



Eliza Rutynowska

Autorka jest wpisana na listę adwokatów przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie (obecnie niewykonyjąca zawodu), członkinią Zespołu Programowego Europy Zachodniej w Międzynarodowej Federacji Praw Człowieka FIDH oraz doktorantką w Katedrze Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9034-0513>).

Unijny miecz Damoklesa: przyszłość standardów unijnych na nowej mapie polskiej praworządności w kontekście mechanizmu warunkowości

Słowa kluczowe: Unia Europejska, mechanizm warunkowości, rozporządzenie 2020/2092, Prokuratura Europejska, praworządność, warunki horyzontalne, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł został poświęcony analizie treści rozporządzenia 2020/2092¹ w kontekście obecnych wyzwań stojących przed polskim systemem prawnym w ramach konieczności implementacji licznych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyznaczających standardy demokratycznego państwa prawnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. W kontekście standardów dotychczas stanowiących w ramach unijnego porządku prawnego autorka zwraca uwagę na konieczne kroki do podjęcia przez ustawodawcę w celu zminimalizowania ryzyka uruchomienia wobec polskiego państwa tzw. mechanizmu warunkowości, uzależniającego uzyskiwanie funduszy unijnych od przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa.

1. Wstęp

Polski system prawny w ostatnich latach przeżywał burzliwy okres otwartego sporu z instytucjami unijnymi, w tym z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyniku bezprecedensowego i konsekwentnego odrzucania jednej z kluczowych zasad gwarantujących skuteczne stosowanie prawa unijnego wewnątrz wspólnoty państw członkowskich – prymatu prawa unijnego – polskie instytucje, w tym organy wymiaru sprawiedliwości, doprowadziły do powstania faktycznej dychotomii prawnej oraz sytuacji konfliktowej na linii państwo członkowskie – Unia Europejska. Z jednej strony Polska, pozostając w UE w sposób formalny, przestała w dużej mierze wypełniać swoje zobowiązania traktatowe. Z drugiej – wciąż żywe pozostawało oczekiwanie polskiej władzy wykonawczej odnośnie do przestrzegania zobowiązań przez instytucje unijne, w tym utrzymywania nieprzerwanego dopływu funduszy unijnych.

Z punktu widzenia wspólnoty państw członkowskich fundusze oraz odpowiednie sankcje stanowią często jedyny argument polityczno-prawny mogący potencjalnie powstrzymać zmiany legislacyjne sprzeczne z unijnym porządkiem lub doprowadzić do ich zmian. Z początku podstawą dyskursu i prób negocjacyjnych wokół zmian niebezpiecznych dla zasad stanowiących podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawa były „miękkie” sposoby przekonywania ustawodawców i władzy wykonawczej państw członkowskich (należy podkreślić, że nie tylko Polski) do powrotu na „ścieżkę praworządnościową”, takie jak wizyty studyjne przedstawicieli Komisji Europejskiej, rezolucje przyjmowane przez europarlament czy też treści opinii Europejskiej Komisji na rzecz demokracji przez prawo, tzw. Komisją Wenecką, organu funkcjonującego przy Radzie Europy. Przez długie lata Polska, w wyniku trwającego kryzysu praworządności, naruszała przede wszystkim przepisy traktatowe dotyczące niezależnego wymiaru sprawiedliwości w szerokim pojęciu – od zmian prawnych w zakresie funkcjonowania sądów, prokuratury, Trybunału Konstytucyjnego, aż do Krajowej Rady Sądownictwa mającej fundamentalny wpływ na legalność powołań i awansów sędziowskich. W kolejno zapadających wyrokach TS wskazywał na naruszenia przepisów

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE L 433I, s. 1) – dalej rozporządzenie 2020/2092.

prawa unijnego wynikających z wprowadzanych konsekwentnie do polskiego porządku prawnego zmian w zakresie ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym², Prawa o ustroju sądów powszechnych³ oraz ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴. Stwierdzone naruszenia odnośnie do europejskich standardów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości padały także w licznych wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który – wcześniej niż TS – także zabrał głos, chociażby stwierdzając, że Trybunał Konstytucyjny w formie przyjętej przez ustawodawców po zmianach z 2015 r., które *de facto* zapoczątkowały tzw. kryzys konstytucyjny w Polsce, przestał spełniać wymogi do uznania go za sąd ustanowiony ustawą⁵.

W takich okolicznościach państwa członkowskie oraz instytucje unijne podjęły się współdziałania w zakresie kształtowania procedur pozwalających na skuteczniejsze uzależnienie korzyści płynących z przynależności do wspólnoty unijnej od przestrzegania obowiązujących w niej reguł i standardów. Stało się bowiem dosyć jasne, że po wstępnym spełnieniu traktatowych warunków oraz tzw. kryteriów kopenhaskich, celem przystąpienia do UE, rządy państw europejskich mogą uznać je faktycznie za wymóg jedynie tymczasowy, bez konieczności dalszej implementacji w swoich krajowych porządkach prawnych. Kryteria kopenhaskie oraz – w zakresie bardziej fundamentalnym – warunki wynikające z art. 49 oraz art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁶ wskazują jednoznacznie na standard, który państwa kandydujące mają spełnić, aby liczyć na akcesję do UE. Powinny być natomiast czytane szerzej – jako podstawa funkcjonowania w ramach wspólnoty unijnej z zachowaniem wszelkich praw oraz korzyści przysługujących jej członkom. W sposób jasny TS wielokrotnie wskazywał, że przystąpienie do UE oznacza również przystąpienie w sposób swobodny i dobrowolny do określonego zestawu wartości składających się na tzw. *acquis*. Kryteria kopenhaskie zostały określone przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. oraz doprecyzowane na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 r.⁷ Za podstawowe warunki do spełnienia przez państwa przystępujące do Unii Europejskiej wskazują: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości; funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz zdolność sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE; zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk

tworzących unijny dorobek prawny oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej. Szczególnie istotnymi wartościami z punktu widzenia Polski w ostatnim czasie stały się te dotyczące stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości, a także przyjęcia na siebie obowiązku realizacji norm i zasad tworzących europejski dorobek prawny.

