

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.01.12>

dr Katarzyna DU VALL

<https://orcid.org/0000-0001-5709-1896>

Uniwersytet Jagielloński

e-mail: katarzyna.duvall@uj.edu.pl

## Rządy prawa jako straszak: spory o tzw. mechanizm warunkowości

### Streszczenie

Zasada rządów prawa jest jednym z filarów współczesnych demokracji liberalnych i stanowi wartość wspólną zarówno dla poszczególnych krajów członkowskich, jak i całej Unii Europejskiej. Jej koniecznym elementem jest zapewnienie dostępu do skutecznej ochrony prawnej realizowanej przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy.

Pomimo jednak nominalnie istniejącej jednolitości aksjologicznej, jak i formalnie zagwarantowanych wysokich standardów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, pod koniec 2015 r. na linii RP–UE rozpoczął się spór o faktyczną treść zasady praworządności. Jego osią stały się głębokie zmiany w polskim sądownictwie. Jedną z odsłon kryzysu ujawniła się przy okazji prac nad budżetem UE na lata 2021–2027, uzupełnionym o *Next Generation EU* i mechanizm warunkowości służący ochronie interesów finansowych UE.

Spór pomiędzy UE a RP ma przede wszystkim podłoże polityczne i ideowe: rozbieżności w odniesieniu do kształtu, sensu i zasad działania trzeciej władzy zdają się wynikać z przyjęcia odmiennych paradygmatów – liberalnego i populistycznego – w podejściu do roli sądownictwa w państwie demokratycznym.

**Słowa kluczowe:** praworządność, demokracja liberalna, populizm, warunkowość, Unia Europejska.

### Wprowadzenie

Zasada rządów prawa, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP<sup>1</sup> i art. 2 traktatu o Unii Europejskiej<sup>2</sup>, jest jednym z filarów współczesnych demokracji liberalnych

<sup>1</sup> „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób

i stanowi wartość wspólną zarówno dla poszczególnych krajów członkowskich, jak i całej Unii Europejskiej. Jej koniecznym komponentem jest zapewnienie dostępu do skutecznej ochrony prawnej realizowanej przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy.

Pomimo jednak nominalnie istniejącej jednolitości aksjologicznej – potwierdzonej wyraźnie w kilku kluczowych dla funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej wyrokach Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup> – jak i formalnie zagwarantowanych wysokich standardów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości<sup>4</sup>, pod koniec 2015 r. na linii RP–UE rozpoczął się spór o faktyczną treść zasady praworządności. Jego oś wyznaczyły niezwykle kontrowersyjne zmiany w polskim sądownictwie.

Ta głęboka transformacja w obszarze trzeciej władzy, dotycząca niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, stała się przedmiotem badań Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>5</sup> oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>6</sup>.

Argumentację TSUE trudno uznać za obcą polskim standardom konstytucyjnym czy z nimi sprzeczną – przeciwnie.

---

należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”, art. 2 traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Zob.: Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49; Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108; Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK Seria A 2011 nr 9, poz. 97. W wyroku o sygn. K 18/04, dotyczącym zgodności części przepisów traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, TK wskazała, że: „Konstytucja RP oraz prawo wspólnotowe oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych. [...] Konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw aksjologii systemów prawnych jest też to, że prawa zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą – zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE – zasady ogólne prawa wspólnotowego [...]. Okoliczność ta istotnie ułatwia współstosowanie i obopólnie przyjazną wykładnię prawa krajowego i wspólnotowego” (pkt 8.3 wyroku). Podobnie w orzeczeniu sygn. K 32/09, odnoszącemu się do konstytucyjności traktatu z Lizbony, TK podkreślił, że: „Wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej. [...] Podstawą pełnej tożsamości aksjologicznej jest [...] identyczność przywiązania do zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji” (pkt 2.2 wyroku). Wreszcie w wyroku sygn. SK 45/09 TK – powołując się na wypracowane we wcześniejszych wyrokach stanowisko – zauważył, że „ze względu na podobieństwo wartości znajdujących wyraz w Konstytucji i traktatach, istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego” (pkt 2.6 wyroku).

<sup>4</sup> Zob. w szczególności: art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE; art. 6 ust. 1 EKPC; art. 47 KPP; art. 10, 45, 173 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Zob. np.: wyrok TSUE z 15.07.2021 r., C-791/19; wyrok TSUE z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-615/18; wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18.

<sup>6</sup> Zob. np.: wyrok ETPC z 7.08.2021 r., sprawa Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18).

Przykładowo, w wyroku C-619/18, rozpoznając sprawę obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego oraz przyznania Prezydentowi RP dyskrejonalnego prawa do przedłużania czynnej służby sędziów SN, TSUE orzekł, że

wymóg niezawisłości sędziowskiej, [...] wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, TSUE wskazał standardy funkcjonowania niezależnego sądownictwa, a więc:

- 1) Aspekt zewnętrzny – wymóg zagwarantowania autonomii, brak podległości służbowej, brak podporządkowania komukolwiek, brak jakichkolwiek nakazów czy wytycznych, brak ingerencji i nacisków z zewnątrz, pozostawiając członkom organu swobodny osąd;
- 2) Aspekt wewnętrzny – wymóg zachowania bezstronności, a więc neutralności i równego dystansu do stron sporu i ich interesów, konieczność przestrzegania obiektywizmu<sup>7</sup>.

Kwestia obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów badana była również w sprawie sygn. C-192/18. TSUE przyznał rację Rzeczypospolitej Polskiej, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich – jednak z pewnym zastrzeżeniem, podnoszonym we wcześniejszym orzecznictwie TSUE: otóż

przy wykonywaniu tej kompetencji [...] każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 ak. drugi TUE zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej.

Niezbędnym aspektem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej i prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego jest zaś zachowanie niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Zob. pkt 58, 72-74 wyroku C-619/18. Więcej na ten temat wyroku C-619/18 – zob. np.: P. Filippek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku TSUE z 24.06.2019 r., C-619/16, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 12, s. 4–14 (autor wskazuje tutaj na istotną zmianę, jaka dokonała się w perspektywie badawczej TSUE, która objęła dwa nowe zagadnienia: intencje ustawodawcy i rzeczywiste cele wprowadzanych regulacji); P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18, KE przeciwko RP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 12, s. 15–25 (autorzy zwracają uwagę, że TSUE po raz pierwszy w historii zarzucił państwu członkowskiemu naruszenie art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Zakres zastosowania tego przepisu wyklarował się z kolei w wyroku C-64/16, ASJP).

<sup>8</sup> Zob. pkt 102–103 i 105–106 wyroku C-192/18.

Połączone sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18, rozpatrywane na skutek zadania przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych, dotyczyły z kolei problemu niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. TSUE podkreślił m.in., że przepisy krajowe nie mogą ograniczać możliwości korzystania przez sądy z instytucji odesłania prejudycjalnego<sup>9</sup>.

