

**MECHANIZMY OCHRONY  
PRAWORZĄDNOŚCI  
PAŃSTW CZŁONKOWSKICH  
W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ**

**Studium przebudzenia  
systemu ponadnarodowego**

Maciej Taborowski

---

---

---

# MECHANIZMY OCHRONY PRAWORZĄDNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Studium przebudzenia  
systemu ponadnarodowego

Maciej Taborowski

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 12 marca 2019 r.*

Recenzenci

*Prof. dr hab. Władysław Czapliński*

*Prof. dr hab. Wojciech Sadurski*

Wydawca

*Małgorzata Stańczak*

Redaktor prowadzący i opracowanie redakcyjne

*Grażyna Polkowska-Nowak*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie

*Andytex*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-687-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Magdzie,

*bez której miłości, wsparcia i wysiłku  
ta książka nie miałaby szans powstać,*

Marii i Krystynie,

*z wdzięcznością,*

Henrykowi i Stefankowi,

*z podziękowaniem za wyrozumiałość*



## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	13
<b>Słowo wstępne</b> <i>Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich</i> .....	15
<b>Wstęp</b> .....	19
1. Moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności .....	19
2. Przedmiot badań, cele i założenia badawcze .....	24
3. Uwagi dotyczące terminologii .....	29
4. Struktura dalszych rozważań .....	32

### **Część pierwsza Zagadnienia wprowadzające**

#### **Rozdział I**

<b>Punkt wyjścia: „przebudzenie” systemu ponadnarodowego</b> .....	37
1. Wielkie otwarcie: wykorzystanie mechanizmów przystosowanych do ochrony praworządności .....	37
2. Stare sposoby, nowe kierunki: ochrona praworządności w zakresie zastosowania prawa Unii Europejskiej .....	38
2.1. Wyrok ASJP: objęcie zakresem zastosowania prawa unijnego statusu sądów krajowych .....	40
2.2. Wzmocnienie osi integracyjnej: Trybunał – sądy krajowe .....	45
2.3. Wprowadzenie konstytucyjnego „bezpiecznika” w razie zagrożenia dla praworządności .....	49
3. Wsparcie legislacyjne: budowa standardów sektorowych .....	51

#### **Rozdział II**

<b>Praworządność (art. 2 TUE) jako wartość podlegająca ochronie w relacji z państwem członkowskim Unii Europejskiej</b> .....	59
1. Praworządność jako standard wymagany od państw członkowskich .....	59
1.1. Elementy praworządności w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości .....	67

1.2. Charakterystyka elementów praworządności wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości .....	69
1.3. Naruszenie praworządności przez państwo członkowskie .....	75
2. Charakter prawny praworządności: Klauzula tożsamości narodowej <i>à rebours?</i> .....	79
2.1. Praworządność jako wartość ponadnarodowego systemu prawnego Unii Europejskiej .....	79
2.2. Samodzielne znaczenie prawne wartości praworządności .....	81
2.3. Znaczenie prawne wartości praworządności w kontekście skuteczności systemowej ( <i>effet utile</i> ) i klauzuli tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) .....	83
2.4. Znaczenie prawne klauzuli tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) w kontekście oceny prawa krajowego pod kątem prawa UE .....	86
2.5. Wnioski płynące ze sposobu oddziaływania klauzuli tożsamości narodowej na prawo unijne dla możliwego funkcjonowania wartości praworządności .....	91
2.6. Kolidacja klauzuli tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) z wartością praworządności (art. 2 TUE) .....	94
3. Podsumowanie .....	96

## Część druga

### Mechanizmy oceny politycznej

#### Rozdział III

<b>Przed procedurą z art. 7 TUE .....</b>	<b>103</b>
1. Komisja: nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności .....	103
1.1. Uwagi wstępne .....	103
1.2. Podstawy prawne .....	105
1.3. Zakres zastosowania .....	114
1.4. Postępowanie na podstawie Komunikatu .....	117
1.4.1. Przesłanki uruchomienia mechanizmu .....	117
1.4.2. Aspekty proceduralne .....	120
1.4.3. Ocena postępowania na podstawie Komunikatu wobec Polski ....	122
1.5. Konsekwencje zastosowania mechanizmu .....	130
1.6. Rola Trybunału Sprawiedliwości .....	137
1.7. Relacja do pozostałych mechanizmów ochrony praworządności .....	139
2. Inicjatywy dotyczące monitorowania praworządności przez pozostałe podmioty uprawnione do wszczęcia procedury z art. 7 ust. 1 TUE .....	140
2.1. Parlament Europejski: Pakt Unii Europejskiej na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych .....	144
2.2. Państwa członkowskie: Dialog na forum Rady Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych .....	147
3. Podsumowanie .....	150

**Rozdział IV**

<b>Ochrona praworzędności na podstawie art. 7 TUE</b> .....	156
1. Uwagi wstępne .....	156
2. Podstawy prawne .....	159
3. Zakres zastosowania .....	163
4. Mechanizm prewencyjny (art. 7 ust. 1 TUE) .....	167
4.1. Przesłanki uruchomienia mechanizmu .....	167
4.2. Aspekty proceduralne .....	171
4.3. Konsekwencje zastosowania mechanizmu .....	174
4.4. Postępowanie na podstawie art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski .....	177
5. Mechanizm pozwalający na stwierdzenie naruszenia praworzędności (art. 7 ust. 2 TUE) .....	180
5.1. Przesłanki uruchomienia mechanizmu .....	181
5.2. Aspekty proceduralne .....	182
5.3. Konsekwencje zastosowania mechanizmu .....	186
6. Mechanizm sankcyjny (art. 7 ust. 3 TUE) .....	188
6.1. Przesłanki uruchomienia mechanizmu .....	188
6.2. Aspekty proceduralne .....	189
6.3. Konsekwencje zastosowania mechanizmu .....	190
7. Rola Trybunału Sprawiedliwości .....	197
8. Relacja do pozostałych mechanizmów ochrony praworzędności .....	203
9. Podsumowanie .....	207

**Część trzecia**  
**Mechanizmy sądowe**

**Rozdział V**

<b>Ochrona praworzędności w ramach procedur z art. 258–260 TFUE</b> .....	215
1. Uwagi wstępne .....	215
2. Podstawy prawne i zarys funkcjonowania procedury z art. 258 TFUE ...	217
3. Uruchomienie procedury z art. 258 TFUE w kontekście ochrony praworzędności .....	221
3.1. Zakres zastosowania prawa unijnego w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia .....	221
3.1.1. Tradycyjne podejście do zakresu zastosowania prawa UE .....	221
3.1.2. Skutki wyroku ASJP dla postępowań o stwierdzenie uchybienia ...	229
3.2. Charakter naruszenia i przedmiot postępowania o stwierdzenie uchybienia .....	233
3.3. Aspekty proceduralne .....	244
3.3.1. Postępowanie przyspieszone .....	246
3.3.2. Środki tymczasowe .....	247
4. Konsekwencje zastosowania mechanizmu .....	252
4.1. Skutki wyroku stwierdzającego uchybienie (art. 260 TFUE) .....	252



4.2. Skutki wyroku stwierdzającego uchybienie z perspektywy ochrony praworządności .....	255
4.3. Koncepcja zawieszania wypłat środków z funduszy unijnych w razie stwierdzenia w trybie art. 258 TFUE systemowego naruszenia praworządności przez państwo członkowskie .....	262
5. Wykorzystanie procedury z art. 259 TFUE .....	265
6. Ocena postępowań dotyczących elementów praworządności prowadzonych wobec Polski .....	268
6.1. Unijny standard niezależności sądu krajowego .....	269
6.2. Postępowanie dotyczące sądów powszechnych .....	277
6.3. Postępowanie dotyczące Sądu Najwyższego .....	283
7. Relacja do pozostałych mechanizmów ochrony praworządności .....	290
8. Podsumowanie .....	296

## Rozdział VI

<b>Ochrona praworządności przez sądy krajowe .....</b>	<b>303</b>
1. Ochrona praworządności realizowana przez sądy krajowe orzekające w państwie naruszającym praworządność .....	303
1.1. Uwagi wstępne .....	303
1.2. Mandat europejski sądów krajowych: najważniejsze narzędzia .....	306
1.2.1. Mechanizmy umożliwiające ochronę uprawnień jednostek i zapewnienie skuteczności ponadnarodowego systemu prawnego UE .....	306
1.2.1.1. Podstawy aksjologiczne .....	306
1.2.1.2. Mechanizmy stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych .....	308
1.2.2. Współpraca sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości (art. 267 TFUE) .....	315
1.3. Wykorzystanie mandatu europejskiego sądów krajowych do ochrony praworządności .....	321
1.3.1. Zakres zastosowania prawa UE i wyrok ASJP w postępowaniach krajowych .....	321
1.3.1.1. Tradycyjne podejście do zakresu zastosowania prawa UE ....	322
1.3.1.2. Skutki wyroku ASJP dla postępowań przed sądami krajowymi .....	326
1.3.2. Przesłanki ochrony instytucjonalnego statusu sądu krajowego na mocy wyroku ASJP .....	335
1.3.3. Charakter naruszenia i przedmiot postępowania przed sądami krajowymi w kontekście praworządności .....	344
1.3.3.1. Fragmentacja ochrony praworządności przed sądami krajowymi .....	344
1.3.3.2. Proponowane rozwiązania dla sądów krajowych przy naruszeniach praworządności .....	349