Nie wypełniając powyższych standardów, polski ustawodawca doprowadził do podważenia ustroju demokratycznego w kraju. Sprowokował również sprzeciw innych państw unijnych oraz europejskich instytucji wobec bezkarności członków UE w kontekście otrzymywania funduszy unijnych przy jednoczesnym braku szacunku wobec unijnych praw. Oprócz istniejących już rozwiązań w formie sankcji unijnych jak wstrzymanie wypłat części funduszy w świetle braku przestrzegania wymogów wynikających np. z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸, a także chociażby obowiązku zapłaty kar w wyniku przegranych spraw przed TS, w UE powstał dodatkowy mechanizm łączący unijne przepływy finansowe z przestrzeganiem praworządności na podstawie rozporządzenia 2020/2092.

2. Rozporządzenie dotyczące mechanizmu warunkowości i jego implikacje dla państw członkowskich z uwzględnieniem polskiego i węgierskiego sprzeciwu

Od 2021 r. budżet UE jest dodatkowo zabezpieczony tzw. mechanizmem warunkowości, który łączy przestrzeganie standardów unijnych z korzystaniem z unijnych środków. Rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii w art. 2 bezpośrednio określa znaczenie „państwa prawa” co do tego, co powinno ono oznaczać w ramach Unii Europejskiej, zaczynając od wartości zawartych w art. 2 TUE, aż do uznania takich kwestii jak np. zagrożenie niezawisłości sądownictwa lub niezapobieganie arbitralnym decyzjom organów publicznych za potencjalne naruszenia praworządności.

Należy przy tym zaznaczyć, że powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym, a jedynie przykładowym wyliczeniem potencjalnych naruszeń standardów traktatowych przez ustawodawców i władze wykonawcze państw członkowskich.

Na początkowym etapie mechanizm warunkowości był postrzegany jako mało skuteczny ze względu na trudności chociażby w zakresie udowodnienia konkretnego naruszenia standardów praworządności, które skutkowało złym zarządzaniem środkami unijnymi lub zagrożiło ich wydatkowaniu. Pomimo tego wzbudzał niepokój wśród państw borykających się z kryzysem praworządności. Polska i Węgry (wzajemnie się popierając) złożyły w tej sprawie skargi do TS, podnosząc, że taki stan rzeczy stanowi naruszenie traktatów w związku m.in. z ryzykiem zaistnienia daleko idącej arbitralności osądów. Można to uznać za próbę zablokowania przez te państwa możliwości utraty funduszy UE z powodu naruszania praworządności.

Dnia 16.02.2022 r. TS oddalił⁹ skargi obu krajów, stwierdzając, że mechanizm został przyjęty na gruncie odpowiedniej podstawy

2 Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm. Zob. wyroki TS: z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:531; z 6.10.2021 r., C-487/19, WŻ., EU:C:2021:798; z 22.03.2022 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M., EU:C:2022:201; z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:596 (w tym postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2020:277); z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:442 – dalej wyrok C-204/21, Komisja przeciwko Polsce.

3 Ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334). Zob. wyrok C-204/21, Komisja przeciwko Polsce.

4 Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm. Zob. wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153.

5 Zob. wyrok ETPC z 7.05.2021 r., 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC.

6 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

7 Zob. Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Kopenhadze (w dniach 21 i 22 czerwca 1993 r.) [w:] SN 180/1/93 REV 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (dostęp: 5.04.2024 r.).

8 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

9 Zob. wyroki TS z 16.02.2022 r.: C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:98 – dalej wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie; C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97.

prawnej, jest zgodny z procedurą określoną w art. 7 TUE i respektuje w szczególności granice uprawnień przyznanych Unii Europejskiej oraz zasadę pewności prawa.

Z tej perspektywy kluczowe pozostaje również stwierdzenie TS w odpowiedzi na skargę polską, że „istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego z jednej strony a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony. To należyte zarządzanie finansami i owe interesy finansowe mogą bowiem zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, ponieważ rzezone naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki. W szczególności nie można w pełni zagwarantować poszanowania tych warunków i celów jako elementów prawa Unii w braku skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu przestrzegania prawa Unii, zważywszy, że istnienie takiej sprawowanej przez niezależne sądy kontroli – zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu Unii – jest nieodłącznym elementem państwa prawnego”¹⁰.

Trybunał Sprawiedliwości dodatkowo podkreślił fakt, że mechanizm warunkowości nie ma na celu stanowić dodatkowej kary, lecz ma chronić budżet Unii przed skutkami wynikającymi w sposób wystarczająco bezpośredni z naruszeń zasad praworządności. Co kluczowe, ma on wręcz charakter subsydiarny wobec innych instrumentów nacisku w arsenale prawnym pozostającym do dyspozycji UE. W założeniu miałby on być aktywowany jedynie w sytuacji braku skuteczności innych środków. Jednocześnie, jak wskazuje Justyna Łacny, zasadne pozostaje przekonanie funkcjonujące w doktrynie, że mechanizm warunkowości w obecnym kształcie pozostaje politycznie łatwiejszym instrumentem do wykorzystania przez Komisję Europejską w celu przekonania danego państwa członkowskiego do implementacji koniecznych z punktu widzenia standardów unijnych zmian w legislacji¹¹. Jest to szczególnie ważne w świetle trudności, jakie napotyka procedura przewidziana w art. 7 ust. 3 TUE, chociażby w związku z koniecznością uzyskania większości kwalifikowanej w celu zawieszenia w prawach traktatowych dotychczas uznawana za opcję „atomową”. Jednocześnie należy pamiętać, jak podkreśla Jan Barcz, że ocena sytuacji „praworządnościowej” w danym państwie nie będzie oderwana od np. zaawansowania procedury wynikającej z aktywacji art. 7 TUE lub wyroków TSUE¹².

