

Pojęcie i treść praworządności w prawie Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

Od ponad dwóch lat Komisja Europejska podejmuje, jak sama określa, "działania w obronie praworządności w Polsce"¹. Za punkt kulminacyjny tych działań można uznać wniosek Komisji do Rady UE w sprawie podjęcia decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, a więc stwierdzającej istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności.

Celem niniejszego rozdziału nie jest jednak analiza postępowanie w sprawie przestrzegania praworządności w Polsce, ale przybliżenie samego pojęcia "praworządności" w prawie Unii Europejskiej (punkt 2), określenie, co składa się na jego treść (punkt 3) oraz wskazanie, w jaki sposób Komisja może dbać o przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie (punkt 4).

W tym ostatnim zakresie szczególnie interesujące jest, czy Komisja jest uprawniona do podejmowania w celu obrony praworządności w państwach członkowskich innych działań niż, uchodzące za środki o politycznym charakterze², mechanizmy przewidziane w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady "Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności"³ (dalej: Komunikat), czy w artykule 7 TUE.

2. Pojęcie praworządności

Zgodnie z tradycyjnym ujęciem, "praworządność" oznacza "przestrzeganie prawa przez organy państwa"⁴. Nie powinno więc dziwić, że – jak wskazała Komisja w Komunikacie – praworządność uznaje się za podstawę każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Zgodnie z Komunikatem, "praworządność" gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów.

¹ Por. przykładowo komunikat prasowy z 26 lipca 2017 r. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_pl.htm. (dostęp 4.02.2018 r.).

² Zob. W. Sadurski, *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, "Columbia Journal of European Law", 2010, nr 16, s. 385 i n.

³ COM/2014/0158 final.

⁴ W. Gromski [w:] "Mała Encyklopedia Prawa", Warszawa 2005, s. 432.

Zanim przejdziemy do określenia treści "praworządności", i co dokładnie kryje się pod tym pojęciem, należy zaznaczyć, że użycie tego pojęcia w polskiej wersji językowej Komunikatu jest co najmniej niefortunne. W szczególności, pomija ono brzmienie TUE, który posługuje się pojęciem "państwa prawnego" w preambule:

"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,
[...]

Potwierdzając swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego",

a przede wszystkim w treści 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."
(Wszystkie podkreślenia – P.B.)

Warto zauważyć, że z podobną sytuacją mamy do czynienia w wielu aktach prawa pochodnego, które również posługują się pojęciem praworządności w oderwaniu od brzmienia TUE. Przykładowo, w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW, w motywie pierwszym preambuły, czytamy m.in., że "Unia opiera się na zasadach demokracji i praworządności, które są wspólne dla państw członkowskich." Innym przykładem może być najgłośniejsze chyba rozporządzenie ostatnich miesięcy, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (tzw. RODO). Zgodnie z art. 45 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, oceniając, czy stopień ochrony w państwie trzecim lub

organizacji międzynarodowej, do których mają być przekazane dane osobowe, jest odpowiedni, Komisja uwzględni, między innymi, "praworządność".

W literaturze przedmiotu trafnie podnosi się jednak, że powyższa kwestia terminologiczna nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia normatywnych obowiązków państw członkowskich na gruncie art. 2 TUE, niezależnie od tego, czy nazwiemy chronioną wartość państwem prawa czy praworządnością⁵. Warto w tym kontekście przypomnieć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażone w opinii 2/13 dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności:

"Taka konstrukcja [prawa Unii – przyp. P.B.] prawna opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane."⁶

Mając na uwadze powyższe, należy odpowiedzieć na pytanie, jaka jest treść "praworządności"⁷.