1.3.4. Aspekty proceduralne .....	353
1.3.4.1. Uzasadnienie dla przyspieszonego postępowania prejudycjalnego .....	353
1.3.4.2. Środki tymczasowe .....	355
1.4. Ochrona mandatu europejskiego sądów krajowych jako osłona dla postępowań służących ochronie praworządności .....	361
1.5. Konsekwencje wykorzystania mandatu europejskiego przez sądy krajowe .....	369
1.6. Relacja do pozostałych mechanizmów .....	373
2. Ochrona praworządności realizowana przez sądy krajowe spoza państwa naruszającego praworządność .....	375
2.1. Uwagi wstępne .....	375
2.2. Konstytucyjne podstawy zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej .....	381
2.3. Ochrona jednostki w świetle zasady wzajemnego zaufania .....	383
2.3.1. „Wyjątkowe okoliczności” mogące mieć wpływ na zasadę wzajemnego zaufania .....	383
2.3.2. Dowody wpływające na zasadę wzajemnego zaufania .....	388
2.3.3. Reakcja na „wyjątkowe okoliczności” w kontekście zasady wzajemnego zaufania .....	390
2.4. Ograniczenie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego wobec naruszeń elementów praworządności (wyrok LM) .....	394
2.4.1. Ograniczenie zaufania do systemu państwa członkowskiego w kontekście ENA .....	396
2.4.2. Skutki ograniczenia zaufania do systemu prawnego w kontekście ENA .....	400
2.4.3. Implikacje wyroku LM dla sfery konstytucyjnej UE .....	406
2.4.4. Potencjalne skutki wpływające ze sfery konstytucyjnej UE dla sądów krajowych orzekających w państwie systemowo naruszającym praworządność .....	409
2.5. Rola Trybunału Sprawiedliwości .....	411
2.6. Relacja do pozostałych mechanizmów .....	416
3. Podsumowanie .....	418
<b>Zakończenie .....</b>	<b>429</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>445</b>
<b>Wykaz powołanych dokumentów .....</b>	<b>465</b>
<b>Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>469</b>
<b>Wykaz orzecznictwa .....</b>	<b>473</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- decyzja ramowa w sprawie ENA – decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.Urz. UE L 190, s. 1)
- dyrektywa 95/46/WE – dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31)
- dyrektywa 2000/78/WE – dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303, s. 16; polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Komunikat – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, Strasburg, 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52)
- rozporządzenie Dublin II, rozporządzenie nr 343/2003 – rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.Urz. WE L 50, s. 1)
- rozporządzenie Dublin III – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożo-

	nego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180, s. 31)
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Traktat EWG), podpisany w Rzymie 25.03.1957 r.
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
Uzasadniony wniosek Komisji z art. 7 ust. 1 TUE	– Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final, Bruksela, 20.12.2017

## Inne

APP UE	– Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ENA	– europejski nakaz aresztowania
END	– europejski nakaz dochodzeniowy
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
KSN	– Komitet Systemowych Nieprawidłowości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PWBS	– przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
Sąd UE	– Sąd Unii Europejskiej
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TL	– Traktat z Lizbony
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska

## Czasopisma

CMLRev.	– Common Market Law Review
ELJ	– European Law Journal
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
MPIL	– Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper Series
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

*Adam Bodnar*  
*Rzecznik Praw Obywatelskich*

## **SŁOWO WSTĘPNE**

Od listopada 2015 r. Polska znajduje się w niezwykle trudnej sytuacji, jeśli chodzi o testowanie standardów praworządności oraz o relacje z Unią Europejską. Podważenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego otworzyło przestrzeń do dalszych zmian instytucjonalnych zmierzających do centralizacji władzy: upolitycznienia prokuratury oraz mediów publicznych, podporządkowania służby cywilnej oraz służb specjalnych czy wreszcie próby podważenia konstytucyjnej zasady niezależności sądownictwa. Reformy zmierzające do stworzenia „Budapesztu w Warszawie” skutkowały zaognieniem relacji między Polską a organami Unii Europejskiej, a także organizacjami międzynarodowymi.

W przypadku zmian, które dokonywały się na Węgrzech, Unia Europejska nie zareagowała w sposób wystarczająco zdecydowany. To pozwoliło na dokonanie przemian ustrojowych, które obecnie wydają się nieodwracalne. Świadczy o tym 57. miejsce tego państwa w światowym rankingu rządów prawa (*World Justice Rule of Law Index*). Unia Europejska, mierząc się z kwestią przestrzegania standardów praworządności w Polsce, stanęła przed wyzwaniem „przebudzenia” swoich mechanizmów prawnych. Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zamiast stosować karkołomne konstrukcje prawne (takie jak ocenianie przymusowych wcześniejszych emerytur dla węgierskich sędziów przez pryzmat przepisów o dyskryminacji ze względu na wiek), do oceny krajowego ustawodawstwa w sposób bezpośredni zastosowały standardy niezależności sądownictwa. Dzięki temu niektóre ze zmian dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości udało się zahamować.

Książka Macieja Taborowskiego w sposób dogłębny analizuje ten proces „przebudzenia” Unii Europejskiej. Bo przecież Unia posiadała instrumenty prawne przeciwdziałania zagrożeniom dla praworządności, tylko z nich nie korzystała. To właśnie przypadek Polski spowodował konieczność sięgnięcia po procedury rządów prawa

z art. 7 TUE oraz po procedurę przeciwnaruszeniową z art. 258 TFUE, a także wy mógł konieczność zwracania się przez sądy krajowe z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi niezależności sądownictwa w Polsce. Książka Macieja Taborowskiego nie jest jednak zwyczajną analizą odtwarzającą zdarzenia oraz zastosowane metody działań. Autor zastanawia się: dlaczego system ten jest wciąż niedoskonały, jak powinien być on uzupełniany przez dalsze działania, jak wielki potencjał tkwi w instrumentach prawa europejskiego, które do tej pory nie zostały wykorzystane. Jest to zatem refleksja na przyszłość, kiedy organy Unii Europejskiej będą musiały się zmierzyć z zagrożeniami dla praworządności występującymi w innych państwach członkowskich.

Warto zauważyć, że na tle systemu unijnego słabiej wypadają inne procedury kontroli praworządności wynikające z kompetencji organizacji międzynarodowych – Rady Europy, ONZ oraz OBWE. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że szkody reputacyjne – wiążące się z nieprzestrzeganiem zaleceń różnych agend i instytucji (jak np. Komisji Weneckiej) – nie stanowią istotnej przeszkody dla państw członkowskich Unii Europejskiej w podejmowaniu dalszych działań zagrożających praworządności. Ale co ważne – zainteresowanie i pogłębione analizy przygotowywane w ramach prac tych organizacji wzmacniały w działaniach Unię Europejską, która dysponuje skutecznymi mechanizmami prawnymi (a nie wyłącznie politycznymi).

Czytając monografię prawniczą, można odnieść wrażenie, że w ciągu ostatnich trzech lat walkę o praworządność w Polsce toczyli wyłącznie urzędnicy, dyplomaci, sędziowie, adwokaci i naukowcy. Nic bardziej mylnego. Wszystkie działania prawne i polityczne poprzedzone były demonstracjami masowymi, aktami bezprecedensowej odwagi cywilnej, oburzeniem zmianami, które mogłyby Polskę ponownie zepchnąć do dawnych, autorytarnych czasów. To były protesty zarówno autorytetów, jak i zwyczajnych ludzi. Ten sprzeciw, powiązany z wielkim przywiązaniem do idei integracji europejskiej, stworzył legitymację do działań organów i instytucji europejskich, a także podwaliny rozwoju patriotyzmu konstytucyjnego.

Moim zdaniem Unia Europejska nie podjęłaby tak zaawansowanych działań, gdyby nie reakcja społeczna, w tym solidarność przedstawicieli zawodów prawniczych, którzy konsekwentnie domagali się respektowania zasad konstytucyjnych. Istniało ryzyko powtórzenia scenariusza „węgierskiego” – nieustannie przedłużanych rozmów politycznych oraz rozwadniania zastrzeżeń, przy jednoczesnym stopniowym wprowadzaniu zmian na poziomie krajowym. W pierwszej połowie 2018 r., dzięki zmasowanej akcji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, autorytetów naukowych, środowisk sędziowskich oraz bohaterów „Solidarności”, Komisja Europejska podjęła jednak bezprecedensową decyzję. Zaskarżenie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej doprowadziło do uratowania niezależności Sądu Najwyższego, a postanowienie zabezpiecza-

jące Trybunału z 19.10.2018 r. stało się symboliczną datą uratowania państwa prawa, zatrzymaniem pędzącej lawiny. W tym czasie nie bez znaczenia dla kształtowania opinii publicznej były także działania autora książki, który w wielu wywiadach i komentarzach prasowych tłumaczył zawiłe mechanizmy europejskie. Dawał w ten sposób przykład, że w trudnych czasach rola naukowca nie powinna się sprowadzać wyłącznie do opisywania rzeczywistości *post factum* w rozprawach naukowych. Tym bardziej publikacja Macieja Taborowskiego – jako doskonała diagnoza prawna i recepta na przyszłość – jest cenna.