Na wspomnienie zasługuje także fakt, że TSUE przypomniał zawarty w rozporządzeniu 2020/2092 wymóg realizowania przez państwa członkowskie wartości unijnych nie tylko na drodze do członkostwa w UE, lecz przez całą swoją obecność w Unii¹³. Wreszcie uznano, że mechanizm warunkowości może wchodzić w zakres uprawnień przyznanych Unii Europejskiej

w traktatach do ustanawiania „zasad finansowych” odnoszących się do wykonania budżetu Unii.

W kontekście wyroku w sprawie polskiego i węgierskiego sprzeciwu wobec mechanizmu „pieniądze za praworządność” TSUE warto podkreślić, że Radosław Maruszkinem, że z pewnością kierował się on wykładnią systemowo-celowościową¹⁴, co wskazuje na uznanie mechanizmu warunkowości za element systemowej reformy ochrony budżetu unijnego przy jednoczesnym wzmocnieniu standardów praworządnościowych w państwach członkowskich.

3. Wykorzystanie mechanizmu warunkowości – kazu węgierski

Mechanizm warunkowości dotychczas został uruchomiony raz – wobec braku wystarczających działań rządu Węgier w zakresie realizacji standardów praworządnościowych zawartych w rekomendacjach Komisji Europejskiej. Pierwsza notyfikacja dotycząca wątpliwości odnośnie do przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa gwarantującego prawidłowe wydatkowanie funduszy unijnych została wysłana do Węgier 27.04.2022 r.¹⁵ Rozpoczęła ona proces wymiany informacji z tym państwem członkowskim, który zakończono w połowie września tego samego roku. W toku procesu oceny doszło do stwierdzenia m.in., że na Węgrzech dochodzi do – w szczególności – braku poszanowania zasady pewności prawa, a także dalece arbitralnych działań władzy wykonawczej. Ponadto uznano, że na Węgrzech dochodzi do licznych nieprawidłowości związanych z procesem zamówień publicznych, włącznie z zastrzeżeniami dotyczącymi funkcjonowania węgierskich podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami unijnymi. Brak gwarancji niezależności organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości wpłynął z kolei na stwierdzenie braku możliwości skutecznego ścigania przestępstw przeciwko funduszom europejskim. Kolejnym aspektem brany pod uwagę i ocenionym jednoznacznie krytycznie był ponadto brak holistycznego mechanizmu antykorupcyjnego i prewencji w zakresie przestępczości gospodarczej¹⁶.

Dnia 12.12.2022 r. Rada podjęła decyzję o zawieszeniu wypłat w wysokości 6,3 mld euro z funduszy unijnych rządowi Węgier w związku ze stwierdzonymi naruszeniami standardów demokratycznego państwa prawa.

W wyniku działań organów unijnych węgierskie organizacje społeczne podjęły się analizy zmian wprowadzanych przez rząd w celu odblokowania funduszy. W kwietniu 2023 r. konsorcjum sześciu organizacji społecznych przygotowało analizę wymogów stawianych władzom węgierskim w kontekście spełniania standardów praworządnościowych. W dokumencie stwierdzono kontynuację licznych niedociągnięć, w tym m.in. dalszy brak implementacji narodowej strategii antykorupcyjnej, zmian w zakresie legislacyjnym odnoszących się do gwarancji

10 Zob. wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 148–150.

11 Zob. J. Łacny, *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/12, s. 12–23.

12 Zob. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 3–23.

13 Zob. motywy 4 i 5 rozporządzenia 2020/2092.

14 Zob. R. Maruszkin, *Mechanizm „pieniądze za praworządność” zgodny z Traktatami. Omówienie wyroku TS z dnia 16 lutego 2022 r.*, C-157/21 (Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie), LEX 2022, *passim*.

15 Zob. komunikat prasowy Rady Europejskiej dotyczący zawieszenia wypłaty funduszy unijnych w wysokości 6,3 mld euro państwu węgierskiemu, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/> (dostęp: 18.03.2024 r.).

16 Zob. decyzja Rady implementująca środki ochrony budżetu unijnego przed zagrożeniami związanymi z naruszeniem praworządności na Węgrzech, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/en/pdf> (dostęp: 18.03.2024 r.).

niezależności węgierskiej Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego¹⁷.

Powyższe działanie wskazuje jednoznacznie na faktyczne działanie mechanizmu przewidzianego w ramach rozporządzenia potocznie zwanego „pieniądze za praworządność”. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że kluczowe z punktu widzenia Komisji wątpliwości podniesione w kontekście Węgier znajdują swoje lustrzane odbicie w kontekście Polski. Oznacza to konieczność traktowania kazusu węgierskiego jako przestrogi dla braku faktycznych reform legislacyjnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania i prokuratury czy też mechanizmów antykorupcyjnych w polskim systemie prawnym.