3. Treść praworządności

Chociaż pojęcie praworządności jest na poziomie prawa Unii Europejskiej terminem języka prawnego (por. punkt 2 powyżej), Komisja podkreśla, że dokładna treść zasad i norm wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego. Przy czym nie można tego rozumieć w ten sposób, że takie same działania w państwie członkowskim mogą być uznawane za zgodne z zasadą praworządności, a w innym nie. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumentów sporządzonych przez Radę Europy, w tym Komisję Wenecką będącą organem doradczym

⁵ P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, "Państwo i Prawo" 2017, nr 12, s. 101.

⁶ ECLI:EU:C:2014:2454, par. 168.

⁷ Niezależnie od zgłaszanych wyżej wątpliwości, w związku z tym, że pojęcie "praworządności" jest powszechnie stosowane w języku prawniczym oraz w dokumentach Komisji powstałych w związku z Komunikatem (np. w zaleceniach), w niniejszym artykule będę posługiwał się tym pojęciem.

Rady Europy, wynika wykaz tych zasad, które mają podstawowe znaczenie dla określenia treści praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 TUE.

Zasady te – w świetle Komunikatu – obejmują: legalność (tj. 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.

Szerzej zasady te omawia Załącznik I do Komunikatu: "Praworządność jako podstawowa zasada Unii". Opierając się na orzecznictwie Trybunału (por. niżej), Komisja wyjaśnia w nim, jak należy rozumieć ww. zasady. Wyjaśnienia te, jak i sama lista zasad, nie mają niewątpliwie charakteru wyczerpującego. Bardziej szczegółowe zestawienie zasad wynikających z praworządności przedstawiła Komisja Wenecka⁸. Instytucja ta stworzyła listę pytań (ang. *checklist*), od odpowiedzi na które zależy, czy dana zasada, a tym samym praworządność, jest rzeczywiście przestrzegana przez państwo członkowskie⁹.

Pod koniec stycznia 2018 r. Komisarz ds. sprawiedliwości, Vera Jourova – przy okazji dyskusji odnoszącej się do możliwości uzależnienia środków z funduszy UE od funkcjonowania praworządności w krajach członkowskich – zapowiedziała opracowanie definicji w prawie pochodnym, dotyczącej poszanowania praworządności we wszystkich krajach członkowskich¹⁰.

Do pojęcia praworządności wielokrotnie odwoływał się Trybunał Sprawiedliwości. Co istotne, po raz pierwszy Trybunał uczynił to już w 1986 r., a więc zanim art. 2 TUE został uchwalony¹¹. W wyroku w sprawie C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Trybunał wskazał, że "Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa [ang. *is based on the rule of law*], to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat"¹².

W nowszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości coraz częściej nawiązuje do zasady praworządności (państwa prawa). W wyroku w sprawie C-72/15, *PJSC Rosneft Oil*

⁸ Komisja Wenecka, *Rule of law Checklist*, przyjęta na 106. Sesji Plenarnej (11-12 marca 2016 r.), CDL-AD(2016)007.

⁹ Na temat znaczenia prac Komisji Weneckiej zob. szerzej M. Rulka, *Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 5, s. 4 i n.

¹⁰ <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1099878.ke-powiazanie-budzetu-ue-z-praworzadnoscia.html> (Dostęp 7.02.2018 r.)

¹¹ Co miało miejsce dopiero w Traktacie z Lizbony.

¹² ECLI:EU:C:1986:166, par. 23.

Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in. Trybunał wskazał m.in., że "samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa"¹³. Z kolei w sprawie C-477/16 PPU, *Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanasowi Kovalkovasowi* Trybunał orzekł, iż pojęcie "sądowe" odnosi się do władzy sądowej, którą "należy odróżnić, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawa, od władzy wykonawczej"¹⁴.