Wreszcie w wyroku sygn. C-791/19 TSUE rozpatrywał skargę KE o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – a konkretnie problem zgodności polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE. TSUE podkreślił, że

Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>10</sup>.

Równolegle ETPC przypomniał o opracowanym przez siebie trójstopniowym teście, na podstawie którego może on ocenić czy „nieprawidłowości w danej procedurze powołania sędziów były na tyle poważne, że mogły pociągać za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, oraz czy równowaga między konkurującymi zasadami została zachowana przez władze państwowe”:

- 1) Konieczne jest oczywiste, a więc obiektywne i możliwe do zidentyfikowania, naruszenie prawa krajowego;
- 2) Powyższe naruszenie należy ocenić z punktu widzenia przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a więc zapewnienia zdolności sądów do sprawowania ich funkcji w sposób wolny od niepożądanych ingerencji, a zatem i ochrony praworządności i podziału władzy;
- 3) Elementem testu jest „ewentualna kontrola przez sądy krajowe skutków prawnych naruszenia przepisów krajowych dotyczących powoływania sędziów” – z uwzględnieniem zasad konwencyjnych<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Pkt 103 wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. TSUE powtórzył też wcześniej formułowane tezy dotyczące wewnętrznego i zewnętrznego aspektu niezawisłości sądów, łączyjących się z ich autonomią, brakiem podporządkowania, bezstronnością czy obiektywizmem (pkt 121–122 wyroku). Podniósł on również, że „[...] zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej” (pkt 124 wyroku).

<sup>10</sup> Pkt 60 wyroku C-791/19. Więcej na wyroku C-791/19 zob. np. A. Świątkowski, *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 5–25 (autor podkreśla precedensowy charakter sprawy).

<sup>11</sup> Zob. pkt 248–251 wyroku ETPC z 7.08.2021 r. (Xero Flor v. Polska). U źródeł sprawy ze skargi Xero Flor sp. z o.o. – jednego z wiodących producentów trawnika rolowanego w Polsce – leżał problem szkód, jakie od 2010 r. regularnie czyniła zwierzyna łowna (dziki i sarny). Trawa uprawiana była bowiem na obszarze 65 ha w obwodzie łowieckim, w którym Lasy Państwowe hodowały ową zwierzynę łowną (zob. pkt 64–66 wyroku). Od 2012 r. przed polskimi sądami to-

Ingerencja organów Unii Europejskiej i Rady Europy w projekt polityczny, który co do zasady należy do obszaru kompetencji państw członkowskich<sup>12</sup>, wywołała negatywne reakcje obozu rządzącego w Polsce. Stała się ostatecznie pretekstem do zainicjowania serii postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, skutkujących wydaniem niezmiernie dyskusyjnych rozstrzygnięć, idących w poprzek dotychczasowemu przychylnemu pogłębianiu integracji europejskiej do robkowi orzeczniczemu TK<sup>13</sup>.

---

czyła się sprawa o odszkodowanie z powództwa Xero Flor. Po uprawomocnieniu się wyroku, Xero Flor w 2015 r. wniosła skargę konstytucyjną do TK (zob. pkt 92 wyroku). Po wstępnym zbadaniu sprawy, TK skierował skargę do merytorycznego rozpoznania, Wyznaczony został pięcioosobowy skład orzekający (zob. pkt 96 wyroku). W 2017 r. TK w głosowaniu 3:2 postanowił umorzyć postępowanie (pkt 98 wyroku). Skarżąca spółka zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. [...]”. Zarzut naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” dotyczył nieprawidłowego wyboru sędziego TK, zasiadającego w składzie orzekającym.

- <sup>12</sup> Organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy niewątpliwie do ich kompetencji, ale nie może odbywać się ona z pominięciem zobowiązań wynikających z prawa UE – z art. 19 ust. 1 ak. 2 na czele (zob. wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18, pkt 52 i podobnie: wyrok TSUE z 13.11.2018 r., C-247/17, pkt 45; wyrok TSUE z 26.02.2019 r., C-202/18 i C-238/18, pkt 57; wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, pkt 40).
- <sup>13</sup> Zob.: Wyrok TK z 24.11.2021 r., K 6/21, OTK-A 2022, nr 9; wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, nr 65; wyrok TK z 14.07.2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, nr 49. Rozstrzygnięcie TK, sygn. K 6/21, w sprawie zainicjowanej przez Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności art. 6 ust. 1 EKPC z Konstytucją, zapadło w związku z wydaniem przez ETPC wspomnianego wcześniej wyroku w sprawie Xero Flor. TK orzekł, że art. 6 ust. 1 EKPC „w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „w zakresie, w jakim przyznaje ETPC kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji (na temat tego wyroku zob. np. A. Wyrozumska, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, który rzekomo ‘nie istnieje’*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2, s. 4–15). W sprawie zaś sygn. K 3/21, rozpoznawanej przez TK z wniosku Prezesa Rady Ministrów M. Morawieckiego, zapadło rozstrzygnięcie kwestionujące zgodność traktatu o Unii Europejskiej z szeregiem przepisów Konstytucji RP, w tym – art. 19 ust. 1 ak. drugi i art. 2 TUE „w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądowi krajowemu [...] kompetencje do: a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP [...]; b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego [...]; c) stwierdzenia przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji [...]”. Na marginesie wskazać należy, że TK podał w wątpliwość niezależność TSUE i niezawisłość orzekających w nim sędziów z uwagi na procedurę wyboru (pkt 1.8.1 wyroku w sprawie sygn. K 3/21). Zarzucił też odwoływanie się przez TSUE do „ducha” traktatów – pojęcie to „używane jest autonomicznie, jako różne od litery,

Pierwsza faza konfliktu, przypadająca na lata 2016–2017, była okresem tzw. dialogu politycznego pomiędzy Komisją Europejską a rządem polskim<sup>14</sup>. Wobec nieskuteczności podjętych środków, 20 grudnia 2017 r. KE wystąpiła do Rady UE z wnioskiem o wszczęcie wobec Polski procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE<sup>15</sup>. Ta również okazała się dalece nieefektywna. Zdecydowanie większego znaczenia nabrały w tej sytuacji procedury z udziałem Trybunału Sprawiedliwości UE, przewidziane w art. 258 TFUE i 267 TFUE<sup>16</sup>. Dalszy kryzys ujawnił się przy okazji prac nad budżetem UE na lata 2021–2027, uzupełnionym o *Next Generation EU* –

brzmienia, istoty, reżimu, celów, funkcji, struktury, systematyki i zasad” (pkt 1.8.2 wyroku). Krytycznie na temat wyroku K 3/21 – zob. np.: Z. Nowicka, *Kontrola konstytucyjności a prawo pierwotne Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 3, s. 4–12; M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r.*, K 3/21. *Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 4–11; N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 12–18; A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 27–38; A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r.*, K 3/21, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 4–10.

