024 r.)

www.prawo.pl/prawo/polska-bogatsza-niz-20-lat-temu-stoi-przed-nowymi-wyzwaniami,526641.html (dostęp: 3.05.2024 r.).



By Adrian Grycuk - Praca własna, CC BY-SA 3.0 pl

Po dwudziestu latach członkostwa w Unii Europejskiej Polska zaczyna wchodzić do grupy najbardziej zamożnych państw europejskich. Obecność w UE przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa, to bezprecedensowy skok cywilizacyjny – gospodarczy i społeczny - mówi prof. dr hab. Jan Barcz, członek Konferencji Ambasadorów RP i Team Europe Direct. Jego zdaniem, wyzwaniem na kolejne lata są zmiana klimatu, cyfryzacja, migracje i ochrona wartości europejskich.

Katarzyna Żaczekiewicz-Zborska: Jakie osiągnięcia uznaje Pan Profesor za te największe, które dokonały się przez 20 lat członkostwa Polski w UE?

Prof. dr hab. Jan Barcz: Sięgnąć należy do podstaw. Jednym z zasadniczych elementów przemian politycznych lat 1989/1990 było

ukierunkowanie polityki zagranicznej niepodległej Polski na dołączenie do wspólnoty państw demokratycznych. Pierwszym sygnałem było uznanie jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, wszelkie satrapie odrzucają bowiem podporządkowanie się sądownictwu międzynarodowemu. Następnym, wejście do Rady Europy i przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z celem przystąpienia do ówczesnej Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej) wiązano nie tylko nadzieje gospodarcze, lecz przede wszystkim polityczne. Ówczesny minister spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski, podkreślał w 1992 r. – uzasadniając ratyfikację układu stowarzyszeniowego – że uzyskanie członkostwa we Wspólnocie „przesądzi o stabilizacji naszego bezpieczeństwa”, „raz na zawsze oddali od nas widmo totalitaryzmu” oraz zapewni „przyszłość demokracji w naszym kraju”. Przypomnijmy, że równoległe trwały starania nakierowane na wejście do Sojuszu Północnoatlantyckiego – niedawno świętowaliśmy 25. rocznicę uzyskania członkostwa.

Tak więc wejście 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej zamknęło proces włączenia Polski do wspólnoty państw demokratycznych, z maksymalnymi gwarancjami bezpieczeństwa. 20 lat członkostwa w UE to bezprecedensowy skok cywilizacyjny – gospodarczy i społeczny, to upodmiotowienie przedsiębiorczości, a przede wszystkim otworzenie możliwości dla obywateli i obywaterek Polski jako – również – obywateli Unii. Pamiętajmy, że prawo unijne stoi na straży praw podstawowych jednostek.

Poza tym podniosła się stopa życiowa każdego z nas. Po dwudziestu latach członkostwa w Unii Europejskiej Polska zaczyna wchodzić do grupy najbardziej zamożnych państw europejskich.

Czy marginalizacja Polski w UE w ostatnich latach była największą porażką?

Osiem lat rządów PiS skłania do głębokich refleksji. Chodziło w tym przypadku o coś znacznie poważniejszego niż o „porażkę”. Przecież w

Polsce, państwie członkowskim Unii i NATO, doszło nie tylko do „naruszeń praworządności”, lecz mocną pozycję zajęło ugrupowanie polityczne, które jawnie zmierzało do zbudowania autorytarnej satrapii i było blisko sfinalizowania tego celu. Profesor Mirosław Wyrzykowski zasadnie zdiagnozował, że Polska pod rządami PiS stała się „państwem konstytucyjnie upadłym”. Następstwem musiałyby być opuszczenie Unii, Rady Europy i – zapewne – NATO. Swoje działania wewnętrzne ugrupowanie to wzmacniało zohydowaniem Unii, bezprecedensowymi, obraźliwymi atakami na niemieckiego sąsiada, próbami budowania politycznych bytów alternatywnych wobec Unii, rozsadzaniem spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polecam w tym kontekście raport Konferencji Ambasadorów RP – „Polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015-2023)”.

<https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/>

Unia wskazywała na łamanie praworządności w Polsce bardzo silnie...

Pewne otrzeźwienie spowodowała rosyjska agresja na Ukrainę i wojna w Ukrainie. Wyniki wyborów 15 października 2023 r. położyły natomiast kres tym autorytarnym zapędom. Niemniej następstwa rządów PiS są głębokie, a przywracanie praworządności będzie procesem długotrwałym. Na pierwszy rzut oka, Polska szybciej wydobywa się ze stanu zapaści w środowisku międzynarodowym. Ale i tu odzyskiwanie trwałego zaufania nie jest łatwe, mimo że nowy rząd dysponuje politykami miary europejskiej, cieszącymi się respektem międzynarodowym.