Najświeższy przykład powołania się na zasadę praworządności przez Trybunał Sprawiedliwości – w kontekście obowiązków państw członkowskich – stanowi postanowienie Trybunału w sprawie C-441/17 R, *Komisja przeciwko Polsce* w sprawie dotyczącej wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. W ramach postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych, w związku z wnioskiem Komisji o nałożenie na Polskę nakazu zapłaty kary pieniężnej na wypadek, gdyby nie przestrzegała ona nakazów zarządzonych w postanowieniu o zastosowaniu środków tymczasowych, Trybunał orzekł w sposób następujący:

"Należy jednak stwierdzić, że z jednej strony kary pieniężnej nie można uznać w okolicznościach niniejszej sprawy za sankcję, a z drugiej strony przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską interpretacja systemu środków zaskarżenia w prawie Unii w ogólności i postępowania w przedmiocie środka tymczasowego w szczególności powodowałyby znaczne ograniczenie możliwości osiągnięcia przez to postępowanie jego celu w wypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zarządzonych wobec niego środków tymczasowych. Fakt, że egzekwuje się przestrzeganie przez państwo członkowskie środków tymczasowych przyjętych przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, przewidując nałożenie kary pieniężnej w wypadku ich nieprzestrzegania, ma bowiem na celu zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa."

Tym samym Trybunał Sprawiedliwości uznał, że na pojęcie praworządności składa się, między innymi, "zapewnienie skutecznego stosowanie prawa Unii". Wymaga

¹³ ECLI:EU:C:2017:236, par. 73.

¹⁴ ECLI:EU:C:2016:861, par. 36. Analogicznie w sprawie C-452/16 PPU, *Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi*, ECLI:EU:C:2016:858, par. 35.

podkreślenia, że Trybunał powołał się na zasadę praworządności, celem uzasadnienia możliwości nałożenia na państwo członkowskie kary pieniężnej w związku z niewykonywaniem środków tymczasowych, chociaż – jak wskazywała Polska w postępowaniu przed Trybunałem – taka możliwość nie wynika wprost z przepisów prawa Unii Europejskiej.

Warto zauważyć, że odwołując się do zasady praworządności, Trybunał nie powołuje w swoim orzecznictwie w żaden sposób Komunikatu.

4. Obrona praworządności

Z Komunikatu jasno wynikają źródła decyzji Komisji o stworzeniu nowych ram na rzecz praworządności: art. 7 TUE oraz art. 258 TFUE. Opowiadając na pytanie, dlaczego nowa procedura oceny praworządności była potrzebna, Komisja przypomniała, że chociaż podejmowane przez nią działania na podstawie art. 258 TFUE okazały się – w jej ocenie – ważnym instrumentem pod względem rozwiązywania pewnych problemów dotyczących praworządności¹⁵, to Komisja może jednak wszcząć takie postępowanie tylko wtedy, gdy problemy te stanowią równocześnie naruszenie konkretnego przepisu prawa UE¹⁶.

Jednocześnie Komisja zauważyła, że istnieją budzące obawy sytuacje, które nie wchodzą w zakres prawa UE, a zatem nie mogą zostać uznane za naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów, lecz nadal stanowią systemowe zagrożenie dla praworządności. W przypadku takich sytuacji mogą być stosowane mechanizmy przewidziane w art. 7 TUE. Progi tych mechanizmów, co wyraźnie podkreśliła Komisja, są jednak bardzo wysokie i uwydatniają charakter tych mechanizmów jako ostateczności¹⁷.

W konsekwencji, Komisja stworzyła nowe ramy na rzecz praworządności, tj. procedurę składającą się z trzech etapów: oceny dokonywanej przez Komisję, zalecenia Komisji i działań następczych w stosunku do tego zalecenia¹⁸. Komisja wskazała, że prowadzone na jego podstawie postępowanie nie ma stanowić alternatywy dla mechanizmów z art. 7 TUE ("lecz raczej je poprzedzać i uzupełniać") oraz pozostaje bez uszczerbku dla uprawnień Komisji do podejmowania działań w konkretnych sytuacjach wchodzących w

¹⁵ Komisja przywołała w tym miejscu trzy orzeczenia Trybunału: w sprawie C-286/12 *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687; w sprawie C-518/07 *Komisja przeciwko Niemcom*, ECLI:EU:C:2010:125 oraz w sprawie C-614/10 *Komisja przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2012:631.