4. Obecna sytuacja prawna Polski w kontekście obowiązków wynikających z treści rozporządzenia 2020/2092

Przyjęcie rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości zostało poprzedzone burzliwymi dyskusjami i debatami w UE, przy sprzeciwie niektórych krajów, które od początku obawiały się, że przyjęcie rozporządzenia sprowadzającego się do prostego sformułowania „pieniądze UE w zamian za praworządność” oznaczałoby niemal automatyczne odebranie im środków. Strach ten okazał się uzasadniony tylko do pewnego stopnia. Choć w teorii rozporządzenie 2020/2092 stanowi silne wsparcie dla unijnych standardów, wymaga ustanowienia jasnego powiązania między naruszeniem standardów praworządności, a – nawet potencjalnym/formalnym – ryzykiem dla finansowania pochodzącego z UE.

Podstawowa idea „mechanizmu warunkowości” zakłada, że jeżeli działania podejmowane przez państwo członkowskie nie spełniają standardów praworządności określonych w prawie UE i samym rozporządzeniu, a w ten sposób stwarzają zagrożenie dla prawidłowego wydatkowania środków UE w danym kraju, finansowanie może zostać wstrzymane. Najważniejsza pozostaje przy tym konieczność ustalenia i udowodnienia wyraźnego związku między niedociągnięciami w zakresie praworządności a zagrożeniami dla funduszy UE. Należy jednak pamiętać, że mechanizm zakłada możliwość jego uruchomienia również w sytuacji, gdy dochodzi jedynie do „zagrożenia” dla budżetu UE, niekoniecznie faktycznej defraudacji, korupcji czy innej sytuacji tego rodzaju. Stosując pewną analogię do nomenklatury prawniczej, można nazwać taki stan rzeczy koniecznością wystąpienia jedynie „formalnego”, a niekoniecznie „materiałnego” przewinienia wobec budżetu unijnego.

W związku z tym że mechanizm warunkowości jest najnowszym środkiem walki o praworządność w ramach UE, nie było wątpliwości, iż jedynie jasne i bezpośrednie sformułowania mogą zadecydować o możliwości ustalenia wyraźnego związku pomiędzy konkretnym działaniem państwa członkowskiego a naruszeniem praworządności. Kwestia ta doprowadziła do opracowania wytycznych Komisji dotyczących stosowania rozporządzenia 2020/2092¹⁸ (art. 4 ust. 1). Mają one na celu

wykładnię przepisów i pojęć zawartych w rozporządzeniu. Jednocześnie należy zgodzić się z obowiązującym w doktrynie przekonaniem, że wytyczne nie wnoszą zasadniczo nic nowego w odniesieniu do samego rozporządzenia, a jedynie – jak wskazuje Anna Wyrozumska – uzupełniają jego rozumienie¹⁹.

Przykładowo, Polska nie może polegać na swoich organach sądowych ze względu na upolitycznienie sądownictwa oraz organu odpowiedzialnego za powoływanie i awansowanie sędziów. Jak więc widać w pkt 16 wytycznych i na gruncie orzecznictwa TSUE, dobrego zarządzania środkami unijnymi nie można w pełni zagwarantować w przypadku braku skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie zgodności z prawem UE; istnienie takiej kontroli, zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu UE, przez niezależne sądy i trybunały, stanowi istotę praworządności. I tak bez wątpienia kryzys w polskim wymiarze sprawiedliwości naraża Polskę na odpowiadanie przed mechanizmem warunkowości.

W kontekście mechanizmu warunkowości konsekwencje daleko idącego upolitycznienia ponosi również polska prokuratura. Artykuł 3 rozporządzenia 2020/2092 bowiem wyraźnie wskazuje, że „niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar” przez władze państwowe również może stanowić podstawę do uznania, iż doszło do naruszenia standardów praworządności. Zatem ustawowa reforma prokuratury, nieograniczająca się jedynie do rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i stanowiska Ministra Sprawiedliwości, ale także zapewniania faktyczną autonomię funkcjonowania organów ścigania, pozostaje konieczna.

5. Subsydiarność stosowania „mechanizmu warunkowości” a obecna sytuacja Polski

Wobec powyższych rozważań należy również podkreślić, że zgodnie z treścią rozporządzenia 2020/2092 oraz wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie ogólnego systemu warunkowości, system ten ma być uruchamiany jedynie w sytuacji, w której inne, przewidziane przez unijne akty prawne, rozwiązania nie mogą znaleźć zastosowania w ocenie Komisji. Oznacza to wzmocnienie znaczenia mechanizmu jako rozwiązania ostatecznego. Motyw 14 rozporządzenia 2020/2092 wprost bowiem stwierdza, że: „Unia opracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowanie, w tym wsparcie finansowe dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, oraz zapewniających skuteczną reakcję instytucji Unii na przypadki naruszania zasady państwa prawnego w drodze postępowań w sprawie naruszeń oraz procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”. Z jednej strony wprowadzenie w ruch mechanizmu warunkowości wiąże się z koniecznością

17 Zob. analiza Węgierskiego Komitetu Helsińskiego, K-Monitor, Amnesty International Hungary, Instytut Eotvos Karoly, Tasz oraz Transparency International Hungary, https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/HU_EU_funds_assessment_Q1_2023_table.pdf (dostęp: 18.03.2024 r.).

18 Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE C 123, s. 12) – dalej wytyczne.

19 Zob. A. Wyrozumska, *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/1, s. 24–29.

zaistnienia niewątpliwie poważnych naruszeń standardów państwa prawa przez państwo członkowskie, z drugiej wystarczy jedynie zagrożenie interesów finansowych Unii, by mechanizm został wprowadzony w ruch.