Egzystencjalnym wyzwaniem dla procesu integracji europejskiej pozostaje narastający nacjonalizm i populizm, w tym przypadki skrajne takie jak Węgry rządzone przez Victora Orbana. Unia musi w takich okolicznościach działać bardziej zdecydowanie. Demokracja, praworządność, respektowanie praw człowieka należą bowiem do podstawowych wartości, stanowiących wspólny mianownik procesu integracji europejskiej.

Jak Unia radziła sobie w ostatnim dwudziestolecu z najważniejszymi problemami?

Niektórzy, nie bez racji, mówią, że proces integracji europejskiej rozwija się od kryzysu do kryzysu. Generalnie, Unia, choć z pewnym opóźnieniem, daje sobie radę z takimi wyzwaniami. Bezpośrednio po przystąpieniu Polski do UE mieliśmy do czynienia z „kryzysem konstytucyjnym”. Z odrzuceniem Traktatu konstytucyjnego państwa członkowskie poradziły sobie przyjmując Traktat z Lizbony, który ujedynolicił strukturę Unii i podniósł jej sprawność działania. Unia poradziła sobie z kryzysem finansowym, restrukturyzując i konsolidując strefę euro, z powodzeniem budując unię bankową; w efekcie, strefa euro staje się trzonem, wokół którego przebiega reforma Unii. Unia przyczyniła się też w sposób zasadniczy do przezwyciężenia skutków pandemii Covid-19, udowadniając, że działania wspólne są bardziej efektywne niż działania na własną ręką.

Ale czasami Unia bywa też bezsilna.

Bezradna pozostawała Unia wobec narastającej niepraworządności w Polsce i na Węgrzech. Przez lata prowadzono „dialog polityczny”, który przez niedemokratyczne reżimy wykorzystywany był do prowadzenia polityki faktów dokonanych, bez oglądania się na standardy praworządności.

Trybunał Sprawiedliwości dopiero w 2018 r. skonsolidował swoją jurysdykcję w tej dziedzinie, a wszczynane postępowania trwały latami. Europejski Trybunał Praw Człowieka potrzebował na reakcję jeszcze więcej czasu.

Bezkarne satrapie natomiast zaczęły lekceważyć orzecznictwo obu sądów (korzystano tutaj pełnymi garściami ze wzorów putinowskiej Rosji), odmawiano płacenia kar finansowych (te rachunki za wyczyny PiS, przekraczające 3 mld złotych, trzeba będzie zapłacić), zaczęto podważać fundamenty działania Unii Europejskiej – zasadę autonomii prawa unijnego, pierwszeństwo jego stosowania. Nie bez przyczyny zaczęto w

ostatnich latach coraz częściej mówić o dokonującym się „prawnym exicie” Polski z Unii.

Bezradna pozostaje Unia i jej państwa członkowskie również wobec masowego napływu migrantów. Mimo różnego rodzaju działań i programów, na granicach zewnętrznych Unii trwają ludzkie tragedie, mnożą się napięcia społeczne w państwach członkowskich. Dla nas nadal wyzwaniem pozostaje sytuacja na pograniczu polsko-białoruskim. Usprawiedliwianie działań nieludzkich, przestępczych, prowadzących do śmierci ludzi, sprzecznych z fundamentalnymi wartościami chronionymi prawem międzynarodowym, bezpieczeństwem państwa i podobnymi „działaniami innych”, nie przekonuje ani z prawnego, ani z moralnego punktu widzenia. Tutaj niezbędne są zdecydowane i szybkie działania państw członkowskich i Unii, które radykalnie zaradzą takiej sytuacji.

Jakie jeszcze wyzwania czekają nas w najbliższych latach?

Unia dobrze zidentyfikowała podstawowe priorytety przyszłych działań, odpowiadające nowym wyzwaniom globalnym - zmiany klimatu, społeczny wymiar gospodarki, wyzwania ery cyfrowej, migracje, ochrona wartości europejskich, pozycja Europy w świecie. Obecnie wszystkie te zamierzenia muszą zostać podporządkowane sprawie zasadniczej: położenia kresu agresji Rosji Putina na Ukrainę i wojnie w Ukrainie.