¹⁶ Komunikat, s. 5.

¹⁷ Komunikat, s. 6.

¹⁸ Zob. szerzej D. Kochenov, L. Pech, *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation*, "Journal of Common Market Studies" 2016, nr 5 (54), s. 1062-1074.

zakres stosowania prawa UE w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE¹⁹.

W związku z powyższym, powstaje pytanie o relację pomiędzy procedurą oceny praworządności, o której mowa w Komunikacie i mechanizmami przewidzianymi w art. 7 TUE, z jednej strony, a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 TFUE, z drugiej strony. W szczególności warto się zastanowić, czy Komisja jest uprawniona do wszczęcia postępowania o uchybienie zasadzie praworządności na podstawie art. 258 TFUE, czy też naruszenia w tym zakresie podlegać powinny wyłącznie procedurze oceny praworządności na podstawie Komunikatu lub mechanizmom zawartym w art. 7 TUE²⁰. Pytanie to nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego. Postępowanie w trybie art. 258 TFUE pozbawionego jest politycznego elementu towarzyszącego w szczególności art. 7 TUE (w związku z tym, że decyzje na jego podstawie podejmują takie instytucje jak Rada Unii Europejskiej czy Rada Europejska).

W doktrynie prawa Unii Europejskiej brak jest zgody co do tego, jaki jest stosunek art. 7 TUE do art. 258 TFUE w kontekście zasady praworządności (i innych wartości wskazanych w art. 2 TUE). Podkreśla się przy tym, że przepisy Traktatów nie dają żadnej podpowiedzi w tym zakresie. Nie przeszkadza to jednak twierdzić niektórym autorom, że art. 7 TUE ma charakter przepisu szczególnego (*lex specialis*) względem art. 258 TFUE. Inni zwracają z kolei uwagę, że w przepisach prawa pierwotnego nie ma niczego, co by wyłączało ocenę przestrzegania zasady praworządności z zakresu zastosowania art. 258 TFUE²¹.

Jak się wydaje, istnieją przekonujące argumenty, aby twierdzić, że w przypadku naruszenia zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE, można skorzystać zarówno z mechanizmów wskazanych w art. 7 TUE, jak i skargi przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 258 TFUE (w szczególności jeżeli art. 2 TUE nie stanowił jedynego wzorca kontroli).

- Po pierwsze, żaden przepis nie wyłącza wprost jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie art. 258 TFUE w związku z naruszeniem

¹⁹ Komunikat, s. 3.

²⁰ Niektórzy autorzy zastanawiali się nad możliwością użycia w tym przypadku art. 259 TFUE, a więc skargi jednego państwa członkowskiego przeciwko drugiemu. Por. D. Kochenov, *Biting Intergovernmentalism: the Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*, Hague Journal on the Rule of Law 2015, vol. 7, nr 2, s. 153 i n.

²¹ Szerzej na temat stanowisk doktrynalnych zob. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 1, s. 6. Poniższe argumenty dotyczące możliwości stosowania art. 258 TFUE do oceny naruszeń zasady praworządności opierają się na tej publikacji.

przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Zgodnie z art. 19 ust. 3 TUE, Trybunał orzeka zgodnie z Traktatami: w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne, w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje oraz w innych sprawach przewidzianych w Traktatach. Jeżeli Traktaty przewidują brak jurysdykcji Trybunału, wprost to wskazują. W ten sposób art. 275 akapit 1 TFUE oraz art. 24 TUE, przewidują, że Trybunał nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie. Jednocześnie z orzecznictwa wynika, że art. 275 akapit 1 TFUE oraz art. 24 TUE "ustanawiają odstępstwo od zasady ogólnej właściwości, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i w konsekwencji muszą one być interpretowane ściśle."²² Także w literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie "zobowiązania, które ciąży na mocy Traktatów obejmuje, co do zasady, wszystkie przepisy Traktatów, które wiążą państwa członkowskie, z wyjątkiem postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa"²³.