Książka ukazuje się w okresie poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu RP. Ma ona zatem szczególną wartość w postaci swoistego zatrzymania w czasie dyskusji na temat efektywności wszystkich procedur praworządności. Trudno spodziewać się obecnie przełomowych wydarzeń, jeśli chodzi o procedurę rządów prawa z art. 7 TUE. Przyjęcie nowych instrumentów kontroli praworządności będzie już prawdopodobnie dziełem kolejnego Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Powstanie jedynie pytanie o treść rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach, które są obecnie zawisłe i dotyczą polskiego sądownictwa, a także czy Komisja Jean Claude’a Junckera – po wyczerpaniu procedury notyfikacyjnej – zdecyduje się na skierowanie jeszcze jednej skargi przeciwnaruszeniowej (np. w zakresie postępowań dyscyplinarnych). To wszystko nie będzie jednak wpływać na główną tezę Macieja Taborowskiego dotyczącą skuteczności tych mechanizmów, które już zostały przez Komisję wykorzystane, oraz znaczenia działań sądów krajowych w zakresie uruchamiania procedury prejudycjalnej i weryfikacji różnych aspektów niezależności sądów przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zdaniem Macieja Taborowskiego w ostatnich latach Polska stała się „poligonem doświadczalnym”, jeśli chodzi o wykorzystywanie różnych procedur kontroli praworządności. Warto zauważyć, że na poligonach walczą żołnierze, bataliony, dywizje, armie. Siły lądowe wspierane są z powietrza, a czasami z morza. Dowódcy wcielają swoich żołnierzy w siły przyjacielskie lub siły wroga. Przeprowadzają ćwiczenia, testują broń, siłę dyscypliny oraz szybkość reakcji w przypadku zagrożenia. Trwa to czasami wiele tygodni. Następnie wyciągają wnioski, uczą się, postulują dalsze szkolenia, przygotowanie nowych wariantów taktycznych czy zakup niezbędnego ekwipunku i uzbrojenia.

Poligony zazwyczaj kończą się dobrze – wymianą okolicznościowych monet czy planami odnośnie do kolejnego spotkania na wrzosowiskach Drawska Pomorskiego. Nie jestem pewien, czy o polskich doświadczeniach z okresu 2015–2019 będzie można mówić tak samo oraz czy zakończą się one tylko okolicznościowymi zdjęciami i wymianą doświadczeń. Czy będzie można ten okres wspominać jako kształtowanie się standardu „Unii praw”, która szczególnie dba o przestrzeganie zasady praworządności przez państwa członkowskie? Czy będzie można wyciągać wnioski



dotyczące stosowania metod egzekwowania praworządności w stosunku do innych państw członkowskich? Czy polskie doświadczenia przyczynią się do kształtowania prawa unijnego i praktyki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej?

Jeśli tak się stanie, to będzie można dumnie zatknąć flagę Unii Europejskiej na budynkach wszystkich polskich urzędów – jako wyraz przywiązania Rzeczypospolitej Polskiej do wartości europejskich oraz jako dowód na zwycięstwo armii obrońców Konstytucji.

Wtedy książka Macieja Taborowskiego stanie się fundamentalną lekturą dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, którym zależy na przetrwaniu Unii Europejskiej jako „Unii praw”. Na przetrwaniu wspólnoty stworzonej po to, aby trauma II wojny światowej nie zdarzyła się już „nigdy więcej”, aby miliony Europejczyków żyły w pokoju, w państwach przestrzegających wartości europejskich, tak wyraźnie określonych w art. 2 TUE. Bo przecież w walce o praworządność nie chodzi wyłącznie o los kilkudziesięciu sędziów czy o ukształtowanie zasad prawnych funkcjonowania tej czy innej instytucji sądowej. Gra toczy się o to, aby „żelazna kurtyna” znowu nie wyrosła i nie oddzieliła państw Europy Środkowo-Wschodniej od reszty Europy – na poziomie prawnym i mentalnym.

# WSTĘP

## 1. Moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności

Konstrukcja systemu prawa Unii Europejskiej opiera się na założeniu, że państwa członkowskie przestrzegają wszystkich wartości wyrażonych w art. 2 TUE<sup>1</sup>, w tym wartości państwa prawa (zasady państwa prawa, praworządności, wartości praworządności, zasady praworządności, zasady rządów prawa)<sup>2</sup>. Jest to warunek kluczowy dla zachowania autonomii prawa unijnego względem państw członkowskich<sup>3</sup>. Tak rozumiana autonomia odnosi się do specyficznej, ponadnarodowej konstytucyjnej struktury Unii. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że traktaty założycielskie ustanawiają – w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych – nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ogra-

---

<sup>1</sup> Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie) z 18.12.2014 r. o przystąpieniu Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 168. Zgodnie z 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.

<sup>2</sup> Odnośnie do właściwej terminologii zob. „Wstęp”, pkt 3. Na potrzeby tej pracy uznaję pojęcia zasady państwa prawa, praworządności, wartości praworządności, zasady praworządności i zasady rządów prawa w odniesieniu do art. 2 TUE za równoważne i posługuję się nimi wymiennie. Podobne różnice w stosowanej terminologii występują też w aktach prawa UE. Wyrażam jednak stanowisko, że te różnice nie mają znaczenia dla określenia normatywnej treści art. 2 TUE.

<sup>3</sup> Wyrok TS z 6.03.2018 r., C-284/16, *Slovakische Republik v. Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 33. W przedmiocie autonomii prawa Unii Europejskiej zob. w szczególności R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, The Hague 2004; B. de Witte, *European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2010/65(1), s. 141; L. Kirchmair, *The ‘Janus Face’ of the Court of Justice of the European Union: A Theoretical Appraisal of the EU Legal Order’s Relationship with International and Member State Law*, „Göttingen Journal of International Law” 2012/4(3), s. 677; K. Kowalik-Bańczyk, *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, EPS 2015/12, s. 14; J.W. van Rossem, *The Autonomy of EU Law: More is Less? [w:] Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order under the Influence of International Organisations*, red. R.A. Wessel, S. Blockmans, The Hague 2013, s. 13; P. Eckhout, *Human Rights and the Autonomy of EU Law – Pluralism or Integration?*, „Current Legal Problems” 2013/66, s. 169.

niczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki<sup>4</sup>. Prawo Unii Europejskiej pochodzi z niezależnego źródła, jakim są traktaty. Jest ono nadrzędne względem prawa państw członkowskich, a wiele przepisów znajdujących zastosowanie do państw członkowskich i ich obywateli charakteryzuje bezpośrednia skuteczność. Te specyficzne cechy prawa Unii „doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą, które są obecnie zaangażowane – jak przypomniano w art. 1 akapit drugi TUE – «w proce[s] tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy»”<sup>5</sup>.

Taka konstrukcja 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 – wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. W szczególności dotyczy to wartości państwa prawnego, która jest wspólna państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym na sprawiedliwości<sup>6</sup>. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, a prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane<sup>7</sup>.

Gwarancje tak skonstruowanego ponadnarodowego porządku Unii Europejskiej zapewnia ustanowiony w traktatach system sądowniczy mający na celu zachowanie spójności i jednolitego charakteru prawa Unii. W tych ramach – art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego – powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w unijnym porządku prawnym Trybunałowi i sądom krajowym<sup>8</sup>. Zatem to do sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii<sup>9</sup>. Kluczowym elementem tego systemu jest procedura odsłania prejudycjalnego (procedury prejudycjalnej) przewidziana w art. 267 TFUE, która – ustanawiając dialog między Trybunałem a sądami państw członkowskich – ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, gwarantując tym samym jego spójność, pełną skuteczność i autonomię oraz szczególnie charakter prawa ustanowionego w traktatach<sup>10</sup>. Jak stwierdza Trybunał Sprawiedliwości, samo istnienie

<sup>4</sup> Zob. w szczególności wyrok TS z 5.02.1963 r. w sprawie 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>5</sup> Opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 165–167.

<sup>6</sup> Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, pkt 30.

<sup>7</sup> Opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 168.

<sup>8</sup> Wyrok C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 32.

<sup>9</sup> Opinia TS 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z 8.03.2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68.

<sup>10</sup> Opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 174–176.

skutecznej kontroli sądowej, służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii, jest nieodłączną cechą państwa prawa w rozumieniu art. 2 TUE<sup>11</sup>.

Częścią rdzenia tak rozumianej ponadnarodowej konstrukcji unijnego porządku prawnego są prawa podstawowe, chronione m.in. na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 6 TUE)<sup>12</sup>. Zostały one wymienione w art. 2 TUE w jednym rzędzie z wartością państwa prawa. Chociaż już w wyroku *Les Verts*<sup>13</sup>, wydanym w latach 80. XX w., TS stwierdził, że Europejska Wspólnota Gospodarcza była wspólnotą opartą na rządach prawa, to jednak w odniesieniu do państw członkowskich zasada ta nie została rozwinięta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, nawet w przybliżeniu w takim zakresie, jak ochrona praw podstawowych. Do tej pory nie było też takiej realnej potrzeby. W ostatnich latach mnożą się jednak podejrzenia, że państwa członkowskie nie przestrzegają w wystarczający sposób wartości państwa prawa. Tego typu problemy stały się udziałem m.in. Francji<sup>14</sup>, Rumunii<sup>15</sup>, Grecji<sup>16</sup>, Węgier<sup>17</sup>, Słowenii<sup>18</sup> czy Malty<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 36. Zob. podobnie wyrok TS z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury i in., ECLI:EU:C:2017:236.

<sup>12</sup> Zob. opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 169.

<sup>13</sup> Wyrok TS z 23.04.1986 r. w sprawie 294/83, *Les Verts v. Parlament*, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23–25. Zob. K. Lenaerts, *The Basic Constitutional Charter of a Community based on the Rule of Law – Case 294/83 Parti écologiste ‘Les Verts’ v European Parliament [1986] ECR 1339* [w:] *The Past and Future of EU Law; The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, red. M. Poiares Maduro, L. Azoulay, Oxford 2010, s. 295.