Zasadnie zdiagnozowano, że agresja putinowskiej Rosji zmierza w istocie do destabilizacji europejskich wartości, spójności Unii Europejskiej, europejskiego systemu bezpieczeństwa. Reakcja Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego była bezpośrednio po agresji szybka, zwarta i skuteczna. Istotny wkład w tę reakcję wniosła i wnosi Polska, nie mówiąc już o spontanicznej reakcji społeczeństwa polskiego w stosunku do napływających fal uciekinierów z Ukrainy.

A więc priorytetem powinno być bezpieczeństwo?

Zwycięstwo Ukrainy i wspólnoty państw demokratycznych oznaczać musi zachowanie przez Ukrainę niepodległości oraz członkostwo Ukrainy w

Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim. Wówczas również położony zostanie kres zakusom imperialnym Putina. Wymaga to ze strony Unii Europejskiej stałego, znacznie poważniejszego niż dotychczas wsparcia dla Ukrainy, tym bardziej że trudno przewidzieć wynik wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych. Oznacza to, że państwa członkowskie UE muszą radykalnie przyspieszyć prace nad umocnieniem efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ustanowieniem Unii Obronnej, a przede wszystkim współpracy w ramach unijnego rynku obronnego (przemysłów zbrojeniowych).

Oznacza to również, że Unia i jej państwa członkowskie powinny czuwać na sprawnym przebiegu strategii rozszerzenia i udzielać państwom kandydującym zdecydowanego wsparcia.

Polska, aby mogła wiarygodnie i efektywnie uczestniczyć w tych programach, musi w pełni przywrócić praworządność i wprowadzić bariery, które zapobiegą recydywie ostatnich ośmiu lat. Umocniony unijny standard praworządności, który znajduje wyraz zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) będzie tutaj nieocenioną pomocą.

Prof. Leszek Balcerowicz uważa, że zwięźczeniem, a nie priorytetem, jest przyjęcie przez Polskę euro. Najważniejsze jest przeprowadzenie reform. Czy Pan się z tym zgadza?

Stworzenie efektywnego planu dochodzenia do członkostwa w strefie euro to kolejne ważne zadanie dla Polski. Nie będzie to łatwe w obliczu zniszczeń dyscypliny finansów publicznych w okresie rządów PiS. Niemniej sprecyzowanie takiego celu jest niezbędne. Strefa euro to nie tylko wspólny pieniądz i ułatwienia w funkcjonowaniu unijnego rynku wewnętrznego, to również – a może przede wszystkim – bezpieczeństwo finansowe państw należących do tej strefy, a tym samym bezpieczeństwo polityczne. Strefa euro to obecnie rdzeń integracji europejskiej. Efektywne

uczestnictwo w debacie nad reformą ustrojową Unii wymaga członkostwa w tej strefie.

Jan Barcz (rocznik 1953) - profesor prawa międzynarodowego, dyplomata, m.in. członek zespołu MSZ negocjującej traktaty polsko-niemieckie 1990-1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001), emerytowany nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe* i Konferencji Ambasadorów RP.

Z wywiadu z okazji XX lecia członkostwa Polski w UE

Osiem lat rządów PiS skłania do głębokich refleksji. Chodziło w tym przypadku o coś znacznie poważniejszego niż o „porażkę”. Przecież w Polsce, państwie członkowskim Unii i NATO, doszło nie tylko do „naruszeń praworządności”, lecz mocną pozycję zajęło ugrupowanie polityczne, które jawnie zmierzało do zbudowania autorytarnej satrapii i było blisko sfinalizowania tego celu. Profesor Mirosław Wyrzykowski zasadnie zdiagnozował, że Polska pod rządami PiS stała się „państwem konstytucyjnie upadłym”. Następstwem musiałyby być opuszczenie Unii, Rady Europy i – zapewne – NATO. Swoje działania wewnątrz krajowe ugrupowanie to wzmacniało zohydowaniem Unii, bezprecedensowymi, obraźliwymi atakami na niemieckiego sąsiada, próbami budowania politycznych bytów alternatywnych wobec Unii... .

Inne wybory studiów i artykułów autora

Jan Barcz, *Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023.

Książka dostępna jest w Internecie na mojej stronie

www.janbarcz.prv.pl

oraz w repozytorium

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7161>

Jan Barcz, *Polska w Unii Europejskiej - Prawo Unii Europejskiej.*

Wybór studiów i artykułów naukowych (1989-2023,) Piaseczno 2023.

Książka dostępna jest bezpłatnie w Internecie na mojej stronie

www.janbarcz.prv.pl

oraz w repozytorium

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7188>