- Po drugie, za przepis wyłączający jurysdykcję Trybunału do orzekania w trybie art. 258 TFUE w związku z naruszeniem przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE (w tym zasady praworządności), nie powinien być uznawany art. 269 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, "Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek Państwa Członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule."²⁴. Teoretycznie możliwy byłby do podniesienia

²² Wyrok w sprawie C-658/11 *Parlament przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2025, pkt 70.

²³ K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 162.

²⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że "postanowienia czysto proceduralne" dotyczą następujących sytuacji: wszczęcia procedury na wniosek nieuprawnionego podmiotu (tj. instytucji UE niewymienionej w art. 7 ust. 1 lub 2 TUE lub mniejszej – aniżeli określona w tym przepisie – liczby państw członkowskich), naruszenia zasad związanych z obligatoryjną konsultacją Parlamentu Europejskiego, uchybienia w zakresie obowiązku wezwania danego państwa członkowskiego do zgłoszenia swoich uwag, a tym samym zagwarantowania mu prawa do obrony, poprzez umożliwienie przedstawienia mu swego stanowiska oraz naruszenia zasad związanych z głosowaniem w Radzie. Tak K. Scheuring, *Komentarz do art. 269 [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2012, LEX/el.

argument, że w przepisie tym uregulowano w sposób wyłączny jurysdykcję Trybunału w odniesieniu do badania przestrzegania przez państwa członkowskie wartości przewidzianych przez art. 2 TUE. Argument taki byłby jednak nieuprawniony.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że *ratio legis* tego przepisu jest całkowicie odmienne niż art. 258 TFUE. Przepis ten ma na celu ochronę uprawnień państwa członkowskiego, w stosunku do którego wszczęto mechanizmy przewidziane w art. 7 TUE, a nie pociągnięcie do odpowiedzialności tego państwa na wypadek naruszenia prawa unijnego, co jest głównym celem procedury z art. 258 TFUE.

Dalej, art. 269 TFUE wprost odsyła do art. 7 TUE, a więc "politycznej" procedury ochrony wartości unijnych. Należy uznać, że jurysdykcja TSUE jest nie tyle ograniczona do art. 7 TUE, ale w zakresie tego przepisu. Innymi słowy, na gruncie prawa unijnego, możliwe jest korzystanie z mechanizmów przewidzianych w art. 7 TUE, włącznie z zawieszeniem państwa członkowskiego w prawach, a w przypadku skorzystania z tych mechanizmów, rola Trybunału ograniczona jest do naruszeń proceduralnych – na podstawie art. 269 TFUE w związku z art. 7 TUE Trybunał nie dokonuje oceny, czy faktycznie zaistniało wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, czy też doszło do poważnego i stałego naruszenia. Nie oznacza to jednak, że TSUE nie może dokonywać takiej oceny w oparciu o inne podstawy traktatowe. Wreszcie, warto podkreślić, że rola Komisji w procedurze z art. 7 TUE sprowadza się wyłącznie do możliwości złożenia wniosku o wszczęcie mechanizmu przewidzianego przez art. 7 ust. 1 TUE, a więc stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w artykule 2 TUE. Uznanie, iż Komisja nie może na podstawie art. 258 TFUE wnieść skargi o naruszenie art. 2 TUE stałoby w sprzeczności z ogólną kompetencją Komisji jako "strażniczki Traktatów". Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, Komisja, między innymi, nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału. Mając na uwadze, że wartości, o których mowa w art. 2 TUE stanowią podstawę Unii (Unia się na nich opiera), Komisja musi mieć instrumenty, aby – pod kontrolą Trybunału – nadzorować ich przestrzeganie, a tym samym "wspierać ogólny interes Unii" (art. 17 ust. 1 TUE).