<sup>14</sup> W Unii Europejskiej wystąpiło już kilka sytuacji, które uznano za dotyczące problemów z praworządnością. Dotyczyły one m.in. Francji, Węgier i Rumunii. Zob. A. Batory, *Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU*, „Public Administration” 2016/94(3), s. 685–699.

<sup>15</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13.11.2018 r. w sprawie praworządności w Rumunii (2018/2884 (RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0446+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>16</sup> A. von Bogdandy, C. Antpöhler, M. Ioannidis, *Protecting EU values. Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper Series No. 2016-04, s. 1.

<sup>17</sup> Zob. Charlemagne, *The EU is tolerating – and enabling – authoritarian kleptocracy in Hungary*, „The Economist” z 5.04.2018 r.; M. Dawson, E. Muir, *Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law*, „German Law Journal” 2013/10 (14), s. 1959; G. Halmi, *Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective* [w:] *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, red. S. Kadelbach, Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung 44, Nomos, 2018, s. 85; G. Halmi, *The Application of European Constitutional Values in EU Member States: The Case of the Fundamental Law of Hungary*, „European Journal of Law Reform” 2018/20 (2-3), s. 10; V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?*, Speech at the Centre for European Policy Studies on 4 September 2013, Brussels, SPEECH/13/677, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm) (dostęp: 12.03.2019 r.). Por. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17.05.2017 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech, (2017/2656(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0216> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>18</sup> M. Avbelj, *Zadeva Patria – (ne)pravo v kontekstu*, „Pravna praksa” 2014/26.

<sup>19</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.11.2017 r. w sprawie praworządności na Malcie (2017(2035)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0438+0+DOC+PDF+V0//PL> (dostęp: 12.03.2019 r.).

Szczególnym przypadkiem jest Polska, wobec której Komisja podjęła wiele precedensowych działań, przede wszystkim w związku z przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczącymi niezależności sądownictwa krajowego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. To wobec Polski – po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej – Komisja zdecydowała się prowadzić postępowanie na podstawie komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”<sup>20</sup>. Kiedy nie przyniosło to oczekiwanego rezultatu, Komisja postanowiła, również po raz pierwszy, uruchomić procedurę z art. 7 ust. 1 TUE<sup>21</sup> w celu stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska spowodowała wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności z art. 2 TUE. W tym samym czasie Parlament Europejski postanowił wszcząć postępowanie z art. 7 ust. 1 TUE wobec Węgier<sup>22</sup>. Wreszcie Komisja zdecydowała się, również po raz pierwszy w historii, wnieść do Trybunału skargę mającą za przedmiot uchybienie w postaci niezapewnienia niezawisłości krajowego sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE (tj. polskiego Sądu Najwyższego<sup>23</sup>). Przed polskimi sądami są w toku również liczne postępowania, które mają na celu weryfikację przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań legislacyjnych pod kątem elementów praworządności z art. 2 TUE<sup>24</sup>. W niektórych z tych spraw Trybunał będzie rozstrzygał w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Wszystkie te okoliczności stanowią dla Unii Europejskiej wydarzenia bez precedensu.

Pojawiające się zagrożenia dla praworządności z art. 2 TUE sprawiły, że unijny porządek prawny zaczął wytwarzać „system obronny”<sup>25</sup>. Na tym tle przykład Polski stanowi jedynie egzemplifikację możliwości systemu ponadnarodowego. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że Polska<sup>26</sup> stała się poligonem doświadczalnym dla mecha-

<sup>20</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, Strasburg, 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final (dalej: Komunikat albo Komunikat w sprawie praworządności). Zob. rozdział III.

<sup>21</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12.09.2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL#BKMD-11> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12.09.2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)).

<sup>23</sup> Zob. rozdział V.

<sup>24</sup> Zob. rozdział VI.

<sup>25</sup> J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa*, PiP 2019/1, s. 4.

<sup>26</sup> Zob. odnośnie do sytuacji Polski pod kątem praworządności w szczególności L. Garlicki, *Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes in Polen? (Disabling the Constitutional Court in Poland?)* [w:] *Transformation of Law Systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015*, red. A. Szmyt, B. Banaszak, Gdańsk 2016, s. 63; A. Grzelak, *Główne problemy naruszenia zasady praworządności w Polsce podniesione przez Komisję Europejską* [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, s. 57; E. Łętowska, *Zmierzch liberalnego państwa prawa w Polsce*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2017/1–2; M. Matczak, *The Strength of the Attack or the Weakness of the Defence? Poland's Rule of Law Crisis and Legal Formalism*, DOI:10.2139/ssrn.3121611 (dostęp: 12.03.2019 r.); L. Pech,

nizmów obronnych, które ponadnarodowy system integracji europejskiej sprawdza, chcąc uchronić się przed działaniami godzącymi w jego istotę.

Niektórzy autorzy w związku z tym twierdzą, że możemy stać się świadkami „momentu konstytucyjnego”<sup>27</sup>. Pojęcie to oznacza moment mający fundamentalny wpływ na ścieżkę przyszłego rozwoju ładu konstytucyjnego, przy braku jakichkolwiek jego formalnych zmian. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”<sup>28</sup> w ramach ponadnarodowego systemu Unii Europejskiej wypływa przede wszystkim z wyznawanych przez państwa członkowskie wspólnych i przez wszystkie państwa członkowskie wspólnie rozumianych wartości europejskich. Dopiero teraz rozstrzygnie się, czy praworządność – jako wartość z art. 2 TUE – w takim kształcie, w jakim to pojęcie jest rozumiane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, zostanie obroniona. Jeżeli się to nie powiedzie, to działania, których jesteśmy obecnie świadkami m.in. w Polsce czy na Węgrzech, staną się akceptowalną częścią unijnego porządku prawnego, a tym samym będą współkształtować rozumienie praworządności w prawie Unii. Konsekwencją tego mogłyby być, jak pokaże niniejsza praca, nieodwracalne zmiany w unijnym systemie prawnym, w kształcie, w jakim znamy go dotychczas.

Jak twierdzi K. Lenaerts, kanon wartości z art. 2 TUE nie jest reliktem traktatów założycielskich, ale efektem umotywowanego historycznie, kolektywnego procesu edukacyjnego państw uczestniczących w integracji europejskiej<sup>29</sup>. Jest to kanon ukierunkowany na zachowanie osiągnięć tej integracji. Wynika to z faktu, że trwające od kilkudziesięciu lat pogłębiające się procesy integracyjne w istotny sposób wpływają na substancję porządków prawnych państw członkowskich. Taki proces wymaga stworzenia katalogu minimalnej normatywnej homogeniczności<sup>30</sup> pod

S. Platon, *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, Fondation Robert Schuman, „European Issues” 2017/451; M. Wyrzykowski, *Rule of Law: European Commission v. Poland [w:] Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, red. A. Hatje, L. Tichý, Baden-Baden 2018, „Europarecht”, Beiheft 1, s. 169; M. Wyrzykowski, „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Bernat, M. Namysłowska, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017, s. 831; W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, „Sydney Law School Research Paper” No. 18/01, 17.01.2018, <http://ssrn.com/abstract=3103491> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>27</sup> A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, *Guest Editorial: A potential constitutional moment for the European rule of law – The importance of red lines*, CMLRev. 2018/55(4), s. 983. Zob. też M. Prawda, *Moment europejski. Procedura ochrony praworządności – kontekst polityczny i możliwe skutki* [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawnopolityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 13.

<sup>28</sup> Opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 165–167.

<sup>29</sup> K. Lenaerts, *Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union: eine Annäherung*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 2017/21(44), s. 640. Zob. też A. Voßkuhle, *Die Idee der Europäischen Wertegemeinschaft*, Köln 2018.

<sup>30</sup> F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union-Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin 2000.

względem wyznawanych wartości. Tylko pod takim warunkiem państwa członkowskie mogą otworzyć się na wpływ ponadnarodowego systemu prawa Unii i zaufać systemom prawnym współkształtującym wraz z nimi porządek europejski. W efekcie kanon wartości z art. 2 TUE jest niezbędny, by państwo mogło uczestniczyć w pogłębiającej się unijnej integracji. Kanon ten odzwierciedla zasadnicze nastawienie członków europejskiej przestrzeni prawnej i ma na celu legitymizację Unii Europejskiej, podtrzymanie jej funkcjonalności w obecnym kształcie<sup>31</sup>, a także zachowanie jej spójności i efektywności<sup>32</sup>. Zasada rządów prawa jest przy tym przede wszystkim świadectwem wyższego poziomu cywilizacyjnego, który cechuje Unię Europejską<sup>33</sup>.

Wydaje się więc, że ze względu na charakter integracji europejskiej instytucje unijne nie będą miały innego wyjścia, jak wyznaczyć państwom członkowskim naruszającym praworządność z art. 2 TUE „czerwone linie”, których przekroczenie oznaczałoby, że współpraca w ponadnarodowej europejskiej przestrzeni prawnej, opartej na zaufaniu, nie będzie już możliwa<sup>34</sup>. Wobec współczesnych wyzwań związanych z praworządnością art. 2 TUE powinien służyć jako norma referencyjna<sup>35</sup>.