Najważniejszym wnioskiem pozostaje jednak w tym miejscu fakt, że w sytuacji, w której nie jest możliwe stosowanie przewidzianych przez inne przepisy unijne środków, mechanizm warunkowości w dalszym ciągu chroni realizację zasad państwa prawa w rozumieniu standardów unijnych. Działa tym samym jako uzupełnienie postępowań naruszeniowych wszczynanych w sytuacji naruszeń zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie (na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰, w sytuacji gdy nie ma przesłanek do zastosowania mechanizmów wstrzymujących środki ze względu na niespełnianie tzw. wymogów horyzontalnych zawartych w rozporządzeniu 2021/1060²¹. Mowa tu przede wszystkim o możliwościach wynikających z art. 96 i 97 rozporządzenia 2021/1060, zakładających możliwość wstrzymania biegu terminu płatności lub zawieszenia płatności w razie stwierdzenia uchybień przy wypełnianiu wymogów (np. pełnej implementacji standardów wynikających z KPP). Podobnie jest w przypadku, w którym Komisja uznałaby kamienie milowe w odniesieniu do praworządności za spełnione np. w odniesieniu do Polski, natomiast dochodziłoby do innych naruszeń z zakresu standardów rządów prawa przy jednoczesnym korzystaniu z odblokowanych środków z Funduszu Odbudowy. Mechanizm warunkowości można więc porównać do prawnej fugi wypełniającej luki w innych procedurach przewidzianych w przepisach unijnych. Należy się tu również zgodzić z tymi przedstawicielami doktryny, np. z Radosławem Kołatkiem, którzy wskazują na fakt, że zasada praworządności oddziałuje z różną intensywnością na różne unijne polityki²². Co więcej, wiele programów finansowania unijnego mogłoby nie dojść do skutku, gdyby w ich podstawy prawne włączono wprost wymogi praworządnościowe. W tym sensie mechanizm warunkowości sprawdza się jako idealne dopełnienie.

Powyższe uwagi prowadzą jednak do pewnego rodzaju niepewności przy ocenie stopnia ryzyka w tym też kontekście, na którym obecnie znajduje się system prawny Polski, w szczególności w zakresie funkcjonowania przewidzianych w nim bezpieczników oraz instytucji kontrolnych.

Wspomniane już problemy związane ze zmianami legislacyjnymi podważającymi niezależność sądownictwa i prokuratury nie wyczerpują powyższych kwestii. W związku z faktem, że zgodnie z treścią art. 3 lit. b rozporządzenia 2020/2092 za naruszenie zasad państwa prawa można również uznać „niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich

decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów”, dokonując analizy sytuacji Polski, pod uwagę należy wziąć funkcjonowanie takich organów jak Najwyższa Izba Kontroli oraz ciała antykorupcyjne, w tym Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W kontekście funkcjonowania NIK kluczowe z punktu widzenia wytycznych pozostają więc przypadki dotychczasowego obniżania budżetu instytucji²³, skutecznego uniemożliwienia powołań na stanowiska niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania Izby²⁴ oraz kwestie utrudniania działań kontrolnych lub też brak reakcji na zawiadomienia składane w wyniku ww. kontroli do prokuratury. Na uwagę w tym kontekście zasługuje wniosek skierowany do Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w dniu 19.01.2023 r. przez Prezesa NIK o objęcie nadzorem spraw zainicjowanych wniesieniem przez Najwyższą Izbę Kontroli zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w których prokuratura nadzorowana przez byłego Prokuratora Generalnego oraz Prokuratora Krajowego dotychczas w sposób sprzeczny z zebrany materiał dowodowy odmawiała wszczęcia postępowania karnego lub takie postępowania karne umarzała²⁵. Tego rodzaju wątpliwości wybrzmiewają *inter alia* w stanowisku Komitetu Kontaktowego z 22.11.2023 r., a także w sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności w państwach członkowskich za rok 2023²⁶.

W kontekście działalności CBA należy podkreślić w szczególności, że w pkt 42 wytycznych KE wskazała jednoznacznie, że gdy przepisy krajowe ograniczają „odpowiedzialność karną za nadużycia finansowe lub korupcję lub osłabiają ramy prawne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych i korupcji lub zapobiegania konfliktom interesów, przypadki nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów mogą nie zostać poddane skutecznemu dochodzeniu i ściganiu, co może stwarzać poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla ochrony interesów finansowych Unii”. Powyższe oznacza, że oprócz ustrojowych kwestii funkcjonowania danej instytucji, z punktu widzenia UE i mechanizmu warunkowości równie istotnym aspektem pozostają chociażby powiązania personalne mogące generować konflikt interesów i brak wystarczających bezpieczników mogących przeciwdziałać takim sytuacjom.

20 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231, s. 159) – dalej rozporządzenie 2021/1060.

22 R. Kołatek, *Bezpieczeństwo prawne jako zasada doktrynalna w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, Legalis.

23 Dla przykładu, w 2022 r. Komisja ds. Kontroli Państwowej obniżyła budżet NIK na wynagrodzenia pracownicze o około 51 000 000 PLN; zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27697,vp,30520.pdf> (dostęp: 18.03.2024 r.).

24 Zgodnie z ustaleniami raportu w zakresie niezależności NIK, w okresie od sierpnia 2019 r. do lipca 2022 r. Prezes NIK złożył 34 wnioski o powołanie członków Kolegium NIK, do mianowania doszło w tym okresie jedynie w siedmiu przypadkach, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27697,vp,30520.pdf> (dostęp: 18.03.2024 r.).

25 M.in. w zakresie kontroli: wyborów kopertowych, KPRM, MAŁ, MZ, Orlenu, Energi, Elektrowni w Ostrołęce sp. z o.o., NCBI, Telewizji Polskiej S.A., Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Krajowego Instytutu Mediów, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Funduszu Sprawiedliwości, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wniosek-prezesa-nik-do-ministra-sprawiedliwosci-20240117.html> (dostęp: 18.03.2024 r.).