- Po trzecie, argumentem przeciwko możliwości wykorzystania postępowań w sprawie uchybienia do naruszenia wartości z art. 2 TUE nie może być także ogólna treść art. 2 TUE. Nie chodzi przy tym o to, jak należy rozumieć dane wartości (np. praworządność), ale konstrukcję samego przepisu, który stanowi dość niejasno, że

"Unia opiera się wartościach [...]" i "są [one] wspólne państwom członkowskim". W konsekwencji, może pojawić się wątpliwość, czy z art. 2 TUE wynika zobowiązanie do przestrzegania wartości, którego naruszenie uzasadniałoby wszczęcie postępowanie z art. 258 TFUE, jak wymaga ten przepis (państwo członkowskie musi uchybić jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów). Pomocne w tym kontekście jest brzmienie art. 49 zdanie pierwsze TUE. Zgodnie z tym przepisem "każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.". Wynika stąd, co najmniej, obowiązek poszanowania wartości, o których mowa w artykule 2 TUE, oraz zobowiązanie do ich wspierania. Nie ulega wątpliwości, że skoro ciąży one na państwie, które chce przystąpić do Unii, to tym bardziej dotyczą one państwa, które już do niej przystąpiło.

- Po czwarte, możliwy do podniesienia jest argument, że inna jest funkcja art. 258 TFUE i art. 7 TUE. O ile art. 258 TFUE pozwala zwalczać każde naruszenie zobowiązań traktatowych, o tyle art. 7 TUE częściowo służy zwalczaniu samego zagrożenia naruszenia, częściowo zaś zwalczaniu naruszeń kwalifikowanych. Co więcej, jeśli funkcją art. 258 TFUE jest wyłącznie restytucja stanu zgodnego z prawem unijnym (przez dobrowolne lub wymuszone przywrócenie przez państwo stanu zgodności), równie ważną funkcją art. 7 TUE jest zabezpieczenie pozostałych państw członkowskich przed skutkami naruszenia wartości, czemu służy zwłaszcza możliwość zawieszenia uprawnień, nawet jeśli ostatecznie również ma to prowadzić do restytucji stanu zgodnego z prawem unijnym²⁵.

Trudno przewidzieć w sposób kategoriyczny, czy Komisja zdecyduje się na skorzystanie w konkretnych okolicznościach z instytucji skargi, o której mowa w art. 258 TFUE do naruszeń zasady praworządności (lub innych wartości wskazanych w art. 2 TUE). Należy zauważyć, że w skierowanej do Trybunału skardze w związku z zarzucanym Polsce naruszeniem prawa Unii Europejskiej poprzez uchwalenie ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw Komisja najprawdopodobniej nie powołała art. 2 TUE i zasady praworządności jako wzorca kontroli²⁶.

²⁵ P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności...*, s. 105.

²⁶ Por. komunikat prasowy Komisji nr IP/17/5367 z 20 grudnia 2017 r.

Wyzwaniem dla Komisji w sprawach z art. 258 TFUE może być uzasadnienie objęcia danej regulacji lub praktyki państwa członkowskiego zakresem zastosowania prawa unijnego²⁷. W tym kontekście warto jednak zauważyć, że w stosunkowo niedawnym "Komunikacie Komisji – Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu" (Komunikat został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej na początku 2017 r.) Komisja wskazała, że "Bycie „większą i odważniejszą w odniesieniu do istotnych kwestii, a w kwestiach mniejszej wagi – mniejszą i skromniej działającą” powinno przełożyć się na bardziej strategiczne i wydajne podejście do egzekwowania prawa pod względem postępowania w przypadku naruszeń prawa." W rezultacie, Komisja zapowiedziała, że będzie ściagała przypadki, w których prawo krajowe:

"nie zapewnia skutecznych procedur odwoławczych w przypadku naruszenia prawa Unii lub w inny sposób uniemożliwia krajowym systemom wymiaru sprawiedliwości zapewnienie efektywnego stosowania prawa Unii zgodnie z wymogami wynikającymi z zasady praworządności i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej."