## 2. Przedmiot badań, cele i założenia badawcze

Niniejsza rozprawa, zgodnie z jej podtytułem, zmierza do uchwycenia momentu „przebudzenia” ponadnarodowego systemu prawa unijnego w obliczu naruszania wartości praworządności (art. 2 TUE) przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, co należy rozumieć jako przedstawienie i przestudiowanie reakcji<sup>36</sup>, która zachodzi w systemie prawa unijnego w związku z powstałym zagrożeniem dla praworządności ze strony państwa członkowskiego UE. Zagrożeniem, którego wystąpienie, jak słusznie twierdzi J. Barcz, było szokiem i do którego system prawa unijnego nie był przystosowany<sup>37</sup>. Jest to powód, dla którego Unia Europejska znajduje się obecnie w fazie budowy „systemu ochronnego” wobec poczynąń niepraworządnego państwa<sup>38</sup>.

Prześledzenie tak rozumianego przebudzenia systemu ponadnarodowego pozwoli na ustalenie, jakie mechanizmy ochrony praworządności przewiduje system prawa

<sup>31</sup> K. Lenaerts, *Die Werte der Europäischen Union...*, s. 640.

<sup>32</sup> J. Barcz, *Unia Europejska wobec...*, s. 4.

<sup>33</sup> P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, PiP 2018/3, s. 41.

<sup>34</sup> A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, *Guest Editorial...*, s. 983.

<sup>35</sup> K. Lenaerts, *Die Werte der Europäischen Union...*, s. 640.

<sup>36</sup> Zob. ogólny opis tej reakcji w rozdziale I.

<sup>37</sup> J. Barcz, *Unia Europejska wobec...*, s. 5.

<sup>38</sup> J. Barcz, *Unia Europejska wobec...*, s. 4. Por. też F. Schorkopf, *Wertesicherung in der Europäischen Union. Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?*, „Europarecht“ 2016/51(2), s. 147.

Unii Europejskiej w sytuacji, gdy tej wartości zagraża państwo członkowskie, jaka jest charakterystyka tych mechanizmów, ich wzajemne relacje oraz konsekwencje ich zastosowania. Ustalone zostanie również, w jaki sposób mechanizmy te są wykorzystywane do ochrony praworządności i jaki jest ich potencjał w tym względzie. Jako mechanizmy ochrony praworządności w tym znaczeniu należy rozumieć postępowania, które toczą się przed instytucjami UE albo sądami krajowymi, które: a) umożliwiają stosowanie lub egzekwowanie zasad składających się na praworządność w rozumieniu art. 2 TUE; b) zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec państwa członkowskiego, przez co mogą skłonić to państwo do przestrzegania zasad składających się na praworządność lub mogą ograniczyć albo zniwelować negatywne skutki dla systemu prawa Unii Europejskiej spowodowane naruszeniem przez państwo członkowskie zasad składających się na praworządność.

Dokładna analiza prawna dostępnych mechanizmów ochrony praworządności w systemie unijnym, dokonana w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału, jest samodzielną wartością niniejszej książki. Ponadto w wyznaczonym zakresie badań przestudiowanie powyższych zagadnień, tj. przebudzenia systemu ponadnarodowego oraz mechanizmów ochrony praworządności, pozwoli na zweryfikowanie hipotez odnoszących się do elementów, charakteru i funkcji wartości praworządności w unijnym porządku prawnym i ich związku z dostępnymi mechanizmami ochrony praworządności, a także sposobem wykorzystywania tych mechanizmów w razie zagrożenia dla praworządności stworzonego przez państwo członkowskie.

W pracy zostanie podjęta próba wykazania, że w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości praworządność w rozumieniu art. 2 TUE, w jej wymiarze dotyczącym państw członkowskich, powinna być rozumiana jako wartość, która ma na celu utrzymanie i ochronę specyfiki Unii Europejskiej jako „Unii prawa”<sup>39</sup> o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich<sup>40</sup>. Tak określona funkcja ochronna praworządności powinna znaleźć odzwierciedlenie w trzech kluczowych aspektach: a) w elementach unijnego porządku prawnego chronionych przez wartość praworządności; b) w rodzajach możliwych do wykorzystania mechanizmów ochrony praworządności w unijnym porządku prawnym; c) w sposobie korzystania z tych mechanizmów.

W przypadku elementów, które składają się na praworządność, wymaga ustalenia, czy są to elementy istotne dla funkcjonowania unijnego porządku prawnego – jako porządku o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich.

<sup>39</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 31.

<sup>40</sup> W rozumieniu orzecznictwa TS dotyczącego autonomii unijnego porządku prawnego. Zob. wyrok C-284/16, Achmea, pkt 33 i 35.



Jeżeli chodzi o mechanizmy ochrony praworządności, wymaga sprawdzenia, czy praworządność jest chroniona w sposób właściwy dla istotnych elementów ponadnarodowego systemu prawnego UE. Należy zatem ustalić, czy niezależnie od wyraźnie do tego przeznaczonego mechanizmu oceny politycznej (art. 7 TUE) praworządność może być chroniona również za pomocą istniejących mechanizmów sądowych pozwalających na zapewnienie skuteczności prawu unijnemu w systemach prawnych państw członkowskich lub zapewniających ochronę dla wywiedzionych z prawa unijnego uprawnień jednostek<sup>41</sup>.

Wreszcie należy zbadać, czy sposób wykorzystywania dostępnych mechanizmów ochrony praworządności przez instytucje powołane do ochrony ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, tj. Komisję i Trybunał Sprawiedliwości, jest w jakikolwiek sposób zależny od stopnia zagrożenia stwarzanego przez państwa członkowskie dla unijnego porządku prawnego jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego, a zatem czy z perspektywy funkcji ochronnej praworządności mechanizmy te wykorzystywane są w sposób realizujący tę funkcję.

Dodatkowo podjęta zostanie próba określenia relacji między wartością praworządności z art. 2 TUE i jej elementami składowymi. W szczególności zostanie zbadane, czy praworządność (art. 2 TUE) stanowi tylko klauzulę skupiającą w sobie inne zasady mające znaczenie normatywne, czy też może ona mieć oprócz tego samodzielne (tj. odrębne od jej elementów składowych) znaczenie prawne w kontekście wykładni i stosowania jej elementów, a przez to także wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej, w szczególności w relacji do prawa państw członkowskich.

Przedmiotem badań tej rozprawy będzie praworządność<sup>42</sup> jako wartość z art. 2 TUE<sup>43</sup>, rozumiana jako standard unijny wynikający z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, określający wymogi, do których spełnienia zobowiązane są państwa członkowskie. W niniejszej pracy przyjmuję, że w świetle orzecznictwa Trybunału praworządność w rozumieniu art. 2 TUE jest pojęciem autonomicznym prawa unijnego i ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa Unii mające

---

<sup>41</sup> Przez „jednostkę” albo „podmiot indywidualny” na potrzeby pracy rozumiem te osoby fizyczne, a także osoby prawne i jednostki organizacyjne innego rodzaju, których nie można uznać za emanację państwa członkowskiego. Zob. w tym zakresie w szczególności: M.P. Chiti, *The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law*, „European Public Law” 2002/8(4), s. 473; N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich – zarys problemu* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 91; V. Kvjatkovski, *What is an ‘Emanation of the State’? An Educated Guess*, „European Public Law” 1997/3(3), s. 329; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami unijnymi*, Warszawa 2007, s. 43; M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa unijnego*, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>42</sup> Taki termin stosowany np. przez J. Barcza, *Unia Europejska wobec...*, s. 3.

<sup>43</sup> Zob. wyjaśnienia dotyczące stosowanej w tym względzie terminologii we „Wstępie”, pkt 3.

samodzielną wartość normatywną, które tę klauzulę wypełniają treścią i uszczegóławiają<sup>44</sup>.

Praworządność – jako wartość w rozumieniu art. 2 TUE – ma w różnych sferach prawa unijnego różne oblicza. R. Baratta<sup>45</sup> wyróżnia trzy takie sfery. Pierwsza dotyczy ograniczenia instytucji unijnych, które muszą pozostawać pod kontrolą sądową Trybunału Sprawiedliwości. Druga dotyczy praworządności w wymiarze zewnętrznym państw członkowskich (art. 21 ust. 1 TUE)<sup>46</sup>. Trzecią sferą jest tzw. sfera wewnętrzna (wymiar wewnętrzny) praworządności w rozumieniu art. 2 TUE i dotyczy ona relacji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Jak wynika z wnikliwej analizy przeprowadzonej przez T. Konstadinidesa, w działaniach instytucji unijnych nie ma spójności w wymienionych wyżej trzech sferach oddziaływania praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Autor ten zwraca w szczególności uwagę na to, że różne instytucje unijne korzystają z różnych koncepcji praworządności. Ponadto widoczne jest łagodniejsze podejście Trybunału do standardów praworządności wymaganych od instytucji unijnych i surowsze traktowanie pod tym względem państw członkowskich (przy czym autor odnosi się do elementów składowych praworządności jako klauzuli skupiającej inne elementy mające samodzielną wartość normatywną)<sup>47</sup>.

Zakresem badań w tej rozprawie będzie objęty tylko ten trzeci aspekt praworządności, tj. praworządność z art. 2 TUE jako standard wymagany w świetle orzecznictwa Trybunału od państw członkowskich, a zatem mający zastosowanie w relacjach między systemem prawa Unii Europejskiej i systemami prawnymi państw członkowskich. Ponadto przedmiotem badań będzie sytuacja państw, które są członkami Unii, pomijamy więc oceny i standardy formułowane przez instytucje unijne w związku z przystępowaniem państwa do Unii Europejskiej, a także mechanizmy, które zabezpieczają Unię przed skutkami przystąpienia państw, co do których w chwili przystępowania występowały wątpliwości, czy spełniają one standardy m.in. praworządności<sup>48</sup>. Ograniczymy się w tym względzie do „problemu kopenhaskiego”<sup>49</sup>, który był już poruszany w 2013 r. w tzw. raporcie Ta-

---

<sup>44</sup> Zob. definicję praworządności jako wymogu skierowanego do państw członkowskich w rozdziale II.