26 Zob. oświadczenie Komitetu Kontaktowego z 22.11.2023 r. w sprawie konstytucyjnej roli, mandatu i niezależności Najwyższej Izby Kontroli w Polsce, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28480,vp,31310.pdf> (dostęp: 18.03.2024 r.), a także https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en?prefLang=pl#pliki (dostęp: 18.03.2024 r.).

Z powyższym łączy się kwestia subsydiarności mechanizmu przez fakt, że o ile – dla przykładu – tzw. fundusze strukturalne mogą docierać nieprzerwanie do Polski po stwierdzeniu przez Komisję Europejską wypełnienia standardów wynikających z treści Karty praw podstawowych, o tyle nadal mogą być zagrożone w razie istnienia ryzyka dla budżetu UE stwarzanego przez inne kwestie, takie jak np. brak apolityczności służb antykorupcyjnych czy też niewystarczająca współpraca z instytucjami kontrolnymi pokroju NIK.

6. Sabotaż wewnętrzny polskiego wymiaru sprawiedliwości a „mechanizm warunkowości”

Nie sposób nie zwrócić uwagi na pkt 42 wytycznych, w którym Komisja stwierdza, że kluczowym kryterium oceny państwa członkowskiego pod kątem postępowania zgodnie z założeniami rozporządzenia 2020/2092, pozostaje „zakres wpływu [danego naruszenia] na budżet Unii lub zakresu ryzyka, jakie naruszenie zasad państwa prawnego może pociągać za sobą dla skuteczności należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii”. Komisja dalej wskazuje, że ponieważ procedury określone w przepisach dotyczących konkretnych programów finansowych UE pozostają wielokrotnie niezwykle szczegółowe i ograniczają swoje zastosowanie do wyszczególnionych naruszeń, mechanizm warunkowości ma za zadanie działać z założeniem szerokiego pola manewru. W szczególności środki przewidziane w mechanizmie mogą zostać zastosowane po stwierdzeniu naruszeń zasad państwa prawnego określanych jako „powszechne lub wynikające z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym”. Co więcej, Komisja w wytycznych podkreśliła, że „przepisy ogólne wykluczające skuteczną kontrolę sądową przez niezależne sądy decyzji organów krajowych zarządzających w całości lub w części unijnymi środkami finansowymi mogą również pociągać za sobą poważne ryzyko dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii. W takich sytuacjach Komisja może stwierdzić, że stosowanie rozporządzenia w sprawie warunkowości może być skuteczniejsze niż inne instrumenty unijne”.

Rozważania te prowadzą do oczywistego wniosku, że takie sytuacje jak używanie Trybunału Konstytucyjnego państwa członkowskiego jako instytucji mogącej ograniczyć obowiązywanie w zakresie polskiego systemu prawnego wyroków lub środków tymczasowych orzekanych przez europejskie trybunały mogą zostać uznane za wykluczenie skutecznej kontroli sądowej na terenie danego państwa członkowskiego. Podobnie należy ocenić możliwość zapadania „wyroków podwójnych”, tak jak miało to miejsce w styczniu 2024 r. w przypadku orzekania przez Sąd Najwyższy w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich skazanych prawomocnym wyrokiem parlamentarzystów, gdy dwie Izby, w tym jedna nieposiadająca przymiotu niezależności i uznana przez Trybunał Sprawiedliwości²⁷ oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁸ za niespełniającą wymogów „sądu”, orzekły w tej samej sprawie.

27 Zob. wyrok TS z 21.12.2023 r., C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2023:1015.

28 Zob. wyrok ETPC z 23.11.2023 r., 50849/21, Wałęsa przeciwko Polsce, HUDOC.

Podsumowując, obecnie ocenę braku poszanowania zasady prymatu prawa unijnego przez niektóre podmioty – takie jak Trybunał Konstytucyjny oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – nadal funkcjonujące w ramach polskiego wymiaru sprawiedliwości należy przeprowadzać także pod kątem zagrożenia, jakie sytuacja ta stwarza dla możliwości uruchomienia „mechanizmu warunkowości” wobec Polski. Ocena ta wypada przy tym zdecydowanie negatywnie.

7. Polska w Prokuraturze Europejskiej – nowe otwarcie na drodze do powstrzymania „mechanizmu warunkowości”

Stosownie do ust. 21 wytycznych „Komisja [Europejska] zauważa, że wśród tych szczególnych sytuacji lub działań organów publicznych nieskuteczna lub nieterminowa współpraca z Prokuraturą Europejską i OLAF-em stanowi podstawę do podjęcia działań zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości. W odniesieniu do Prokuratury Europejskiej zakres tej współpracy obejmuje zobowiązanie właściwych organów krajowych państw członkowskich uczestniczących w Prokuraturze Europejskiej do aktywnego udzielania pomocy i wsparcia w dochodzeniach karnych i ściganiu w ramach Prokuratury Europejskiej”.

Polska dopiero niebawem w pełni formalnie stanie się stroną Prokuratury Europejskiej. Co więcej, przez dłuższy czas wprost odmawiała z nią współpracy, zmuszając ją do skierowania pisma do Komisji Europejskiej w tej sprawie. Dopiero po dokonaniu zmian w art. 615a Kodeksu postępowania karnego²⁹ w 2022 r. teoretyczna współpraca została nawiązana, jednak nadal bez akcesji do EPPO. Zmiany te jednak w dalszym ciągu zobowiązywały prokuratora/sąd do odmowy współpracy z Prokuraturą Europejską, jeżeli wniosek otrzymany od EPPO zostanie uznany za zagrożenie dla „suwerenności narodowej”. Przepis taki wyraźnie dawał i nadal daje podstawę do nieefektywnej współpracy Prokuratury Europejskiej z władzami polskimi i pokazuje, że w Polsce nie ma gwarancji ochrony środków unijnych, nawet gdyby wynikała ona z działań inicjowanych przez Prokuraturę Europejską. Tego rodzaju dotychczasowe rozwiązania można wręcz wprost odczytywać jako sprzeczne z nadrzędną zasadą lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, kluczowej dla współdziałania w sprawach przestępczości w kontekście transgranicznym i unijnym.