Komisja zapowiedziała także, iż będzie badała wpływ naruszenia na osiągnięcie ważnych celów polityki UE oraz ryzyko systemowego wpływu naruszenia na więcej niż jedno państwo członkowskie. Naruszenia praworządności niewątpliwie mieszczą się w tym zakresie.

5. Zakończenie

Wprowadzenie do unijnego prawa pierwotnego przepisu stanowiącego o wartościach Unii Europejskiej (art. 2 TUE) wraz ze wskazaniem, iż celem Unii jest, między innymi, wspieranie jej wartości (art. 3 ust. 1 TUE) oraz podkreśleniem, że w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości (art. 3 ust. 5 TUE) powoduje, że – jak podnosi S. Weatherill – ekonomiczne ambicje projektu w postaci Unii Europejskiej nie są już tak wyeksponowane²⁸.

²⁷ Szerzej na ten temat P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. II)*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 2, s. 15-24.

²⁸ S. Weatherill, *Law and Values in the European Union*, Oxford 2016, s. 394.

Co prawda, dalej kwestia praworządności nie jest pierwszą rzeczą, która przychodzi na myśl, gdy myśli się o Unii Europejskiej²⁹. Nie sposób jednak nie zauważyć znaczenia, jakie Komisja Europejska przypisuje zasadzie praworządności. Dostrzeżenie przez Komisję, że istniejące w prawie unijnym mechanizmy nie zawsze muszą być odpowiednie, aby można było szybko zareagować na zagrożenia dla praworządności w państwie członkowskim, spowodowało, że Komisja przyjęła w 2014 r. Komunikat. Komunikat wskazuje, jak należy rozumieć praworządność, ale na pewno nie wyczerpuje treści tego pojęcia. W tym kontekście na uwagę zasługuje, że na początku 2018 r. Komisja zapowiedziała prace nad stworzeniem w prawie pochodnym wiążącej definicji praworządności. Niewątpliwie nie będzie to łatwe zadanie.

Pojęcie i treść praworządności mogą zostać doprecyzowane w wyniku działań podejmowanych przed Komisję. W oparciu o ramy Komunikatu w latach 2016-2017 Komisja prowadziła – po raz pierwszy w historii – postępowanie w sprawie przestrzegania praworządności w Polsce. Pod koniec 2017 r. Komisja zdecydowała się na bezprecedensową decyzję i wystąpiła z wnioskiem o uruchomienie art. 7 TUE. Czas pokaże, na ile działania Komisji okażą się skuteczne.

²⁹ D. Kochenov, *The EU and the Rule of Law – Naïveté or a Grand Design?* [w:] M. Adams, A. Meuwese, E. Hirsch Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, Cambridge 2017, s. 426.

Uzupełniająca bibliografia

1. C. Hillion, *Overseeing the rule of law in the EU: legal mandate and means* [w:] C. Closa, D. Kochenov (red.), *Reinforcing the rule of law oversight in the European Union*, Cambridge 2016
2. J.-W. Müller, *Should the European Union protect democracy and the rule of law in its member states*, "European Law Journal" 2015, vol. 21, nr 2
3. Pech, *A Union founded on the rule of law: Meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU law*, "European Constitutional Law Review" 2010, nr 6
4. Pech, K.L. Scheppele, *Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from Past and Present Failures to Prevent Illiberal Regimes from Consolidating within the EU*, "Cambridge Yearbook of European Legal Studies" 2017
5. K.L. Scheppele, *Enforcing the Basic Principle of EU Law through Systemic Infringement Procedures* [w:] C. Closa, D. Kochenov (red.), *Reinforcing the rule of law oversight in the European Union*, Cambridge 2016
6. G.N. Toggenburg, J. Grimheden, *The rule of law and the role of fundamental rights: seven practical pointers* [w:] C. Closa, D. Kochenov (red.), *Reinforcing the rule of law oversight in the European Union*, Cambridge 2016