<sup>45</sup> R. Baratta, *Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment*, „Hague Journal on the Rule Law” 2016/8(2), s. 358–359.

<sup>46</sup> Zob. w szczególności L. Pech, *Rule of law as a guiding principle of the European Union’s external action*, „CLEER Working Papers” 2012/3, s. 1; T. Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*, Oxford–Portland, Oregon 2017, s. 76 i n.

<sup>47</sup> T. Konstadinides, *The Rule of Law...*, s. 231–233.

<sup>48</sup> Chodzi tu np. o mechanizm monitorujący w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii. Zob. [https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_pl](https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_pl) (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>49</sup> Takie określenie nawiązuje do tzw. kryteriów kopenhaskich ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21–26.06.1993 r.), kiedy to zidentyfikowano nie tylko ekonomiczne, lecz także polityczne warunki przystąpienia państw kandydujących do Wspólnoty Europejskiej.

varesa na temat sytuacji na Węgrzech<sup>50</sup>. Problem ten polega na tym, że Unia ma większe możliwości kontroli przestrzegania i egzekwowania wartości unijnych wobec państwa kandydującego niż wobec państw będących już członkami UE. Wyłączona z zakresu badań została również szczegółowa analiza miękkich mechanizmów monitorowania czy oddziaływania na państwa członkowskie odnośnie do ochrony elementów praworządności. Mechanizmy te będą omawiane tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla prawidłowego toku wywodów<sup>51</sup>.

Aby osiągnąć założone cele badawcze, jako punkt wyjścia do badań przyjmuję przede wszystkim, choć nie wyłącznie, reakcję systemu prawnego Unii Europejskiej na wydarzenia w Polsce. Jest to bowiem jedyny przypadek, w którym elementy praworządności w rozumieniu art. 2 TUE stały się przedmiotem wszystkich możliwych relewantnych dla niniejszej pracy postępowań, tj. procedury z art. 7 TUE<sup>52</sup>, poprzedzającego tę procedurę postępowania prowadzonego przez Komisję na podstawie Komunikatu w sprawie praworządności<sup>53</sup>, procedury wszczętej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE<sup>54</sup> oraz licznych postępowań przed sądami krajowymi, które zwróciły się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi<sup>55</sup>. Postępowania dotyczące Polski odnoszą się w zasadzie do jednego aspektu praworządności z art. 2 TUE, tj. kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów krajowych<sup>56</sup> w ramach zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP), która stanowi konkretyzację zasady państwa prawa z art. 2 TUE<sup>57</sup>.

W tym świetle zostanie pokazana istota każdego mechanizmu wykorzystanego do tej pory w stosunku do problemu powstałego na tle art. 2 TUE w polskim porządku prawnym, tj. podstawy prawne, funkcje, zakres zastosowania, sposób działania (przesłanki zastosowania, aspekty proceduralne), a także konsekwencje (skutki prawne dla państwa członkowskiego) zastosowania tych mechanizmów. Ustalona zostanie rola Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do każdego z tych mechanizmów, co pozwoli podzielić je na mechanizmy oceny politycznej,

---

<sup>50</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3.07.2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (2012/2130(INI)), pkt 73–84, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>51</sup> Wyłączenie dotyczy m.in. takich mechanizmów, jak: Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości (Justice Scoreboard) ([https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_pl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pl), dostęp: 12.03.2019 r.) czy Europejski Semestr ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_pl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pl), dostęp: 12.03.2019 r.). Wyłączenie nie dotyczy postępowania Komisji na podstawie Komunikatu (zob. rozdział III), które ma charakter przygotowawczy dla procedury z art. 7 TUE. Z tego powodu postępowanie na podstawie Komunikatu musi zostać uwzględnione w ramach niniejszej rozprawy.

<sup>52</sup> Zob. rozdział IV.

<sup>53</sup> Zob. rozdział III.

<sup>54</sup> Zob. rozdział V.

<sup>55</sup> Zob. rozdział VI.

<sup>56</sup> Zob. wyjaśnienia dotyczące stosowanej w tym względzie terminologii we „Wstępie”, pkt 3.

<sup>57</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 32.

w których Trybunał odgrywa ograniczoną rolę (część druga – rozdziały III i IV), i mechanizmy oceny sądowej, które bazują na postępowaniach przed Trybunałem oraz sądami krajowymi (część trzecia – rozdziały V i VI). Określone zostaną relacje dostrzeżone między poszczególnymi mechanizmami ochrony praworządności i ich znaczenie. Badany będzie dotychczasowy sposób wykorzystania mechanizmów pod kątem ochrony praworządności, a w szczególności to, czy sposób korzystania z tych mechanizmów jest w jakikolwiek sposób zależny od stopnia zagrożenia dla funkcjonowania Unii jako ponadnarodowej organizacji integracyjnej. Badany będzie również potencjał wszystkich mechanizmów pod kątem ochrony praworządności z art. 2 TUE. W tych ramach zostaną poddane pod dyskusję relewantne propozycje doktrynalne co do tego, jak można wykorzystać lub zaadaptować istniejące mechanizmy ochrony praworządności.

Analiza przeprowadzona w pracy odnosi się do prawa Unii Europejskiej, został w niej jednak uwzględniony stan prawny na tle prawa polskiego, chociaż tylko w takim zakresie, w jakim było to niezbędne dla prawidłowego toku wywodów. Zagadnienie stanu polskiego prawa względem analizowanych problemów z praworządnością z art. 2 TUE pozostaje bowiem zasadniczo poza zakresem podjętych badań.

Jeśli chodzi o przyjętą w pracy metodologię, to została zastosowana dogmatyczna analiza zjawisk prawnych polegająca na metodzie opracowywania prawa<sup>58</sup> na potrzeby doktryny prawa Unii Europejskiej. Poddano analizie oraz odpowiedniej interpretacji relewantne źródła pierwotnego i wtórnego prawa unijnego, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, Sądu (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji), opinie rzeczników generalnych oraz dokumenty instytucji unijnych dotyczące badanego zagadnienia. Dodatkowo w ramach analizy działań instytucji unijnych wobec Rzeczypospolitej Polskiej zostały zbadane wybrane przepisy prawa polskiego oraz orzecznictwo sądowe. Osiągnięcie celu badawczego wymagało również poddania ocenie stanowisk polskich oraz zagranicznych przedstawicieli nauki prawa europejskiego wyrażonych w reprezentatywnych publikacjach naukowych.

### 3. Uwagi dotyczące terminologii

Zanim przejdziemy do dalszych rozważań, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie związane ze stosowaną w pracy terminologią.

Po pierwsze, przedmiotem badań będzie zasada państwa prawa (zasada praworządności<sup>59</sup>, praworządność<sup>60</sup>, zasada rządów prawa<sup>61</sup>) jako wartość Unii Europejskiej

<sup>58</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 30–31.

<sup>59</sup> Termin stosowany np. przez Komisję w Komunikacie w sprawie praworządności, s. 2.

<sup>60</sup> Termin stosowany np. przez J. Barcza, *Unia Europejska wobec...*, s. 3.

<sup>61</sup> Termin stosowany np. przez P. Mikłaszewicza, *Niezależność sądów...*, s. 52.

w rozumieniu art. 2 TUE<sup>62</sup>. Konieczne jest zatem odniesienie się do rozbieżności terminologicznych dotyczących tego pojęcia zawartego w art. 2 TUE.

W polskiej wersji językowej art. 2 TUE mowa jest o „zasadzie państwa prawnego”<sup>63</sup>. Takie samo pojęcie występuje w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej<sup>64</sup>. Jednak już Komisja posługuje się w ramach Komunikatu pojęciem „praworządność”, rozumianym również na tle art. 2 TUE. Jak twierdzi słusznie P. Bogdanowicz, ta sama sytuacja występuje na tle wielu aktów prawa pochodnego<sup>65</sup>, które posługują się w stosunku do art. 2 TUE pojęciem praworządności. Pojęcie to występuje m.in. w rozporządzeniu 1141/2014<sup>66</sup>, które nie odnosi się jednak do państw członkowskich. W świetle art. 3 ust. 1 lit. c oraz art. 3 ust. 2 lit. c tego rozporządzenia europejska partia polityczna lub europejska fundacja polityczna może funkcjonować, o ile przestrzega, w szczególności w swoim programie i swoich działaniach, „wartości, na których opiera się Unia, wymienionych w art. 2 TUE, mianowicie poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności oraz poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Praworządność pojawia się również w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z 15.03.2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW<sup>67</sup> czy w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 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)<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Zob. definicję praworządności jako wymogu skierowanego do państw członkowskich w rozdziale I pkt 2.

<sup>63</sup> 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 państwu członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

<sup>64</sup> „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”.

<sup>65</sup> Za P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 24–25.

<sup>66</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z 22.10.2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.Urz. UE L 317, s. 1).

<sup>67</sup> Dz.Urz. UE L 88, s. 6. Zgodnie z motywem pierwszym preambuły: „Unia opiera się na uniwersalnych wartościach, którymi są godność ludzka, wolność, równość i solidarność oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Unia opiera się na zasadach demokracji i praworządności, które są wspólne dla państw członkowskich”.

<sup>68</sup> Dz.Urz. UE L 119, s. 1. 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 m.in. „praworządność”.