Po ponad dwóch latach od formalnego rozpoczęcia działalności przez Prokuraturę Europejską, w grudniu 2023 r. rząd Polski podjął decyzję o przystąpieniu kraju do EPPO³⁰. Stanowi to zapowiedź najważniejszej z możliwych obecnie – w dużej mierze pozaustawowych – zmian w kontekście przywracania niezależności w polskiej prokuraturze. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego chociażby takiej instytucji, jak tzw. prokuratorzy delegowani, a więc prokuratorzy krajowi, ale odpowiadający w swoich działaniach jedynie wobec struktur EPPO

29 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.).

30 <https://www.gov.pl/web/premier/stanowiska-rp-w-sprawie-notyfikacji-przez-polske-zamiaru-uczestnictwa-we-wzmocnionej-wspolpracy-w-zakresie-prokuratury-europejskiej-ustanowionej-na-mocy-rozporzadzenia-rady-ue-20171939-z-dnia-12-pazdziernika-2017-r-wdrazajacego-wzmocniona-wspolprace-w-zakresie-ustanowienia-prokuratury-europejskiej> (dostęp: 18.03.2024 r.).

i niezależni od aktualnej, politycznej agendy danego kraju członkowskiego, bez wątpienia uwolni unijne postępowania karne od wpływu władz krajowych.

Współdziałanie formalne w ramach EPPO oznacza również wycofanie się polskiego ustawodawcy ze wspomnianych już ograniczeń wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego i doprowadzenie do zmian legislacyjnych w tym zakresie. Taki krok naprzód w sposób jednoznaczny wiąże się więc z pomniejszeniem ryzyka braku spełniania przez państwo wymogów wynikających z wytycznych odnośnie do współpracy w ramach EPPO, a tym samym ogranicza zagrożenie zastosowania mechanizmu warunkowości w tym kontekście.

Należy przy tej okazji podkreślić ponadto konieczność wzmocnienia współpracy z Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF). Dotychczasowe współdziałanie organów polskich pozostawiło znaczne pole do poprawy. W pierwszej kolejności nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt braku możliwości faktycznej weryfikacji, ile notyfikacji o nieprawidłowościach dotyczących funduszy unijnych kierowanych przez OLAF do polskich organów skutkowało faktycznym wszczęciem postępowań przygotowawczych³¹. Bez tak podstawowych danych trudno bowiem ocenić skuteczność współpracy z OLAF, która z kolei stanowi jeden z warunków prawidłowej implementacji standardów praworządnościowych wynikających z rozporządzenia dotyczącego mechanizmu warunkowości.

8. Uwagi końcowe

Bez wątpienia mechanizm warunkowości niczym miecz Damoklesa w dalszym ciągu wisi nad polskim systemem prawnym, który dopiero wkracza na ścieżkę powrotu do praworządności. W celu zminimalizowania ryzyka jego użycia przez UE Polska musi stworzyć wieloaspektowe rozwiązania systemowe. Mowa tu bowiem, podążając za art. 3 rozporządzenia 2020/2092, przede wszystkim o:

- a) przywróceniu w pełni niezależnego sądownictwa. Wiąże się to z licznymi zmianami o charakterze ustawowym, zaczynając od zmian w ustawie o KRS, ustawie o SN, ustawie o TK, Prawie o ustroju sądów powszechnych;
- b) przywróceniu nie tylko niezależności i skutecznego funkcjonowania prokuraturze, ale także innym instytucjom powołanym chociażby do ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym i instytucjom kontrolnym, takim jak NIK³²;
- c) pełnej implementacji, zwłaszcza w wymiarze ustawowym, wyroków sądowych, w tym wyroków sądów międzynarodowych – TSUE oraz ETPC.

31 Zob. wnioski zawarte w raporcie Międzynarodowej Federacji Praw Człowieka, *Rządy prawa, nie pieniądza: Jak polski rząd wykorzystuje fundusze publiczne i unijne do niszczenia praworządności*, <https://www.ifp.org.pl/miedzynarodowy-raport-rzady-prawa-nie-pieniadza-jak-polski-rzad-wykorzystuje-srodki-publiczne-i-fundusze-unijne-do-niszczenia-praworzadnosci/> (dostęp: 18.03.2024 r.).

32 Tu w szczególności należy zwracać uwagę na fakt ograniczeń budżetowych oraz kadrowych, do jakich na przestrzeni lat dochodziło wobec NIK, a także systematycznego utrudniania przez dotychczasowe władze działalności audytorów przy prowadzeniu kontroli w spółkach Skarbu Państwa oraz jednostkach budżetowych. Zob. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/raport-o-systemowych-ograniczeniach-niezaleznosci-nik.html> (dostęp: 18.03.2024 r.).

Należy wskazać, że obecnie podejmowane kroki, takie jak chociażby przyjęta w grudniu 2023 r. uchwała Sejmu w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym³³, niewątpliwie zasługują na aprobatę z punktu widzenia standardów unijnych dla wzmocnienia praworządności w państwach członkowskich. Jednak w związku z brakiem faktycznej siły obowiązującej w ramach źródeł prawa nie mogą być uznane za wystarczające z punktu widzenia ochrony praworządności. W kontekście prawnym można więc uznawać tego rodzaju deklaracje za niewątpliwie dobrą wolę większości sejmowej, niestanowiącą jednocześnie niestety wystarczającego arsenału dla obrony demokratycznego porządku ustrojowego. Mechanizm warunkowości wymaga bowiem faktycznej ochrony interesów finansowych UE w ramach systemów prawnych państw członkowskich. Oznacza to konieczność istnienia przepisów prawa, które nakładają na władze, i nie tylko, realnie wymagalne zobowiązania.

Na uwagę zasługuje również słuszny krok w postaci opatrywania stanowisk publikowanych przez obecny TK fragmentem wyjaśniającym, że w razie zasiadania w danym składzie osoby nieuprawnionej, powołanej z naruszeniem ustawy zgodnie z wyrokiem ETPC 4907/18, Xero Flor w Polsce przeciwko Polsce, wydający organ traci cechy trybunału. Oznacza to jasny sygnał władz publikujących wyrok o jego faktycznej nieskuteczności³⁴.

Niestety, przyjęte do stycznia 2024 r. uchwały sejmowe oraz komentarze do publikowanych stanowisk obecnego TK nie wystarczą jednak, by skutecznie zabezpieczyć Polskę przed uruchomieniem mechanizmu warunkowości. Niezbędne są zmiany o charakterze ustawowym oraz skuteczna współpraca w ramach EPPO i OLAF. Warto pamiętać, że zmiany podejmowane przez polskiego ustawodawcę przywracające w Polsce standardy demokratycznego państwa prawa bez wątpienia mają szansę polepszyć nie tylko gwarancje dotyczące ochrony budżetu UE, lecz także polskiej demokracji. Jak zauważył Maciej Taborowski, możemy przy tym liczyć na tzw. *spill over effect*³⁵, a więc sytuację, w której zagwarantowanie np. niezależności prokuratury przy postępowaniach dotyczących funduszy unijnych „rozleje się” również na postępowania w innych sprawach, także niezwiązanych ze sprawami unijnymi. Bez wątpienia byłyby to konsekwencje dalece pożądane, również w kontekście oczekiwania przez Polskę na fundusze pochodzące z Funduszu

33 <https://www.sejm.gov.pl/media10.nsf/files/TNON-CYQR9K/%24File/Uchwa%C5%82a%20Sejmu%20ws.%20Krajowej%20Rady%20S%C4%85downictwa.jpg> (dostęp: 18.03.2024 r.).

34 „Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Waleśa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”, <https://dziennikustaw.gov.pl/M2023000146801.pdf> (dostęp: 18.03.2024 r.).

35 Zob. M. Taborowski, *Wsparcie legislacyjne: budowa standardów sektorowych [w:] Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, LEX.

Odbudowy. Można pokusić się przy tym nawet o stwierdzenie, że starania podjęte w celu odsunięcia ryzyka wykorzystania mechanizmu warunkowości wobec Polski w dużym stopniu przybliżą ją do spełnienia kamieni milowych oraz standardów w celu uzyskania pozostałych, zablokowanych do dziś funduszy unijnych.

Bibliografia/References

- Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1.
- Kołatek R., *Bezpieczeństwo prawne jako zasada doktrynalna w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, LEX.
- Łacny J., *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018/12.
- Maruszkin R., *Mechanizm „pieniądze za praworządność” zgodny z Traktatami. Omówienie wyroku TSUE z dnia 16 lutego 2022 r., C-157/21 (Polska p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie)*, LEX 2022.
- Taborowski M., *Wsparcie legislacyjne: budowa standardów sektorowych [w:] Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, LEX.
- Wyrozumska A., *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/1.

Abstract

Eliza Rutynowska

The author is a sworn-in attorney at the Warsaw Bar Association (currently not practicing), a member of the Western Europe Program Desk at the International Federation for Human Rights FIDH and a PhD student at the Department of Criminal Law at the University of Warsaw, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9034-0513>).

The EU's Sword of Damocles: the Future of the Union's Standards on the New Map of Poland's Rule of Law in the context of the Conditionality Mechanism

Keywords: European Union, conditionality mechanism, Regulation no. 2020/2092 of the European Parliament and of the Council, European Public Prosecutor's Office, rule of law, horizontal conditions, European Commission, Court of Justice of the European Union, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union

The author focuses on the content of Regulation no. 2020/2092 in the context of current challenges faced by the Polish legal system due to the need to implement several judgments of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights setting out the standards of the democratic state of law with respect to the justice system. In the context of standards set until now as part of the EU legal order, the author draws attention to the necessary steps that need to be taken by the legislator to minimize the risk of triggering the rule of law conditionality mechanism against Poland.

REKLAMA



NARODZINY I POCZĄTKI PRAWA A WSPÓŁCZESNOŚĆ

Autor – ceniony autorytet prawny, profesor doktor habilitowany, sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – opisuje narodziny i początki prawa. Poznanie jego historii pozwala lepiej zrozumieć prawa późniejsze – łącznie ze współczesnym. Omówienie tych zagadnień daje pełny obraz ewolucji przede wszystkim prawa procesowego i procesu karnego oraz ukazuje wpływ władzy na tworzenie i stosowanie prawa w praktyce.

Profesor Jerzy Skorupka szczególną uwagę poświęca prawom państw starożytnej Mezopotamii, tj. Sumeru i Babilonii, z uwzględnieniem Kodeksu Ur-Nammu i Kodeksu Hammurabiego. Autor skupia się na ustroju i właściwościach organów państwa stosujących wymiar sprawiedliwości oraz na kwestiach procesowych, tj. cechach obowiązującej wtedy procedury i na przebiegu postępowania sądowego.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa, politologii, filozofii i – jako literatura uzupełniająca – dla wszystkich zainteresowanych prawem w ujęciu historycznym.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