<sup>14</sup> Zob. np.: J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Unii Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020. Początkowo Komisja Europejska wprowadziła *Ramy UE na rzecz praworządności* zawierające wytyczne określające dialog między KE a państwem członkowskim, mające przeciwdziałać nasilaniu się systemowego zagrożenia praworządności. KE przyjęła trzy zalecenia w sprawie praworządności: (UE)2016/1374; (UE)2016/146; (UE) 2017/1520 (zob. pkt 134–144 wyroku ETPC z 7.08.2021 r., sprawa Xero Flor).

<sup>15</sup> Art. 7 ust. 1 TUE: „Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia”.

<sup>16</sup> J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga I*, Warszawa 2022, s. 1–2. Art. 258 TFUE: „Jeśli Komisja uznaje, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Art. 267 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”.

nadzwyczajny instrument służący odbudowie i wzmocnieniu społeczno-gospodarczemu Europy po pandemii COVID-19 – i mechanizm warunkowości służący ochronie interesów finansowych UE.

Hipoteza badawcza jest następująca: spór o praworządność pomiędzy UE a RP ma przede wszystkim podłoże polityczne i ideowe. Rozbieżności w interpretacji kształtu, sensu i zasad działania trzeciej władzy zdają się wynikać z przyjęcia odmiennych paradygmatów – liberalnego i populistycznego – w podejściu do roli sądownictwa w państwie demokratycznym.

Jako daty graniczne przyjmuję okres pomiędzy lutym 2020 r. (a więc początkiem debaty na temat wprowadzenia ogólnego mechanizmu warunkowości) a czerwcem 2022 r. (zatwierdzenie przez UE polskiego Krajowego Planu Odbudowy).

## 1. Zasada rządów prawa w optyce liberalnej i populistycznej

Demokracja liberalna opiera się na dwóch założeniach: suwerenności ludu i rządów większości oraz istnieniu niezależnych instytucji – na czele z sądami – stworzonymi w celu ochrony praw podstawowych<sup>17</sup>. Mechanizmy kontroli i równowagi, wszczepione w demokrację liberalną, mają z jednej strony przeciwdziałać kumulacji władzy w rękach jednej siły politycznej, a z drugiej – zapewnić pogodzenie interesów różnych grup<sup>18</sup>. Idea rządów prawa ma wreszcie chronić jednostki przed arbitralnością, brakiem przewidywalności, a nawet przemocą ze strony władz publicznych<sup>19</sup>.

Populizm tymczasem przyjmuje nieco odmienne spojrzenie, które – jak sądzę – tłumaczyć może dysonans w relacjach polsko-unijnych.

Samo zjawisko populizmu zestawiane jest najczęściej właśnie z ideałami demokracji liberalnej, nie zaś demokracji jako takiej. Definicja zaproponowana przez C. Muddlea i C.R. Kaltwassera, która zyskała znaczną popularność w naukach politycznych, uznaje populizm za

wątpliwą ideologię, która przyjmuje, że społeczeństwo jest całkowicie podzielone na dwa homogeniczne i antagonistyczne obozy: czysty lud v. skorumpowane elity, i która przekonuje, że polityka powinna wyrażać wolę powszechną ludu.

To ostatnie, pozornie na wskroś demokratyczne założenie, ma jednak ciemną stronę: absolutyzuje bowiem ową wolę powszechną, usprawiedliwiając atak na każdego, kto zagraża monolitycznej jedności ludu<sup>20</sup>. Jak ujmuje to Y. Mounk:

<sup>17</sup> D. Prendergast, *The judicial role in protecting democracy from populism*, „German Law Journal” 2019, 20, s. 245–262.

<sup>18</sup> Y. Mounk, *Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*, Warszawa 2019, tłum. K. Gucio, T. Sawczuk, s. 21.

<sup>19</sup> R. Gwiazdowski, *(Nie)praworządność. Praktyka demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w świetle teorii prawa*, Warszawa 2023, s. 51.

<sup>20</sup> C. Muddle, C.R. Kaltwasser, *What is Populism*, [w:] *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford 2017, s. 2–7, 16–18. Owa wątpliwość czy niepełność ideologii – w przeciwieństwie do prezentują-

populiści są głęboko demokratyczni: o wiele bardziej żarliwie niż tradycyjni politycy uważają, że władza powinna należeć do *demosu*. Są też jednak głęboko nieliberalni: w przeciwieństwie do tradycyjnie pojętych polityków, otwarcie mówią, że ani niezależne instytucje, ani prawa jednostki nie powinny tłumić głosu ludzi<sup>21</sup>.

R. Eatwell i M. Goodwin twierdzą przy tym, że w kontrze do demokracji liberalnej, która nabrała elitarnego charakteru i do podziemia zepchnęła debatę o tym, czego część osób się obawia, populizm porusza np. kwestię przemian hiperretnicznych, kosmopolityzmu czy globalizacji<sup>22</sup>.

Demokracje liberalne skonfrontowane zostały więc ze zjawiskiem polegającym na dążeniu do reinterpretacji konstytuujących je założeń. Ważnym aspektem, choć nie będącym głównym przedmiotem analiz w literaturze, jest zagadnienie swoiście rozumianej praworządności, które – z pewną przesadą – można by określić jako praworządność populistyczną.

W tym sensie kasus Polski po 2015 r. wszedł do kanonu rozważań politologicznych i prawnych nad formami populizmu we współczesnej Europie i na świecie<sup>23</sup> – a jest to studium przypadku niezwykle interesujące. Mianowicie przemiany obserwowane po upadku komunizmu rozumiane są często – nie bez racji – jako „rewolucja prawna” czy „legalistyczna”. W Polsce i innych krajach Europy

---

cych całościową wizję świata konserwatyizmu, liberalizmu czy socjalizmu – jest źródłem znacznej plastyczności populizmu, który – czerpiąc z innych, pełnych ideologii – nie oferuje wyczerpujących odpowiedzi na wyzwania współczesności (zob. *ibidem*). Krytycznie na temat „wątkości ideologicznej” populizmu zob. np. R. Schroeder, *The Dangerous Myth of Populism as a Thin Ideology*, „Populism” 2020, Vol. 3, Issue 1, s. 13–28.

<sup>21</sup> Y. Mounk, op. cit., s. 22.

<sup>22</sup> R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020, tłum. W. Kurylak, s. 11–12. Autorzy uważają, że osią wzrostu znaczenia narodowego populizmu – nie będącego zwykłym protestem *ad hoc* – są cztery historyczne zmiany, które określają oni jako D-cechy: brak zaufania wynikający z „elitarystycznego charakteru liberalnej demokracji”, która „zawsze starała się minimalizować uczestnictwo mas” (ang. *distrust*); obawy wynikające z imigracji i dokonujących się przemian hiperretnicznych, które mają prowadzić do „destrukcji historycznej grupy narodowej i jej ustalonych stylów życia” (ang. *destruction*); względna deprecjacja, „wynikająca z rosnących nierówności w dochodach” i bogactwie w krajach zachodnich oraz utraty wiary w lepszą przyszłość, „głębokie poczucie bycia gorszym” (ang. *deprivation*); odejście od partii głównego nurtu (ang. *de-alignment*), *ibidem*, s. 20–22, 28.

<sup>23</sup> Zob. np. P. Blokker, *Populist Understandings of the Law: A Conservative Backlash?*, „Partecipazione e Conflitto” 2020, 13(3), s. 1433–1452. Ruchy populistyczne – prawicowe i lewicowe – działają na wszystkich kontynentach. Z perspektywy Zachodu na szczególną uwagę zasługują te funkcjonujące w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii, Grecji, Norwegii, Danii, Szwecji, Francji czy we Włoszech. W niektórych krajach udało im się przejąć władzę (np. okres prezydentury D. Trumpa w USA, rządy Fidesu na Węgrzech czy Zjednoczonej Prawicy w Polsce). W literaturze wskazuje się jednak, że w Europie Zachodniej populiści w ostatnich latach co do zasady nie formułują rządów, ani – z nielicznymi wyjątkami – nie współtworzą koalicji. Tymczasem w Europie Środkowej i Wschodniej rządzili oni w niemal połowie z 15 państw, współrządzili w kolejnych 2, a w 3 stanowili główną siłą opozycyjną (P. Sadura, S. Sierakowski, *Spółczesność populistów*, Warszawa 2023, s. 20–21 za: M. Eiermann, Y. Mounk, L. Gultchin).

Środkowej i Wschodniej w krótkim czasie nastąpiło przejście do demokracji liberalnej, a wraz z nią – przyjęcie „wbudowanej demokracji konstytucyjnej”, z charakterystycznymi dla niej procesami konstytucjonalizacji, poszerzenie praw człowieka czy obecność sądów najwyższych. W ostatnim czasie z kolei obserwuje się „wstrząs populistyczny”, w efekcie czego kraje te doświadczyły „kontrrewolucji przez prawo” czy „kontr-konstytucjonalizmu”. W imię suwerenności ludu i krytyki liberalizmu, nastąpił atak na sądownictwo<sup>24</sup>.

Ten ostatni jest zresztą charakterystyczny dla wszelkich ruchów i rządów populistycznych, które łączy właśnie tendencja do ingerowania w niezależność sądownictwa, postrzeganego jako ograniczenie dla sprawowania władzy i realizowania „woli ludu”. Czynią to zarówno poprzez kampanie negatywne skierowane przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, jak i wprowadzając konkretne zmiany legislacyjne<sup>25</sup>. Sądy konstytucyjne postrzegane są jako zwykłe narzędzie w rękach rządzącej większości, a nie liberalnej przeciwwagi dla nieograniczonej władzy<sup>26</sup>. Obserwuje się odrzucanie materialnej koncepcji rządów prawa, zakorzenionej w zobowiązaniach normatywnych, koncentrując się na aspektach proceduralnych<sup>27</sup>. Populizm – jak widzi to W. Sadurski – ma stanowić

<sup>24</sup> P. Blokker, op. cit., s. 1438–1439 (wraz przytoczoną tam literaturą). Zasada praworządności w kształcie zaprojektowanym przez demokrację liberalną, była nowością, która w polskiej refleksji prawnej pojawiła się dopiero w 1989 r. (zob. Zob. np. P. Tuleja, *art. 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016; M. Zubik, W. Sokolewicz, *art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016. Wcześniej rozważana była koncepcja tzw. praworządności socjalistycznej (Zob. np. S. Erlich, *Praworządność. Sejm*, Warszawa 1956; J. Bafia, *Praworządność*, Warszawa 1985). Gorzkiej refleksji na temat odejścia od ideałów demokracji liberalnej dostarczają I. Krastew i S. Holmes. Autorzy ci stawiają niezwykle dyskusyjną tezę, którą w uproszczeniu można przedstawić tak: przejście od realnego socjalizmu do zachodniego modelu rządów było zwykłą imitacją i naśladownictwem. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej przejęły zewnętrzny kształt instytucji, nie czując ich istoty (zob. I. Krastew, S. Holmes, *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, Warszawa 2020, tł. A. Paszkowska).

<sup>25</sup> N. Friedman, *The Impact of Populism on Courts: Institutional Legitimacy and the Popular Will*, Oxford 2019, s. 2.

<sup>26</sup> Zob. M. Kovalčík, *The instrumental abuse of constitutional courts: how populists can use constitutional courts against the opposition*, „The International Journal of Human Rights” 2022, Vol. 26, No. 7, s. 1160–1180. Autor odwołuje się przede wszystkim do przypadku Polski i Węgier. Wskazuje on na istnienie zjawiska konstytucjonalizmu populistycznego, który uwidacznia się w trzech zakresach: 1) populistycznym tworzeniu nowej lub nowelizowaniu dotychczasowej konstytucji – przy założeniu posiadania większości wymaganej do tak daleko idącego działania; 2) populistycznym quasi-tworzeniu konstytucji – polegającym na wprowadzaniu *de facto* zmian do konstytucji, jednak za pomocą ustaw zwykłych, regulujących np. sądownictwo media czy system wyborczy; 3) populistycznej interpretacji konstytucji – czyli np. zastępowaniu wartości liberalnych przez te bliskie populistom czy dokonywaniu wybiórczej interpretacji konstytucji, w oderwaniu od celów, jakim miała służyć, co określić można mianem bezkontekstowego formalizmu (op. cit., s. 1162–1163).

<sup>27</sup> T. Hoffmann, F. Gárdos-Orosz, *Populism and Law in Hungary – Introduction to the Special Issue*, „Review of Central and East European Law” 2022, 47, s. 3–4.

większościową korektę postępującego nie-większościowego modelu demokracji, z wmontowanymi w nią licznymi przeciw-większościowymi urządzeniami, jak np. władza sądów i trybunałów, organów regulacyjnych i banków centralnych, ponadnarodowych instytucji tworzących prawo<sup>28</sup>.

Ciekawą interpretację rozwoju (prawicowych) populizmów w Europie zaproponował P. Blokker. Autor ten twierdzi, że w pewnym co najmniej zakresie powinny być one traktowane jako reakcja na wprowadzoną po II wojnie światowej „wbudowaną demokrację konstytucyjną” (ang. *embedded constitutional democracy*) – konstrukt opierający się na liberalnym rozumieniu demokracji i zakorzeniony w rządach prawa i uniwersalnych prawach człowieka, a także zakładający liberalny, umiędzynarodowiony prawny projekt społeczeństwa. Nie oznacza to oczywiście, że populizm odrzuca prawo jako takie; raczej pojmuje on rolę i naturę prawa w radykalnie różny sposób od wykształconego po II wojnie światowej nowoczesnego konstytucjonalizmu, zakorzenionego w prawnym liberalizmie i antytotalitaryzmie. W reakcji na tak ukształtowaną rzeczywistość siły populistyczne sięgają po „prawny cynizm” czy „prawny sceptycyzm”, uderzając w „liberalny legalizm” czy „prawny liberalizm”, a więc nie prawo jako takie, ale to, co postrzegane jest przez populistów jako przesadną formę legalizmu<sup>29</sup>. Prawicowi populiści sprzeciwiają się „wbudowanej demokracji konstytucyjnej” jako ustrojowi, który „promuje nadmierne zwiększenie roli prawa (ang. *juridification*) i kulturę prawną zakorzenioną w ideach liberalnych. W zamian oferują oni „demokrację nieliberalną” czy „Europę ludów”, kładą nacisk na suwerenność narodu i ludu, większościowość, wagę konserwatywnego rozumienia tradycji narodowej, tożsamości, historii czy identyfikacji;

sposób myślenia populistów o prawie nie odrzuca go co do zasady, ale krytykuje liberalne rozumienie konstytucjonalizmu i rządów prawa, które są rozumiane jako nadmiernie elitarystyczne, legalistyczne, internacjonalistyczne czy uniwersalistyczne, a także społecznie inwazyjne. Populiści pojmują prawo jako przedłużenie większości politycznej, która z kolei jest rzekomą ekspresją jedności narodowej<sup>30</sup>.

Ruchy populistyczne wyrażają sprzeciw wobec konstytucjonalizmu, praw człowieka, i sądownictwa międzynarodowego, będących emanacją liberalnej he-

---

<sup>28</sup> W. Sadurski, *Majority Rule, Democracy, and Populism: Theoretical Considerations*, „Sydney Law School Research Paper” No. 20/01, January. Autor zadaje w tym miejscu z pozoru paradoksalne pytanie o to, na ile demokracja jako taka to rządy większości. Jego zdaniem zależność między demokracją a rządami większości jest jednak złożona: „rządy większości jako a moralna i polityczna, nie stanowi sama z siebie usprawiedliwienia” (ibidem).

<sup>29</sup> P. Blokker, op. cit., s. 1434–1435. Autor wskazuje, że owa „wbudowana demokracja konstytucyjna”, jaka wykształciła się w powojennej Europie, rozumiana jest jako „odróżniający się projekt prawno-polityczny, w którym prawo i sądownictwo stają się coraz bardziej widoczne i z kolei są coraz bardziej wbudowane w międzynarodowe i transnarodowe reżimy prawne poprzez proces jurydyzacji (rozbudowy prawa w społeczeństwie) i judykalizacji (rosnące znaczenie instytucji sądowych)” (ibidem).

<sup>30</sup> P. Blokker, op. cit., s. 1449.

gemonii po 1945 r.<sup>31</sup> Wierzą oni, że instytucje międzynarodowe ingerują w kwestię suwerenności. Rządy populistyczne dążą więc do nowego sposobu odczytania prawa międzynarodowego, *de facto* podważając je<sup>32</sup>.

## 2. Kontrowersje wokół tzw. mechanizmu warunkowości

Przy okazji prac nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF) na lata 2021–2027 pojawiła się kwestia wprowadzenia tzw. mechanizmu warunkowości, który łączyłby zasadę rządów prawa z ochroną interesów finansowych UE<sup>33</sup>. Wobec wybuchu pandemii COVID-19 w marcu 2020 r.<sup>34</sup> i związanymi z nią katastrofalnymi skutkami zdrowotnymi i ekonomicznymi, UE dostrzegła konieczność złagodzenia szkód społeczno-gospodarczych poprzez wdrożenie bezprecedensowych środków „[...] wspierających konwergencję, odporność i transformację w Unii Europejskiej”. Miało to nastąpić poprzez powiązanie WRF ze skoncentrowanymi i ograniczonymi w czasie działaniami na rzecz odbudowy w ramach instrumentu *Next Generation EU* (NGEU)<sup>35</sup>.

W przypadku Polski transfer pierwszej transzy środków uzależniony został od wypełnienia zobowiązań w zakresie funkcjonowania systemu sądownictwa<sup>36</sup> –

<sup>31</sup> P. Blokker, O. Mazzoleni, *Judicial Populism: the Rule of the People against the Rule of Law* (*Editorial*), „Partecipazione e Conflitto” 2020, 13(3), s. 1412.

<sup>32</sup> K. Humble, *Populism and the Threat to International Law*, „Laws” 2022, 11, 50. Autor zauważa jednak, że nie można obarczać populizmu za wszelkie wyzwania, przed jakimi stoi prawo międzynarodowe. Wskazuje tu przykładowo podejście części mocarstw do Międzynarodowego Trybunału Karnego (*ibidem*).

<sup>33</sup> Zob. *Draft conclusions – special meeting of the European Council*, 5846/20, 14.02.2020, pkt 22 I 25 [dostęp: 16.02.2023].

<sup>34</sup> *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [dostęp: 11.05.2023].

<sup>35</sup> Konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej z 21.07.2020 r., EUCO 10/20. NGEU zbudowany został wokół pięciu haseł promujących zieloną i cyfrową transformację, zdrowie, odporność (ang. *resilience*) i równość: „Make it Green”, „Make it Digital”, „Make it Healthy”, „Make it Strong”, „Make it Equal” (*Next Generation EU – Make it Real*, [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en) [dostęp: 10.06.2023]). Zob. również: pkt 1 i 2 *Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej* z 11.12.2020 r., EUCO 22/20. W Konkluzjach przyznano, że budzący obawy projekt rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE należy interpretować w kontekście art. 4 ust. 2 TUE, „w szczególności tożsamości narodowej państw członkowskich nierozdzielnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, zasady przyznania kompetencji, jak również zasady obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich”.

<sup>36</sup> M. Sapała, M. Szczepański, *Wdrażanie „Next Generation EU” (NGEU). Jak radzą sobie państwa członkowskie? Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski. Aktualna sytuacja, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, PE 733,655 – wrzesień 2022 r.*, s. 1–4, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733665/EPRS-Briefing-733665-NRRP-Poland-PL.pdf> [dostęp: 06.2023].

zrealizowania tzw. super-kamieni milowych<sup>37</sup>. Niezależnie od przekonań ideowych, władze RP dobrowolnie zobowiązały się m.in. do wzmocnienia niezależności i bezstronności sądów, poprawę sytuacji sędziów, co do których toczą się postępowania dyscyplinarne, czy umożliwienie weryfikacji statusu sędziego pod kątem jego bezstronności i niezależności – bez narażenia na konsekwencje dyscyplinarne<sup>38</sup>.

Warto przy tym poczynić następujące zastrzeżenie: uzgodnione w toku wielomiesięcznych negocjacji warunki są mniej rygorystyczne, niż wynikało to z orzeczeń TSUE – co skądinąd spotkało się z krytyką części europejskich organizacji sędziowskich, które zdecydowały się wnieść pozew przeciwko Radzie UE do TSUE. Rada UE zdecydowała się bowiem odblokować fundusze dla Polski po wypełnieniu przez nią trzech kamieni milowych: 1) Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego ma zostać rozwiązana i zastąpiona niezależnym sądem; 2) zreformowany musi zostać system dyscyplinarny; 3) sędziowie, których dotyczą decyzje Izby Dyscyplinarnej będą mieć prawo do ponownego rozpoznania ich spraw przez nową izbę. Tymczasem, w ocenie czterech europejskich organizacji sędziowskich wskazane kamienie milowe nie osiągają tego, co jest wymagane dla zapewnienia efektywnej ochrony niezależności sędziów i sądownictwa, i lekceważą orzeczenia TSUE zapadłe w tym zakresie<sup>39</sup>.

Niezależnie od powyższego, 1.01.2021 r. – pomimo sprzeciwu Polski i Węgier na etapie głosowania<sup>40</sup> – weszło w życie rozporządzenie PE i Rady (UE, Euratom)

---

<sup>37</sup> Zob. np. A. Schwarcz, *Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, January 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL\\_BRI\(2023\)741581\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf) [dostęp: 12.05.2023 r.]

<sup>38</sup> Zob. Decyzja wykonawcza Rady z 1.06.2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności, COM(2022) 268 final, pkt 19, 44-49. Zob. również: Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności, COM(2022) 268 final – annex – komponent F: Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO. Zawarte tam są szczegółowe wytyczne co do poprawy systemu wymiaru sprawiedliwości. Planowane reformy miały wejść w życie do końca drugiego kwartału 2022 r.

<sup>39</sup> Zdaniem części europejskich sędziów, decyzja Rady UE szkodzi sytuacji zawieszonych sędziów w Polsce: przykładowo, TSUE orzekł, że polscy sędziowie dotknięci przez niezgodne z prawem procedury dyscyplinarne powinni być przywrócieni natychmiast, bez zwłoki czy postępowania, podczas gdy trzeci kamień milowy wprowadza procedurę trwającą ponad rok, z niepewnym wynikiem. Decyzja godzi także w całe sądownictwo europejskie i każdego europejskiego sędziego. Wszyscy sędziowie każdego jednego państwa członkowskiego są również sędziami europejskimi, stosującymi prawo UE, działającymi w systemie wzajemnego zaufania. Jeśli sądownictwo jednego czy więcej państw członkowskich przestaje gwarantować niezależność i poszanowanie podstawowych zasad rządów prawa, ma to niezaprzeczalny wpływ na całe sądownictwo europejskie (tzw. efekt rozlania; ang. *spillover effect*)”, (Press Release: Four European Organisations of Judges Sue EU Council for Disregarding EU Court’s Judgements on Decision to Unblock Funds to Poland, August 28, 2022, <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2022/08/PRESS-RELEASE-EN.pdf>, [dostęp: 10.06.2023].

<sup>40</sup> Polska i Węgry głosowały w Radzie przeciwko rozporządzeniu, zapowiadając równocześnie skargę do TSUE o stwierdzenie jego nieważności. Rozporządzenie przyjęte zostało przez Radę

2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości<sup>41</sup> służącego ochronie budżetu Unii. Ustanawia ono przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich<sup>42</sup>. Rozporządzenie to wprowadza mechanizm uzupełniający istniejące dotychczas instrumenty<sup>43</sup>.

Wyrokiem z 16.02.2022 r. TSUE oddalił, popieraną przez Węgry<sup>44</sup>, skargę Rzeczypospolitej Polskiej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej o stwierdzenie nieważności Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>45</sup>. Skarga wniesiona została w oparciu o art. 263 TFUE. Rozpatrywana była w pełnym składzie TSUE<sup>46</sup>.

---

UE kwalifikowaną większością głosów (zob. również: A. Wyrozumka, *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 26).

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. U. UE. L. z 2020 r. str. 433 z późn. zm.). W polskim dyskursie politycznym mechanizm warunkowości określaną bywa jako „pieniądze za praworządność”. Zauważyć trzeba, że warunkowość nie jest nowym instrumentem – od lat 80. dzisiejsza UE stosowała go w stosunkach zewnętrznych, uzależniając przyznanie pomocy humanitarnej od poszanowania praw człowieka. Następnie narzędzie to weszło również do stosunków wewnętrznych. W literaturze zwraca się uwagę, że upowszechnienie się stosowania przez UE mechanizmu warunkowości przesunęło akcent z zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, na „kulturę warunkowości” – czego kolejnym potwierdzeniem jest rozporządzenie 2020/2092 (J. Łacny, *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 11, s. 11–12).

<sup>42</sup> Art. 1 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>43</sup> Zob. motyw 14 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>44</sup> W tym samym dniu TSUE w części odrzucił, a w pozostałym zakresie oddalił skargę wniesioną przez Węgry (popieraną przez Rzeczypospolitą Polską), przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE (zob. pkt 364 wyroku TSUE z 16.02.2022 r., C-156/21, Węgry v. Parlament Europejski, rada Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C 2022, nr 148, poz. 7).

<sup>45</sup> Wyrok TS z 16.02.2022 r., C-157/21, Rzeczypospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej (Dz. U. UE 2022/C 148/11).

<sup>46</sup> Rzeczypospolita Polska zarzucała UE przede wszystkim brak kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia (pkt 62). Podniesiono, że „charakter i zakres kompetencji przyznanych Unii w traktatach nie pozwalają Radzie na ustanowienie mechanizmu, [...] który **powierza** instytucjom Unii kontrolę nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i od przestrzegania tych zasad uzależnia wypłatę środków z budżetu Unii” (pkt 63). Rząd polski podniósł również, że „rozporządzenie 2020/2092 ustanawia nowy, nieprzewidziany w traktatach mechanizm kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego. Tym samym wywołuje skutki równoznaczne ze zmianą traktatów, która nie może zostać dokonana w drodze zwykłego przepisu prawa wtórnego” (pkt 65 opinii) oraz „jako że cel tego mechanizmu pokrywa się z celem procedury z art. 7 TUE, rozporządzenie 2020/2092 prowadzi do obejścia stosowania tego artykułu, którego przesłanki są bardziej wymagające i zapewniają państwom członkowskim większe gwarancje” (pkt 66).

Rozporządzenie 2020/2092 ma na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej. Co ciekawe, urzeczywistnienie tej ochrony łączy się bezpośrednio z przestrzeganiem przez wszystkie państwa członkowskie jednej z podstawowych wartości, na której opiera się UE, a więc poszanowania państwa prawa. Jego naturalnym i niekwestionowanym elementem jest zaś istnienie niezależnych systemów sądownictwa.

Rozporządzenie wprowadza enumeratywnie wyliczony katalog okoliczności, które mogą wskazywać na naruszenie zasad państwa prawnego<sup>47</sup>.

W rozporządzeniu przypomniano, że każde z państw w momencie przystąpienia do UE akceptowało określony system wartości wskazanych w art. 2 TUE. Okoliczność ta uzasadnia oczekiwanie, że przestrzegane będzie zarówno prawo UE, które wartości te wciela w życie, jak i że prawo i praktyka państw członkowskich zgodna będzie „ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia”<sup>48</sup>. Wśród wartości unijnych, formalnie nie ułożonych hierarchicznie, na plan pierwszy wysuwa się poszanowanie zasady państwa prawnego. Jest ono bowiem

nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie<sup>49</sup>.

W sposób szczególny zależność ta ujawniać się ma w przypadku wykonywania budżetu UE: w takiej bowiem sytuacji

należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Są to m.in.: zagrożenie niezawisłości sądownictwa (art. 3 lit. a); 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 (art. 3 lit. b); ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar (art. 3 lit. c). Co istotne, „odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia [...], że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii” (art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2020/2092).

<sup>48</sup> Zob. motyw 5 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>49</sup> Motyw 6 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>50</sup> Motyw 7–8 rozporządzenia 2020/2092.

W tym kontekście umiejscowiono skonkretyzowaną w art. 19 TUE wartość, jaką jest państwo prawne. Otóż obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym – w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii; „samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów”<sup>51</sup>.

Rozporządzenie nie próbuje jednak opierać się na abstrakcyjnie pojmowanych wartościach: na potrzeby w nim wskazane wprowadza ono definicję legalną państwa prawnego, która – co warto zaakcentować – nie tylko nie koliduje z podstawowymi założeniami Konstytucji RP, ale wręcz potwierdza wspomnianą we wstępie spójność aksjologiczną i instytucjonalną.

I tak, państwo prawne w przyjętym w rozporządzeniu ujęciu, obejmuje:

[...] zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE<sup>52</sup>.

Wyrażono trudne do zakwestionowania przekonanie, że:

Zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów.

Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania zasady legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy<sup>53</sup> oraz zasady podziału władz<sup>54</sup>.

Rozporządzenie wskazuje również standardy, jakimi cechować powinno się niezależne sądownictwo, zdolne do ochrony interesów finansowych UE przed „bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych”<sup>55</sup>. Otóż z przymiotem niezawisłości sądownictwa łączą się następujące wymagania – gwarantowane zarówno na poziomie samych przepisów prawa, jak i w praktyce ich stosowania<sup>56</sup>:

<sup>51</sup> Zob. motyw 12 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>52</sup> Art. 2 lit. a rozporządzenia 2020/2092.

<sup>53</sup> Zob. Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, ZOTSISPI 2018, nr 2, poz. II-395.

<sup>54</sup> Motyw 3 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>55</sup> Zob. motyw 9 rozporządzenia 2020/2092.

<sup>56</sup> Zob. motyw 10 rozporządzenia 2020/2092.

- 1) Autonomia,
- 2) Brak podległości w ramach hierarchii służbowej,
- 3) Brak podporządkowania komukolwiek,
- 4) Wolność od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła,
- 5) Zapewnienie ochrony przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia.
- 6) Istnienie zasad zabezpieczających niezależność i bezstronność m.in. co do składu organu, sposobu powoływania jego członków, czasu trwania ich kadencji etc. – umożliwiających wykluczenie po stronie uczestników postępowania wszelkich uzasadnionych obaw co do „niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów”.

Zaprezentowany model ukształtowany został w orzecznictwie TSUE<sup>57</sup> i słusznie, jak się wydaje, zyskał dodatkową legitymację w randze powszechnie obowiązującego unijnego rozporządzenia.

Na marginesie dodać należy, że 18.03.2022 r. weszły w życie wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Wytyczne, podobnie jak przywoływane wyżej konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej, nie mają mocy prawnie wiążącej, jednak sformułowane tam główne tezy odzwierciedlającą logikę przyświecającą przyjętemu rozporządzeniu 2020/2092<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Zob. np. omówione wcześniej: wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18; wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18.

<sup>58</sup> Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (2022/C 123/02), Dz. U. UE. C. z 2022 r. Nr 123, str. 12. We wstępie podkreślono, że „Unia Europejska opiera się na praworządności. Poszanowanie państwa prawnego jest jedną z wartości będących fundamentem Unii, wspólnych państwom członkowskim, jak określono w art. 2 traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz w preambule TUE i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej” (ust. 1 pkt 1). Z kolei „Budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów wyrażających zasadę solidarności (art. 2 TUE), jedną z podstawowych zasad prawa Unii, opartą na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi w kwestii odpowiedzialnego wykorzystywania wspólnych zasobów z budżetu Unii. Jednakże to wzajemne zaufanie samo w sobie opiera się na zobowiązaniu każdego państwa członkowskiego do przestrzegania obowiązków, które na nim ciążyą na podstawie prawa Unii, oraz do stałego poszanowania wartości zawartych w art. 2 TUE, w tym wartości, jaką jest państwo prawne. Poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zawartych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania z wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego” (ust. 1 pkt 2 wytycznych). Zastrzeżono też, że art. 2 lit a) rozporządzenia nie ma na celu przedstawienia wyczerpującej definicji pojęcia państwa prawnego (ust. 1 pkt 11 wytycznych). Zob. również: wyrok z 23.04.1986 r., *Les Verts/Parlament*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23; zob. także wyrok z 20.04.2021 r., *Republika/II-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 61-65. wyrok z 16.02.2022 r., *Węgry/Parlament i Rada*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 126 i 129.

## Podsumowanie

Praworządność to słowo-klucz, które po 2015 r. stać się miało punktem zapalnym w relacjach pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską. Spór przeszedł od fazy dialogu politycznego nad kształtem krajowego systemu sądownictwa, poprzez zaangażowanie instytucji unijnych, do realnej blokady środków finansowych.

Analizując przyczyny takiego stanu rzeczy, zasadnym tropem wydaje się być podłoże czysto ideowe, a konkretnie – liberalny i populistyczny model demokracji. Ten pierwszy – dominujący w krajach Zachodu i świadomie przyjęty w Polsce po 1989 r. – zakłada funkcjonowanie niezależnych od władzy politycznej instytucji, stojących na straży praw podstawowych i programowo ograniczających dyktat aktualnej większości. Ten drugi odwołuje się do woli ludu jako absolutnego suwerena, odczytywanej rzekomo przez rządzących, której nie powinny blokować prawo i autonomiczne instytucje – w tym sądy.

W takim ujęciu na drugi plan schodzą argumenty prawne, faktycznie istniejąca formalna jedność aksjologiczna i instytucjonalna czy znane polskiemu konstytucjonalizmowi, a zwerbalizowane w orzecznictwie TSUE i rozporządzeniu 2020/2092 standardy demokratycznego państwa prawnego. Na plan pierwszy wysuwają się zaś kwestie polityczne i światopoglądowe.

Efekt ubocznym konfliktu jest sprowadzenie rządów prawa do groźnej dla demokracji roli podwójnego straszaka: „praworządność albo brak funduszy unijnych” (UE) *versus* „praworządność albo suwerenność” (RP).

## Bibliografia

### Publikacje naukowe

- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Unii Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (2021). Księga I, Warszawa 2022.
- Blokker P., *Populist Understandings of the Law: A Conservative Backlash?*, „Partecipazione e Conflitto” 2020, 13(3).
- Blokker P., Mazzoleni O., *Judicial Populism: the Rule of the People against the Rule of Law (Editorial)*, „Partecipazione e Conflitto” 2020, 13(3).
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020.
- Łacny J., *System warunkowości mający chronić budżet UE przed naruszeniami zasady państwa prawnego przez państwa członkowskie*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 11.

- Florczyk-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 4–11.
- Friedman N., *The Impact of Populism on Courts: Institutional Legitimacy and the Popular Will*, Oxford 2019.
- Gwiazdowski R., *(Nie)praworządność. Praktyka demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w świetle teorii prawa*, Warszawa 2023.
- Hoffmann T., Gárdos-Orosz F., *Populism and Law in Hungary – Introduction to the Special Issue*, „Review of Central and East European Law” 2022, 47.
- Humble K., *Populism and the Threat to International Law*, „Laws” 2022, 11, 50.
- Kovalčík M., *The instrumental abuse of constitutional courts: how populists can use constitutional courts against the opposition*, „The International Journal of Human Rights” 2022, Vol. 26, No. 7.
- Krastew I., Holmes S., *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, Warszawa 2020.
- Mounk Y., *Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*, Warszawa 2019.
- Muddle C., Kaltwasser C.R., *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford 2017.
- Muszyński M., *Tożsamość konstytucyjna jako granica lojalności państwa wobec UE*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 1.
- Nowicka Z., *Kontrola konstytucyjności a prawo pierwotne Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 3, s. 4–12.
- Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 12–18.
- Prendergast D., *The judicial role in protecting democracy from populism*, „German Law Journal” 2019, 20, s. 245–262.
- Sadura P., Sierakowski S., *Spółeczeństwo populistów*, Warszawa 2023.
- Sadurski W., *Majority Rule, Democracy, and Populism: Theoretical Considerations*, „Sydney Law School Research Paper” No. 20/01, January.
- Schroeder R., *The Dangerous Myth of Populism as a Thin Ideology*, „Populism” 2020, Vol. 3, Issue 1, s. 13–28.
- Świątkowski A., *Spór o prymat prawa unijnego nad konstytucjami państw członkowskich – déjà vu*, „Palestra” 2020, 11.
- Świątkowski A., *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19*, „Przegląd Sądowy” 2021, 10, s. 5–25.
- Tuleja P., art. 2, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Wyrozumska A., *Czy porozumienie w sprawie rozporządzenia „pieniądze za praworządność” będzie skuteczne?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1.

- Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, który rzekomo 'nie istnieje'*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2, s. 4–15.
- Wyrozumska A., *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021.
- Zubik M., Sokolewicz W., art. 2, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016.

### **Orzecznictwo**

- Wyrok ETPC z 7.08.2021 r., sprawa Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18).
- Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
- Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.
- Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK Seria A 2011 nr 9, poz. 97.
- Wyrok TK z 14.07.2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, nr 49.
- Wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, nr 65.
- Wyrok TK z 24.11.2021 r., K 6/21, OTK-A 2022, nr 9.
- Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16.
- Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18.
- Wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18.
- Wyrok TSUE z 19.11.2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-615/18.
- Wyrok TSUE z 15.07.2021 r., C-791/19.
- Wyrok TSUE z 16.02.2022 r., C-156/21.
- Wyrok TSUE z 16.02.2022 r., C-157/21.

### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. U. UE. L. z 2020 r. str. 433 z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 326/47 z 26.12.2012 r.).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

### **Źródła internetowe**

- Draft conclusions – special meeting of the European Council*, 5846/20, 14.02.2020, pkt 22 i 25 [dostęp: 16.02.2023].
- Next Generation EU – Make it Real*, [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en), [dostęp: 10.06.2023].

Press Release: Four European Organisations of Judges Sue EU Council for Disregarding EU Court's Judgements on Decision to Unblock Funds to Poland, August 28, 2022, <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2022/08/PRESS-RELEASE-EN.pdf>, [dostęp: 10.06.2023].

Schwarzc A., *Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, January 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL\\_BRI\(2023\)741581\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf), [dostęp: 12.05.2023].

WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, [dostęp: 11.05.2023].

## Inne

Decyzja wykonawcza Rady z 1.06.2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności, COM(2022) 268 final.

Komunikat Komisji –Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (2022/C 123/02), Dz. U. UE. C. z 2022 r. Nr 123.

Konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej z 21.07.2020 r., EUCO 10/20.

Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z 11.12.2020 r., EUCO 22/20.

Sapała M., Szczepański M., *Wdrażanie „Next Generation EU” (NGEU). Jak radzą sobie państwa członkowskie? Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski. Aktualna sytuacja*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, PE 733,655 – wrzesień 2022 r., s. 1–4, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski (europa.eu) [dostęp: 06.2023].

Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności, COM(2022) 268 final – annex – komponent F: Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO.

## The Rule of Law as a Bogeyman: Disputes Over Conditionality Mechanism

### Abstract

The rule of law principle is one of the pillars of contemporary liberal democracies. It is also a common value shared by the individual member states and the European Union. A vital element of the rule of law is to ensure access to effective legal protection carried out by independent, impartial and independent courts.

Despite nominally existing axiological unity, as well as formally adopted high standards of justice in Poland and the EU, a dispute over the understanding of the rule of law began in late 2015. The main focus of the conflict has been the profound changes to the Polish judicial system. One of the unveils of the crisis came to light with the work on the EU budget for 2021-2027, complemented by the Next Generation EU recovery programme and conditionality mechanism. The latter allows the EU to take special measures in cases when breaches of the rule of law principles affect or seriously risk affecting the EU budget or the EU's financial interests.

The conflict between the European Union and the Republic of Poland is primarily ideological and politically driven. The discrepancies with regard to the shape, meaning and principles of the third power seem to stem from the adoption of different paradigms – liberal and populist – in approaching the role of the judiciary in a democratic state.

**Keywords:** rule of law, liberal democracy, populism, conditionality, European Union.