Także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości odnośniki do art. 2 TUE nie zawierają jednolitej terminologii. Dla przykładu w orzeczeniu ASJP<sup>69</sup> jest mowa o „wartości państwa prawnego” czy „zasadzie państwa prawa”, natomiast w postanowieniu w sprawie C-619/18 R Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska mowa jest o wartości „praworządności”<sup>70</sup>.

Niekiedy w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na różnice w pojęciach stosowanych w poszczególnych autentycznych wersjach językowych traktatów, co miałyby mieć wpływ na zakres znaczeniowy praworządności z art. 2 TUE. Dla przykładu T. Württemberg i J.W. Tkaczyński uznają, że w niemieckiej wersji językowej traktatu zamiast terminu „państwo prawne” („Rechtsstaat”) użyto terminu „Rechtsstaatlichkeit”, czyli „praworządność”, a w Komunikacie Komisji w wersji polskiej mowa jest o praworządności, gdy tymczasem w wersji niemieckiej – o zasadzie państwa prawa („Rechtsstaatsprinzip”). Stąd autorzy wywodzą niepoprawność zamiennego używania tych pojęć i uznają, że różnica w użytych pojęciach nie jest „nieistotna”<sup>71</sup>. Niekiedy twierdzi się nawet, jak czyni to S. Dębski, że brak zredefiniowania w TUE pojęcia „państwo prawne” oznacza, że „wszystkie definicje wynikające z doktryn prawnych i *iurisprudentia* państw członkowskich funkcjonują w Unii Europejskiej równolegle i mają równoprawne znaczenie”<sup>72</sup>.

W moim przekonaniu powyższe różnice terminologiczne nie mają żadnego znaczenia dla ustalenia normatywnych obowiązków państw członkowskich wynikających z art. 2 TUE, niezależnie od tego, jak nazwiemy chronioną wartość: państwem prawa (prawnym) czy praworządnością, zasadą państwa prawa, zasadą praworządności czy zasadą rządów prawa<sup>73</sup>. Różnice terminologiczne między autentycznymi wersjami językowymi art. 2 TUE nie mogą bowiem mieć wpływu na określanie treści normatywnej autonomicznego pojęcia na poziomie unijnym. Nie zmienia tego okoliczność, że użyte pojęcia mają różną zawartość normatywną w poszczególnych krajowych porządkach prawnych<sup>74</sup>. Wersje traktatów w różnych językach są w równym stopniu wiążące. W razie różnic Trybunał kładzie nacisk na jednolitą, autonomiczną (celowościową) wykładnię i bierze pod uwagę wszystkie wersje językowe<sup>75</sup>. W związku z tym

<sup>69</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 30 i 36.

<sup>70</sup> Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, ECLI:EU:C:2018:1021, pkt 74.

<sup>71</sup> T. Württemberg, J.W. Tkaczyński, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, PiP 2017/9, s. 16–17. Taka argumentacja nie może jednak zostać uznana za poprawną – zob. P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, PiP 2017/12, s. 100.

<sup>72</sup> S. Dębski, *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018/1(72), s. 7.

<sup>73</sup> Podobnie P. Bogdanowicz, *Pojęcie, treść i ochrona praworządności...*, s. 25.

<sup>74</sup> K. Serini, *Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip*, Berlin 2009, s. 87.

<sup>75</sup> Wyrok TS z 5.12.1967 r. w sprawie 19/67, Sociale Verzekeringsbank v. J.H. van der Vecht, ECLI:EU:C:1967:49. Zob. też rozdział II pkt 2.

w niniejszej pracy posługiwać się będę pojęciem praworządności w rozumieniu art. 2 TUE, niemniej ewentualne odmienne pojęcia, takie jak: „zasada państwa prawnego”, „zasada rządów prawa”, „wartość praworządności”, „zasada praworządności”, należy traktować wymiennie. Z perspektywy charakteru praworządności jako wartości unijnej z art. 2 TUE i jej autonomicznego charakteru termin „praworządność” będzie o tyle odpowiedni, że oderwie to pojęcie bezpośrednio od związku z „państwem” rozumianym jako państwo członkowskie. Z perspektywy praworządności jako cechy unijnego porządku prawnego funkcjonującego w ramach ponadnarodowej organizacji o autonomicznym charakterze względem państw członkowskich jest to pojęcie wyrażające większą neutralność i niezależność od państwa członkowskiego.

Po drugie, ponieważ niniejsza praca w kontekście polskim będzie dotyczyła tego aspektu zasady praworządności, który odnosi się do niezależności sądownictwa krajowego, należy podkreślić<sup>76</sup>, że o ile Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>77</sup> wyraźnie rozróżnia pojęcia „niezależność” i „niezawisłość” – niezależne są sądy, a niezawisli sędziowie<sup>78</sup>, o tyle w doktrynie prawa Unii Europejskiej, w orzecznictwie Trybunału oraz w dokumentach Komisji stosowana jest różna terminologia. Mówi się zarówno o sądach „niezależnych”<sup>79</sup>, jak i o sądach „niezawisłych”<sup>80</sup> czy „niezawisłych i bezstronnych”<sup>81</sup>. Poniżej używam zamiennie pojęć „sądy niezależne” i „sądy niezawisłe”. W rezultacie pojęcie sądu niezależnego powinno być rozumiane jako odnoszące się do pojęcia sądu niezawisłego i bezstronnego w rozumieniu art. 47 KPP oraz pojęcia sądu niezawisłego w świetle art. 267 TFUE (i odwrotnie). Pojęcie to ma obejmować wszystkie jego aspekty, a więc wewnętrzne i zewnętrzne, które są brane pod uwagę w orzecznictwie Trybunału, czyli zarówno kryteria instytucjonalne, odnoszące się do instytucji „sądu”, jak i kryteria podmiotowe, odnoszące się do sędziego, przy czym w kontekście sędziów konsekwentnie stosowane będzie pojęcie „sędzia niezawisły”<sup>82</sup>.

## 4. Struktura dalszych rozważań

Rozważania rozpocznę od opisanego w części pierwszej książki („Zagadnienia wprowadzające”), na czym polega „przebudzenie” systemu ponadnarodowego wobec zagrożenia dla wartości praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Przedstawię

<sup>76</sup> Zob. podobne założenia przyjęte w P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE* (cz. I), EPS 2018/1, s. 5.

<sup>77</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>78</sup> Por. np. art. 178 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>79</sup> Postanowienie wiceprezesa TS z 19.10.2018 r., C-619/18, Komisja v. Polska, ECLI:EU:C:2018:91, pkt 73.

<sup>80</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 43.

<sup>81</sup> Zob. np. wyrok TS z 14.06.2017 r., C-685/15, Online Games Handels GmbH i in. v. Landespolizei-direktion Oberösterreich, EU:C:2017:452, pkt 62.

<sup>82</sup> Te kryteria wynikają np. z wyroku TS z 14.06.2017 r., C-685/15, Online Games Handels GmbH i in. v. Landespolizei-direktion Oberösterreich, pkt 60–62. Zob. też rozdział V pkt 6.1.

najnowsze w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, z którego wynika nowy sposób podejścia Trybunału do zwalczania przejawów zagrożenia dla praworządności ze strony państwa członkowskiego UE, a także działania podjęte w tym zakresie przez Komisję (rozdział I). Następnie omówię pojęcia podstawowe dla niniejszej pracy, niezbędne do prowadzenia dalszego toku wywodu. Kolejno wskażę, jaka jest treść pojęcia „praworządność” z art. 2 TUE jako standardu wymaganego od państw członkowskich oraz co należy uznać za naruszenie praworządności. Dodatkowo, by dokonać kategoryzacji naruszeń relewantnych z perspektywy funkcji ochronnej praworządności w unijnym porządku prawnym, zaproponuję przyjęcie – na potrzeby badań – pojęcia „systemowe naruszenie” praworządności. Analizie poddam również charakter prawny praworządności jako wartości z art. 2 TUE i zbadam, w jakim zakresie praworządność może posiadać na mocy art. 2 TUE samodzielne znaczenie prawne odrębne od jej elementów (rozdział II). Następnie, w części drugiej, przeprowadzę analizę mechanizmów ochrony praworządności. Są to mechanizmy oceny politycznej, tj. postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu w sprawie praworządności (rozdział III) oraz procedura z art. 7 TUE (rozdział IV). W części trzeciej omówię mechanizmy sądowe: procedury z art. 258–260 TFUE (rozdział V) oraz mechanizmy związane z postępowaniami przed sądami krajowymi (rozdział VI), zarówno tymi, które orzekają w systemie, w którym powstało naruszenie praworządności (rozdział VI pkt 1), jak i tymi, które orzekają poza państwem naruszającym praworządność (rozdział VI pkt 2). Każdy rozdział zawiera podsumowanie analizy poszczególnych mechanizmów ochrony praworządności. Książkę zamyka podsumowanie, zawierające najważniejsze wnioski z perspektywy przedstawionych założeń badawczych.





Część pierwsza

**ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE**



## Rozdział I

# PUNKT WYJŚCIA: „PRZEBUDZENIE” SYSTEMU PONADNARODOWEGO

Zawarte w podtytule książki „przebudzenie” systemu ponadnarodowego w obliczu zagrożeń dla praworządności w rozumieniu art. 2 TUE polega na podjęciu trzech nowych kierunków działań przez głównych piastunów systemu ponadnarodowego, tj. Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości oraz współpracujące z nim sądy krajowe. Pierwszy kierunek dotyczy uruchomienia mechanizmów, które w systemie unijnym zostały wprost zaprojektowane do tego, by chronić praworządność jako wartość z art. 2 TUE (rozdział I pkt 1). Drugi dotyczy działalności orzeczniczej TS, który z powołaniem na art. 2 TUE, stosując wykładnię celowościową (nakierowaną na zapewnienie skuteczności prawu unijnemu), zaczął adaptować istniejące w prawie unijnym mechanizmy na potrzeby ochrony praworządności, z których zaczęły korzystać zarówno Komisja, jak i sądy krajowe (rozdział I pkt 2). Trzeci kierunek związany jest z działalnością Komisji Europejskiej, która nie tylko zaczęła korzystać z możliwości stworzonych przez Trybunał, lecz także zaoferowała sektorowe wsparcie legislacyjne, które może znacząco wpłynąć na ochronę praworządności w obliczu zagrożeń stwarzanych przez państwa członkowskie (rozdział I pkt 3).

## 1. Wielkie otwarcie: wykorzystanie mechanizmów przystosowanych do ochrony praworządności

Wobec dostrzeżonych systemowych problemów z praworządnością Komisja postanowiła po raz pierwszy skorzystać z instrumentów wprost zaprojektowanych do tego, by chronić praworządność. Efektem tego było wszczęcie wobec Polski postępowania na podstawie przedstawionego w 2014 r. przez Komisję Komunikatu w sprawie praworządności<sup>1</sup>. Ponieważ postępowanie to nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, Komisja zdecydowała o wszczęciu przeciwko Polsce procedury

---

<sup>1</sup> Zob. rozdział III.

z art. 7 ust. 1 TUE<sup>2</sup>, co stanowi pierwsze użycie mechanizmu z art. 7 TUE od momentu jego wprowadzenia traktatem amsterdamskim. Na podobny krok wobec Węgier zdecydował się następnie Parlament Europejski<sup>3</sup>. O dalszym losie tych wniosków będą teraz decydowały państwa członkowskie w ramach Rady UE<sup>4</sup>.

Postępowanie na podstawie art. 7 TUE i związane z nim postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu (niezależnie od podnoszonych wątpliwości co do kompetencji Komisji do prowadzenia takiego postępowania)<sup>5</sup> opierają się na założeniu, że art. 7 TUE obejmuje w świetle art. 2 TUE również obszary spoza zakresu zastosowania prawa unijnego, a zatem także te, które leżą w sferze kompetencji wyłącznych państwa członkowskiego<sup>6</sup>, takie jak: organizacja i ustrój sądownictwa, prawidłowe działanie sądownictwa konstytucyjnego, podział władzy w systemie prawnym państw członkowskich. Chociaż te instrumenty zostały wprost skonstruowane do ochrony praworządności, dotychczas w szczególności art. 7 TUE uważany był za „opcję nuklearną”<sup>7</sup>, a wykorzystanie tych procedur nie było brane do tej pory pod uwagę. Sięgnięcie po te instrumenty, które zostaną poddane krytycznej analizie w rozdziałach III i IV pracy, niewątpliwie świadczy o historycznym „przebudzeniu” instytucji unijnych w obliczu zagrożeń dla praworządności.

## 2. Stare sposoby, nowe kierunki: ochrona praworządności w zakresie zastosowania prawa Unii Europejskiej

Drugi element „przebudzenia” systemu ponadnarodowego dotyczy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zapadłego w zakresie zastosowania prawa unijnego. Ten obszar do tej pory, co do zasady, nie był wykorzystywany do ochrony praworządności w odniesieniu do działań państw członkowskich<sup>8</sup>. Uważano wręcz, że praworządność jako wartość z art. 2 TUE odnosi się do sfery autonomii państw członkowskich

---

<sup>2</sup> Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o UE dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final, 20.12.2017. Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z 1.03.2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP)). Decyzja Komisji w sprawie zastosowania art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce, P8 TA(2018)0055.

<sup>3</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12.09.2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)). Skuteczność tego wniosku będzie badał jeszcze Trybunał Sprawiedliwości. Zob. zawiśłą przed TS sprawę C-650/19.

<sup>4</sup> Zob. rozdział IV.

<sup>5</sup> Zob. szerzej rozdział III pkt 1.2.

<sup>6</sup> Zob. szerzej rozdział IV pkt 3.

<sup>7</sup> Nazwał ją tak E. Barroso w orędziu o stanie Unii w 2012 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm) (dostęp: 12.03.2019 r.). Zob. szerzej rozdział IV.

<sup>8</sup> Zob. też D. Kochenov P. Bard, *The Last Soldier Standing? Courts vs Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, „European Yearbook of Constitutional Law” 2019/1(1) (w druku).

i leży poza obszarem zakresu zastosowania prawa unijnego. Z tego powodu wyraża się również pogląd, że naruszenia z tym związane mogą być wyłącznie przedmiotem procedury z art. 7 TUE<sup>9</sup>. Okazało się jednak, że w swoim orzecznictwie TS zaczął powoływać art. 2 TUE także w sprawach z elementem unijnym, które dotyczą potencjalnych naruszeń zasad składających się na praworządność. Co więcej, każde z tych orzeczeń miało charakter nowatorski.

Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w zakresie zastosowania prawa unijnego i art. 2 TUE leży również ochrona instytucjonalnego statusu sądów krajowych, stanowiących wraz z Trybunałem istotny element systemu ochrony skuteczności ponadnarodowego systemu prawnego Unii (pkt 2.1).

Po drugie, Trybunał umocnił, i tak już silnie chronioną w dotychczasowym orzecznictwie, więź między TS i sądami krajowymi, wzmacniając przy tym, z powołaniem na art. 2 TUE, zarówno status własnych orzeczeń, jak i status instytucjonalny sądów krajowych (pkt 2.2).

Po trzecie wreszcie, Trybunał ustanowił na tle karty konstytucyjnej UE, jaką są traktaty unijne, „bezpiecznik” pozwalający sądom krajowym na reakcję obronną w sytuacji, gdy w danym państwie członkowskim wystąpi systemowy problem z praworządnością (pkt 2.3).

Zanim te nowe kierunki w orzecznictwie TS zostaną wstępnie przybliżone – jeszcze kilka zdań na temat okoliczności, w jakich Trybunał orzekał. W chwili wydawania wyroku *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*<sup>10</sup> (pkt 2.1) Komisja już od dwóch lat prowadziła wobec Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie na podstawie Komunikatu, a w tych ramach wydała cztery zalecenia w sprawie praworządności i 20.12.2018 r. złożyła do Rady wnioski o wszczęcie postępowania z art. 7 ust. 1 TUE<sup>11</sup>. Postępowanie prowadzone przez Komisję dotyczyło sytuacji wokół polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów krajowych, w tym Sądu Najwyższego. W tamtym czasie z zaleceń Komisji wynikało, że w Polsce wystąpił istotny problem z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, jak stwierdziła Komisja, przyjęto ustawy, które naruszają całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa, prokuratury i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te zmiany ustawodawcze było to, że władza wykonawcza lub ustawodawcza zyskiwała systematycznie możliwość znacznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie wspomnianych władz i organów. Zmiany ustawodawcze i ich

<sup>9</sup> T. Württemberg, J.W. Tkaczyński, *Nowe ramy Unii Europejskiej...*, s. 25.

<sup>10</sup> Wyrok C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

<sup>11</sup> Szerzej – rozdział III pkt 1.4.3 oraz rozdział IV pkt 4.4.

**Maciej Taborowski** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego Instytutu Nauk Prawnych PAN; współpracownik Centrum Europejskiego UW.

Książka jest pierwszą na polskim rynku publikacją, w której w sposób przystępny i kompleksowy zostały omówione precedensowe zagadnienia prawne dotyczące ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Autor wyjaśnia pojęcie praworządności (art. 2 TUE) i bada jego znaczenie w unijnym porządku prawnym, przedstawia też charakterystykę istniejących mechanizmów ochrony praworządności:

- politycznych (procedura z art. 7 TUE, postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu „Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności”),
- sądowych (procedura uchybieniowa z art. 258–260 TFUE, ochrona praworządności w ramach postępowań przed sądami krajowymi i procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE).

W monografii została przeprowadzona krytyczna analiza najnowszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących omawianego zagadnienia oraz problemów prawnych odnoszących się do postępowań prowadzonych na poziomach krajowym i unijnym w związku z niezależnością sądownictwa polskiego.

Publikacja jest przeznaczona dla przedstawicieli nauki prawa europejskiego, międzynarodowego i konstytucyjnego, jak również studentów prawa oraz sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, urzędników państwowych, polityków i działaczy organizacji pozarządowych, którzy chcą się dowiedzieć, za pomocą jakich narzędzi w ponadnarodowym unijnym porządku prawnym budowany jest system ochronny wobec poczynań niepraworządnego państwa, a także jaki to może mieć wpływ na jego system prawny.

„Autor zastanawia się: dlaczego system ten jest wciąż niedoskonały, jak powinien być on uzupełniany przez dalsze działania, jak wielki potencjał tkwi w instrumentach prawa europejskiego, które do tej pory nie zostały wykorzystane. (...) książka Macieja Taborowskiego stanie się fundamentalną lekturą dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, którym zależy na przetrwaniu Unii Europejskiej jako «Unii praw»”.

*Dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich*

„Książka spełnia wszystkie nawet najbardziej wygórowane wymagania stawiane przed książkami naukowymi najwyższych lotów, a jednocześnie wypełnia poważną lukę na polskim rynku książek naukowych”.

*Prof. Wojciech Sadurski*



9788381606875 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8160-687-5



9 788381 606875

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL