

# Znaczenie i funkcja zasady państwa prawnego w ustroju UE

Witold M. Góralski

*Uniwersytet Warszawski*

Zasada Rule of Law należy do zasadniczych wartości ustrojowych, ujętych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Została ona rozwinięta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE i skonkretyzowana w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 16 grudnia 2020 r. Rozporządzenie wzmacnia kompetencje Komisji Europejskiej i jej autonomiczną funkcję jako strażniczki przestrzegania zasady Rule of Law przez państwa członkowskie. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie genezy państwa prawa w prawie pierwotnym UE oraz egzegeza Rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości ze zwróceniem uwagi na ustrojową konkretyzację zasady państwa prawa, normatywne ujęcie oraz ograniczenia systemowe związane z jego stosowaniem. Jako hipotezę badawczą przyjęto, że rozwój i konkretyzacja zasady państwa prawnego w prawie pierwotnym oraz jego normatywny wyraz w prawie pochodnym stanowią ważny krok w umocnieniu ustrojowych podstaw funkcjonowania UE połączony z możliwością wymuszenia przez KE przestrzegania zasady państwa prawa/praworządności przez państwa członkowskie.

*Słowa kluczowe:* zasada państwa prawa, system wartości UE, nowe ramy praworządności, ochrona „państwa prawnego” w prawie pochodnym UE.

## Wprowadzenie

Dla rozwoju i konkretyzacji zasady państwa prawa jako unijnej wartości i zasady ustrojowej kapitalne znaczenie miało przyjęcie 16 grudnia 2020 r. przez Parlament Europejski i Radę Rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu<sup>1</sup>. Było ono ukoronowaniem wieloletnich prac i zabiegów Komisji Europejskiej o ochronę tej zasady w praktyce unijnej w związku z drastycznymi przypadkami jej naruszania, dodajmy, nie tylko incydentalnie, ale – co groźniejsze – systemowo przez niektóre państwa członkowskie, wśród których groźnym przypadkiem była Polska od 2015 r. Wejście w życie wskazanego Rozporządzenia

---

**Witold M. Góralski** – profesor doktor habilitowany, Uniwersytet Warszawski, profesor nadzwyczajny w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

<sup>1</sup> W Dz. Urz.UE L 433 I, s. 1–11.

poprzedził kilkuletni dialog polityczny KE z państwami członkowskimi<sup>2</sup>, łamiącymi tę zasadę poprzez różnego rodzaju zmiany ustrojowe, w szczególności dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Wraz z wejściem w życie cytowanego Rozporządzenia KE jako strażnik traktatów uzyskała szczególny „instrument ustrojowy” do skutecznego przeciwdziałania dezintegracji podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, którego znaczenie będzie możliwe do sprawdzenia dopiero po zastosowaniu w praktyce unijnej.

Przedmiotem niniejszego opracowania w pierwszej kolejności będzie przedstawienie genezy państwa prawa w prawie pierwotnym UE, w szczególności procesu jego dowartościowania w systemie prawa unijnego na tle dialogu politycznego KE z Polską i Węgrami. Druga część opracowania poświęcona jest egzegezie Rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości ze zwróceniem uwagi na ustrojową konkretyzację zasady państwa prawa, normatywne ujęcie oraz ograniczenia systemowe związane z jego stosowaniem. Poza analizą znaczenia i funkcji państwa prawnego w świetle nowej sytuacji prawno-ustrojowej (po wejściu w życie przedmiotowego Rozporządzenia) pozostawała kwestia skuteczności jego stosowania w związku z ograniczeniami politycznymi przyjętymi w Konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 10–11 grudnia 2020 r.<sup>3</sup> Nie zmienia to podstawowej hipotezy badawczej przyjętej do opracowania, że rozwój i konkretyzacja zasady państwa prawnego w prawie pierwotnym oraz jego normatywny wyraz w prawie pochodnym stanowią ważny krok w umocnieniu ustrojowych podstaw funkcjonowania UE połączony z możliwością wymuszenia przez KE przestrzegania zasady państwa prawa/praworządności przez państwa członkowskie.

### **Geneza zasady „rządów prawa” w prawie pierwotnym Unii Europejskiej**

Bez obawy pomyłki za źródło zasady „rządów prawa” (lub zamiennie państwa prawnego) można przyjąć orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Już na przełomie lat 70. i 80. Trybunał traktował zasadę „rządów prawa” jako podstawę funkcjonowania Wspólnot, z której wynikają uprawnienia jednostki (np. podniesienia zarzutu nieważności wobec konkretnego aktu wspólnotowego) oraz obowiązki państw członkowskich i instytucji, które nie mogą uniknąć sądowej kontroli legalności ich działań w celu ustalenia ich zgodności z traktatami, czyli podstawową kartą konstytucyjną<sup>4</sup>. Kategoria „rządów prawa”, zanim uzyskała normatywny wymiar, była wymieniona

<sup>2</sup> Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres dialogu politycznego 2016–2017*, wybór i oprac. Jan Barcz et al. (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2020).

<sup>3</sup> Co EURO 17-CONCIL 8/. Źródło: EUCO 22/20.

<sup>4</sup> Por. Wyrok ETS z 13.02.1979 w sprawie 101/78 Granaria VB p-ko Hoofdprodukttschap voor Akkerbouwprodukten (Zb. Orz. 1979, s. 623) oraz Wyrok z 23.04.1986 w sprawie 294/83 Parti ecologiste „Les Verts” p-ko PE (Zb. Orz. 1986, s. 1339, pkt. 23.). Cyt. za Justyna Maliszewska-Nienartowicz, „Zasada rządów prawa w UE”, w: *Ustrój UE*, t. 2, red. Jan Barcz (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2010), 199 i n.

w preambule do Traktatu z Maastricht (1992)<sup>5</sup>, stanowiła także ważny cel Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>6</sup>.

Po pierwszej rewizji tego traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. do art. 6(F) Traktatu amsterdamskiego z 1997 r.<sup>7</sup> wprowadzono szeroki katalog wartości unijnych, w tym Rule of Law (początkowo tłumaczoną na język polski także jako **praworządność**)<sup>8</sup>. Kolejny traktat rewizyjny – nicejski (dalej TN) powtarza aksjologiczne podstawy UE. W Traktacie reformującym z Lizbony z 2007 r.<sup>9</sup> zostają one w tym samym brzmieniu (poza poprawkami redakcyjnymi) przeniesione do art. 2 Traktatu o UE. Między ujęciem „państwa prawnego” w TA i TN a Traktatem lizbońskim istnieje jednak pewna różnica, jako że początkowo „państwo prawne” było traktowane jako zasada, od Lizbony zaś jako jedna z wartości, które są wspólne państwom członkowskim<sup>10</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w aktualnym ujęciu art. 2 TUE (a więc także „państwo prawne”) ma nie tylko znaczenie aksjologiczne, lecz także polityczne i normatywne. Wskazują na to różne przesłanki. Od wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego możliwość ubiegania się przez „każde państwo europejskie [...] o status członka UE” (art. 49) była uzależniona od przestrzegania zasad wymienionych w ówczesnym art. 6 TA. Ponadto ze względu na obawy związane z perspektywą rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej do TA dodano procedurę ochrony wartości unijnych, łącznie z sankcjami, na wypadek gdyby doszło do „poważnego i uprzejmego naruszenia przez Państwo Członkowskie” zasad wymienionych w art. 6 ustęp 1 TA. O zastosowaniu art. 6 TA decydowała Rada UE w specyficznym składzie „głów państw lub szefów rządów”.

Przyjętą formułę ochrony wartości unijnych dopracowano przy kolejnym nicejskim traktacie rewizyjnym<sup>11</sup> przez dodanie ustępu 1 do art. 7, nazywanego także mechanizmem wstępnym (a w publicystyce również procedurą zawstydzenia), różnicując przy tym zarówno tryb głosowania nad decyzjami o zawstydzeniu lub objęciu sankcjami, jak i przekazując w tej kwestii kompetencje dwóm różnym co do charakteru instytucjom unijnym. „Zawstydzenie” powierzono Radzie, natomiast nakładanie sankcji Radzie Europejskiej. Wskazane zmiany upolityczyły procedurę ochrony wartości unijnych. Nie pozostało to bez negatywnych następstw dla skuteczności postępowania w trybie art. 7 TUE.

<sup>5</sup> Dz.U. WE C 191/1992, s. 1.

<sup>6</sup> Szerzej Jacek Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 103 i n.

<sup>7</sup> Dz.U. WE C 340/1997, s. 1.

<sup>8</sup> „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz **praworządności**, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich. Za: *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tafelska (Lublin: Wydawnictwo MorpoL, 1999), t. III, s. 53.

<sup>9</sup> Dz.U. UE C 306, s. 1.

<sup>10</sup> Szerzej od strony doktrynalnej Jarosław Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2012).

<sup>11</sup> Dz.U. UE 2004.90.864(32).

## **Proces konkretyzacji zasady państwa prawa/praworządności w ustroju UE**

### *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*

Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego kilka państw ze względu na ewidentne naruszenia art. 2 TUE kwalifikowało się do wszczęcia postępowania o zawstydzenie. Do tego jednak nie doszło. KE, zdając sobie sprawę, że mechanizm wstępny (ust. 1 art. 7 TL) ma charakter mocno polityczny, postanowiła stworzyć sobie przestrzeń do dodatkowego oddziaływania na państwa członkowskie, bez potrzeby robienia użytku, czyli przygotowania „uzasadnionego wniosku” w trybie ust. 1 art. 7 TUE. W tym celu wydała Komunikat zatytułowany *Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności*<sup>12</sup>, który państwa członkowskie zaakceptowały bez zastrzeżeń. Ten ważny aspekt taktyczny Komunikatu stanowił jednak tylko dodatek do tego, co było w nim najistotniejsze<sup>13</sup>. W pierwszej kolejności w Komunikacie sformułowano definicje i zarazem podstawy praworządności<sup>14</sup> (synonim „państwa prawnego”), enumeratywnie wymieniając, że się na nią składają: legalność, czyli przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależne i bezstronne sądy, skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych oraz równości wobec prawa. Dodatkowo KE zwracała uwagę na ustrojowe znaczenie praworządności dla procesu unijnego, wskazując, że:

- a) praworządność jest podstawą każdej nowoczesnej demokracji i zarazem podstawową zasadą wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich;
- b) zasada praworządności stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego prawa konstytucyjnego i organizacji międzynarodowych w zakresie regulowania władzy publicznej;
- c) zasada praworządności gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Tekst w: COM(2014) 158 final, także w: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, praca zbiorowa pod red. Jana Barcza i Anny Zawidzkiej-Łojek (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2018), 86.

<sup>13</sup> Szerzej Jan Barcz, „Praworządność jako podstawowa wartość spajająca proces integracji europejskiej”, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, wybór i oprac. Jan Barcz et al. (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 202), 16 i n.

<sup>14</sup> W UE przez długi czas brakowało definicji „państwa prawnego” [...] zakres przedmiotowy art. 2 TUE pozostawał niedookreślony, zaś UE opierała się na standardach Rady Europy [...] definicji rządów prawa wypracowanych w ramach Komisji weneckiej”. Za: Barcik, *Ochrona praworządności*, 139.

<sup>15</sup> Szerzej Witold M. Góralski, „System wartości Unii Europejskiej i jego polityczna oraz prawna ochrona w świetle traktatów”, w: *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej*

W ten sposób KE uruchomiła **trójstopniowe postępowanie** wobec państwa, w którym zaczęło dochodzić do naruszeń praworządności. Pierwszy etapem wdrożenia nowych ram miał być dialog KE z takim państwem w celu zapobieżenia systemowemu zagrożeniu praworządności, zanim przerodzi się ono w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”(art. 7 TUE). Kluczem, który otwierał KE drogę do wszczęcia postępowania na tej podstawie, miały być ewidentne zagrożenia systemowe, zdefiniowane wg nowych ram jako: zagrożenia porządku politycznego, instytucjonalnego lub prawnego (chodziło o strukturę konstytucyjną państwa), a więc podział władz, niezależność i bezstronność sądownictwa lub systemu kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej. Kolejnym warunkiem zastosowania nowych ram było ustalenie, że krajowe środki ochronne w zakresie praworządności nie są nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom. Cała procedura pierwszego etapu ochrony praworządności została w Komunikacie szczegółowo sformułowana, ze wskazaniem, że KE może w ramach tego postępowania korzystać z informacji na temat stopnia zagrożenia praworządności w państwach członkowskich z takich źródeł, jak organy Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE, także z ustaleń wielu innych niezależnych struktur, przede wszystkich sądowych na poziomie europejskim.

Postępowanie KE prowadzone na podstawie nowych ram praworządności kończyło „zalecenie” podawane do publicznej wiadomości także co do jego treści. Dopiero nieskuteczność zaleceń Komisji, sformułowanych na podstawie Nowych Ram Praworządności, pozwala Komisji na przejście do drugiego etapu postępowania. Sygnalizuje go „uzasadniony wniosek” Komisji w trybie ust. 1 art. 7 TUE o wszczęcie postępowania przed Radą UE o zawstydzenie państwa członkowskiego (czyli „stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2”<sup>16</sup>). Przejście do drugiego etapu postępowania nie zamyka KE drogi do zastosowania art. 258 TFUE, gdy KE uzna, że „Państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów”<sup>17</sup>. Także do występowania w tej kwestii przez sądy państw członkowskich z pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 267 TFUE. Między wskazanymi postępowaniami zachodzi przy tym istotna różnica. Pierwsze prowadzone na podstawie art. 7 TUE ma charakter polityczny<sup>18</sup>, podczas gdy pozostałe postępowania przed TSUE mają charakter prawny i w przypadku stwierdzenia naruszeń praworządności prowadzą do orzeczenia TSUE z różnym skutkiem prawnym. W trybie art. 258 TUE wyrok TSUE ma zobowiązujący charakter, w trybie prejudycjalnym tylko ustalający.

---

*rocznicy urodzin*, red. Arkadiusz Cudak, Iwona Małgorzata Szkotnicka (Warszawa: Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, 2018), 15 i n.

<sup>16</sup> Art. 7 TUE, w: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13 i n.

<sup>17</sup> Art. 258 i n. TFUE, w: Dz.Urz. UE 202 z 7.06.2016, s. 47 i n.

<sup>18</sup> Szerzej Barcik, *Ochrona praworządności*, 144 i n.

## „Polski wkład” w implementację Nowych Ram Praworządności

13 stycznia 2016 r. KE wszczęła wobec Polski procedurę na rzecz ochrony praworządności, która trwała do 20 grudnia 2016 r.<sup>19</sup> W tym okresie prowadzono intensywny dialog polityczny z Polską, w którego ramach przekazano rządowi RP trzykrotnie Zalecenia. Pierwsze, z 27 lipca 2016 r.<sup>20</sup>, wsparte Zaleceniami „uzupełniającymi” z 21 grudnia 2016 r.<sup>21</sup> Drugie były datowane na 26 lipca 2017 r.<sup>22</sup>, trzecie zaś na 20 grudnia 2017 r.<sup>23</sup> Zalecenia KE odzwierciedlają etapy rozwoju konfliktu unijno-polskiego wokół przestrzegania praworządności, który dopełnia wymiana listów między KE a Polską dotyczących poszczególnych kontrowersyjnych spraw wynikających z tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości<sup>24</sup>.

Analiza Zaleceń KE pozwala na odtworzenie kolejnych kroków legislacyjnych podejmowanych przez rząd RP w celu ustrojowego „ubezpieczeniowego” sądownictwa w Polsce m.in. przez uzależnienie go od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w rzeczywistości od rządzącej formacji partyjnej – Zjednoczonej Prawicy. Dotyczyło to w pierwszej kolejności Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK), następnie Krajowej Rady Sądownictwa (dalej KRS), następnie sądów powszechnych, w połączeniu z próbami podporządkowania Sądu Najwyższego. Istotę Zaleceń stanowią sugestie KE zaprzestania naruszania zasad państwa prawa oraz wskazania, jakie kroki należy podjąć, aby ten stan rzeczy naprawić.

Podsumowaniem krytycznej reakcji KE na tzw. reformę sądownictwa w Polsce, którą wspierała wymiana 25 pism z rządem RP oraz liczne spotkania komisarzy KE zarówno z rządem, jak i ze środowiskiem prawniczym, także wzięcie pod uwagę stanowiska niezależnych instytucji i organów międzynarodowych w sprawie naruszeń praworządności w Polsce, był *Uzasadniony wniosek KE do Rady z dnia 20 grudnia 2017 r. o stwierdzenie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę wartości, których mowa w art. 2 TUE”*<sup>25</sup>. Wniosek KE został oparty na dwóch tezach: **a) o zagrożeniu** niezależności TK i tym samym jego ustrojowej funkcji, ilustrowanych wadliwym składem Trybunału Konstytucyjnego, brakiem publikacji jego orzeczeń, nieprawidłowym powołaniem prezesa TK, **b) o zagrożeniu** niezależności sądów powszechnych, ilustrowany wieloma kontrowersyjnymi zmianami w ustawie o Sądzie Najwyższym, zmianami w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa i prawie o ustroju sądów powszechnych, a także ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa. Konkluzją

<sup>19</sup> Zob *Problem praworządności w Polsce*, 109.

<sup>20</sup> Tamże, 143.

<sup>21</sup> Tamże, 174.

<sup>22</sup> Tamże, 212.

<sup>23</sup> Tamże, 235.

<sup>24</sup> Szerzej Rafał Szyndlauer, „Dialog dotyczący praworządności między Polską a instytucjami UE – perspektywa Komisji Europejskiej”, w: *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. Jan Barcz, Anna Zawidzka-Łojek (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2018), 19 i n.

<sup>25</sup> Tamże, 267.

Wniosku był projekt dwupunktowej Uchwały Rady UE. W pierwszym KE proponowała stwierdzenie, że w Polsce „*istnieje* wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” art. 2 TUE, w drugiej proponowano zobowiązanie Polski do wykonania wszystkich dotychczasowych Zaleceń KE<sup>26</sup>. Od tego czasu „uzasadniony wniosek” KE wciąż czeka na rozpatrzenie przez Radę UE. Powód – brak odpowiedniej większości państw członkowskich (wg art. 7 ust. TUE – „czterech piątych państw członkowskich”) do przegłosowania wniosku KE. Przedłużająca się z powodów politycznych procedura w Radzie UE okazała się w rezultacie mało skuteczna, uświadamiając KE konieczność poszukiwania innych rozwiązań prawnych potrzebnych w celu ochrony praworządności.

Dwuletnia aktywności KE w sporze z RP o przestrzeganie praworządności zaowocowała w rezultacie podsumowaniem tych doświadczeń w dwóch istotnych merytorycznie komunikatach KE z 3 kwietnia 2019 r.<sup>27</sup> i 17 lipca 2019 r.<sup>28</sup>, skierowanych do instytucji unijnych. Pierwszy komunikat, oparty na ustrojowej tezie: „praworządność jest filarem naszej wizji przyszłości Europy”, „zawierał projekt skutecznej ochrony praworządności w UE”, za którą odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie. KE przedstawiła przy tej okazji także koncepcję ochrony praworządności opartą na **a) skutecznej ochronie sądowej**, której podstawę stanowią niezawisłość sędziów i niezależność sądów (art. 19 ust. TUE), oraz nowej formule **b) ochrony budżetu** przed negatywnym wpływem skutków naruszenia praworządności. KE powoływała się przy tym na doświadczenia w związku z wprowadzeniem w życie mechanizmu „współpracy i weryfikacji” (wypróbowany w Rumunii i Bułgarii w okresie przedakcesyjnym), także w pracy Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych i Europejskiego Funduszu wspierającego politykę w dziedzinie sprawiedliwości i bezpieczeństwa.

W ramach katalogu środków i mechanizmów kontroli przestrzegania i umacniania praworządności KE zaproponowała ponadto koncepcję upowszechniania unijnych standardów praworządności w powiązaniu ze zdolnością UE do reagowania na naruszenie praworządności w państwach członkowskich. Komunikat KE z 17 lipca 2019 r., upowszechniony po posiedzeniu w maju 2019 r. Rady Europejskiej w Sybinie, która w konkluzjach zobowiązała się „*chronić naszego sposobu życia, demokracji i praworządności*”<sup>29</sup>, informuje o dalszych kierunkach działań na rzecz przestrzegania i umacniania praworządności w UE, reasumując koncepcję zawartą w Komunikacie z 3 kwietnia 2019 r.

W rezultacie zawarte w komunikatach KE z 2019 r. środki ochrony praworządności w połączeniu z mechanizmami współpracy i weryfikacji były kolejnym krokiem w kierunku ustanowienia zasad przestrzegania praworządności z perspektywą jego normatywnego ujęcia, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony unijnego budżetu.

---

<sup>26</sup> Tamże, 309.

<sup>27</sup> Komunikat KE do instytucji UE w sprawie praworządności, tamże, 312.

<sup>28</sup> Tamże, 334.

<sup>29</sup> Deklaracja z Sybina z 19.05.2019 r., w: Press PL, Komunikat prasowy 335/19.

## Ustrojowy spór o normatywne podstawy przestrzegania zasady państwa prawa w świetle prawa unijnego *Anno Domini* 2020

Konsekwentnie realizowany przez KE od 2015 r. proces „dowartościowywania” zasady państwa prawnego/praworządności w ustroju UE (tworzenia pragmatyki jej stosowania) osiąga w 2020 r. apogeum. Wyznacza go inicjatywa Prezydencji niemieckiej powiązania praworządności (tzw. system warunkowości) z Wieloletnimi Ramami Finansowymi, w praktyce z kolejnym unijnym budżetem UE oraz gigantycznym (finansowo) programem sanacji gospodarki europejskiej nazwanym Nex Generation EU (Planem Odbudowy) w związku z kryzysem gospodarczym wywołanym ogólnoswiatową pandemią. Wprowadzenie w życie tej koncepcji wymagało przyjęcia jej jednomyślnie przez Radę Europejską, następnie, już w formie konkretnych aktów prawnych, przez Parlament Europejski i Radę UE oraz – w odniesieniu do Planu Odbudowy – także wyrażenia na niego zgody przez wszystkie parlamenty narodowe państw członkowskich. W tym ostatnim przypadku zakładano bowiem pozyskanie 750 mld euro na odbudowę gospodarki unijnej na światowych rynkach finansowych (poprzez emisje euroobligacji), gwarantowanych przez wszystkie państwa członkowskie. W praktyce istotę niemieckiej propozycji odzwierciedlał pakiet trzech rozporządzeń<sup>30</sup> o: a) systemie warunkowości służącemu ochronie unijnego budżetu; b) wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027; c) Instrumentach UE na rzecz Odbudowy.

### Polityczny wymiar sporu o praworządność

Przygotowanie UE do przyjęcia budżetu na bazie Wieloletnich Ram Finansowych i Planu Odbudowy i wreszcie do ustalenia normatywnych podstaw pragmatyki praworządności przebiegało w 2020 r. w kilku odsłonach.

**Pierwszą odsłoną** nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r., na którym dochodzi do poparcia przez wszystkie państwa członkowskie niemieckiej koncepcji pakietu trzech rozporządzeń, generalnie służących ochronie Unii przez kryzysem gospodarczym. Polskie i węgierskie zastrzeżenia dotyczące powiązania tej koncepcji z mechanizmem warunkowości zostają „rozwiązane” kompromisowym zapisem konkluzji nr 22–24<sup>31</sup>.

**Druga odsłona** rozpoczyna eskalację sporu o praworządność między UE a Polską (także z Węgrami) na wyższym pułapie proceduralnym. 30 września 2020 r. KE ogłosiła roczne sprawozdanie (nazywane Raportem) na temat praworządności w 2020 r. (sytuacja w zakresie praworządności w UE) dotyczące wszystkich państw członkowskich<sup>32</sup>. Dużo miejsca zajmuje w nim niezwykle krytyczny opis deliktów praworządności popełnionych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru sprawiedliwości.

<sup>30</sup> Które zostały przyjęte i ogłoszone w Dz.Urz. UE L 433 I, s. 1–11.

<sup>31</sup> Źródło: EUCO CO Eur 8 CONCL 4.

<sup>32</sup> Źródło: SWD (2020) 320 final.



Bezpośrednim następstwem Raportu była podjęta 7 października 2020 r. Rezolucja PE w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych<sup>33</sup>. Przesądzała ona stanowisko PE w sprawie konieczności uchwalenia rozporządzenia dotyczącego systemu warunkowości w celu ochrony unijnego budżetu.

Dla Polski i Węgier, od kilku lat piętnowanych politycznie w związku z poważnymi naruszeniami praworządności, dodatkowo dobrze udokumentowanymi i włączonymi do Raportu, zapowiadało to daleko idące konsekwencje, a mianowicie możliwość wdrożenia wobec nich przez KE (w przypadku uchwalenia wspomnianego rozporządzenia o systemie warunkowości) postępowania o systemowe naruszenia praworządności **na nowej podstawie prawnej**. Wiązało się to dla tych państw z realnym zagrożeniem wstrzymania subwencji unijnych zarówno budżetowych, jak i z programu odbudowy. Projekt tego rozporządzenia zastał na początku listopada 2020 r. przyjęty w ramach tzw. Trilogu (szczebel politycznym – PE, Radę UE i KE) oraz zaakceptowany przez COREPER (Komitet Stałych Przedstawicieli). W tym ostatnim przypadku 25 ambasadorów państw członkowskich jednomyślnie poparło przyjęcie przez Radę UE wspomnianego pakietu, przygotowanego przez niemiecką Prezydentę. Polska i Węgry głosowały przeciw, zapowiadając brak poparcia także dla pozostałych aktów prawnych unijnego pakietu.

Polsko-węgierskie stanowisko odrzucające nowe unijne podstawy ochrony praworządności miało podwójny charakter. Z jednej strony było politycznym szantażem, odmawiano bowiem także poparcia dla unijnego budżetu i Programu Odbudowy w celu spowodowania odrzucenia systemu warunkowości, czyli umocnienia praworządności w UE. Z drugiej strony podważano unijną koncepcję odbudowy unijnej gospodarki po pandemii (w tym własnej) w imię absurdalnie uzasadnianej „ochrony suwerenności” w ramach ustroju unijnego<sup>34</sup>.

### **Kompromis interpretacyjny do rozporządzenia o systemie warunkowości**

Przewyciężenie tego impasu to wreszcie **trzecia odsłona** sporu o praworządność o szczególnym znaczeniu politycznym, ekonomicznym i wreszcie ustrojowym nastąpiło po kolejnym nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2020 r. Efektem tego posiedzenia były Konkluzje, w których zawarto kompromis „interpretacyjny” (czytaj polityczny) dotyczący projektu rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącemu ochronie budżetu<sup>35</sup>. Polska i Węgry uznały

<sup>33</sup> Źródło: P9\_TA-PROV (2020)2072(INI) Full/PL-10.7.2020.

<sup>34</sup> Krytycznie Jan Barcz, Robert Grzeszczak, Artur Nowak-Far, Jan Truszczyński, „Praworządność a unijne fundusze: veto – scenariusz wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. W sprawie niedopowiedzeń, przekłamań i zwykłych bzdur”, w: *Team Europe*, dostęp: 30.11.2020, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16346>.

<sup>35</sup> Co EUR 17-CONCIL 8. Źródło: EUCO 22/20.

go za pozytywną przesłankę do zmiany ich dotychczasowego stanowiska, który tym samym odtworzył drogę do przyjęcia przez instytucje unijne całego pakietu wspomnianych rozporządzeń bez żadnej zmiany merytorycznej lub redakcyjnej. Na przyjęcie rozporządzenia o Planie Odbudowy parlamenty narodowe państw członkowskich mają czas do kwietnia 2021 r. włącznie.

Konkluzje Rady Europejskiej zawierają kilka istotnych zaleceń. Ich część wstępna zawiera powtórzenie ważniejszych konstatacji preambuły Rozporządzenia z podkreśleniem, że jego stosowanie będzie „obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach”<sup>36</sup>. Nowe elementy Konkluzji w stosunku do Rozporządzenia o systemie warunkowości (dalej Rozporządzenie) dotyczą w znaczeniu procesowym zobowiązania KE do opracowania sposobu, jak będzie stosować Rozporządzenie z warunkiem, że w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności Rozporządzenia wytyczne zostaną sfinalizowane po wyroku TSUE<sup>37</sup>. Wszczęcie procedury warunkowości zostało uzależnione od pogłębionego dialogu z państwem członkowskim. Do Konkluzji przyjęto też istotne założenie, a mianowicie stosowania Rozporządzenia jako „integralnej części cyklu budżetowego [...] od 1 stycznia 2021 r.”<sup>38</sup>. W znaczeniu materialnym w Konkluzjach podkreśla się jego pomocniczy charakter i ściśle powiązanie z budżetem, ponieważ „samo stwierdzenie naruszenia praworządności nie wystarcza do jego uruchomienia”<sup>39</sup>. Dodano przy tym, że czynniki określone w Rozporządzeniu nie mogą mieć charakteru „uogólnionych braków”. W doktrynie Konkluzje RE z 11/12 grudnia 2020 r. zostały poddane szczegółowej analizie<sup>40</sup>. Nie jest przy tym pozbawione słuszności stwierdzenie, że „wymogi, którymi obwarowane jest Rozporządzenie, sprawiają, że stosowanie mechanizmu warunkowości może być trudne”<sup>41</sup>.

## **Zasada państwa prawnego w świetle rozporządzenia PE i Rady z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służących ochronie budżetu**

### **Relacja „państwo prawne” a budżet UE**

Rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu, którego traktatową podstawę stanowił art. 322 ust. 1 lit. „a” TUE, zostało

<sup>36</sup> Konkluzje WRF/NGEU, pkt 2.a. Źródło: tamże.

<sup>37</sup> Jeśli jedno z państw członkowskich wystąpi ze skargą (Polska ją już zapowiedziała) w trybie art. 263 TUE w celu sprawdzenia jego legalności.

<sup>38</sup> Pkt 2.k Konkluzji.

<sup>39</sup> Pkt 1d preambuły Rozporządzenia.

<sup>40</sup> Barcz, Grzeszczak, Nowak-Far, Truszczyński, „Praworządność a unijne fundusze”; Nowak, Truszczyński, „Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.”, w: *Team Europa*, z 17.12.2020, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16346>.

<sup>41</sup> Anna Wyrozumska, „Porozumienie w sprawie rozporządzenia «pieniądze za praworządność» może okazać się skuteczne”, *Team Europa* z 22.12.2020, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16650>.

uchwalone kwalifikowaną większością głosów członków Rady i bezwzględną większością w PE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

**Podstawową funkcję** Rozporządzenia zawarto w art. 1, wskazując na relacje między ochroną budżetu a naruszeniami „państwa prawnego”, gdyż przepisy tego aktu są „niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawa”<sup>42</sup> w państwach członkowskich. *A contrario* – naruszanie zasad państwa prawa w państwach członkowskich stanowi zagrożenie dla budżetu UE. Rozporządzenie, jak i jego preambuła relacje „państwo prawne” a budżet (i odwrotnie) rozciągają na „zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii” oraz „ochronę interesów finansowych Unii”<sup>43</sup>, wskazując w tym przypadku na jego związek z Konkluzjami Rady Europejskiej z 11 lipca 2020 r., które podobnie jak budżet są chronione „zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE”<sup>44</sup>.

Implementację wskazanej relacji dopełnia odwołanie się do art. 317 TFUE, a pośrednio także do art. 322 TFUE, który był podstawą traktatową jego uchwalenia poprzez wskazanie, że do unijnego budżetu zalicza się także „zasoby z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy” oraz „pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii”<sup>45</sup>. W rezultacie kategoria „budżet Unii” rozumiana jest szeroko, ponieważ składają się na nią także poza samym budżetem (zarządzanie finansami w ramach budżetu należy traktować jako synonim budżetu) także interesy finansowe Unii, zasoby z Instrumentu Odbudowy oraz pożyczki i inne interesy gwarantowane przez budżet Unii.

Wskazana relacja jest istotna do prawidłowego odczytu Rozporządzenia. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w systematyzacji hierarchii zawartych w nim problemów. W pierwszej kolejności zdefiniowano na potrzeby niniejszego aktu „naruszenia zasad państwa prawnego”<sup>46</sup>, które polegają na: ograniczeniach niezawisłości sądownictwa, niezapobieganiu arbitralnym i bezprawnym decyzjom organów publicznych, ograniczeniu dostępności i skuteczności środków prawnych. Każdy z tych deliktów ustrojowych został w Rozporządzeniu szczegółowo skonkretyzowany.

W drugiej kolejności sformułowano w tym akcie warunki przyjmowania „odpowiednich środków” 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”<sup>47</sup>. Ten związek między naruszeniami zasad państwa prawnego a wykonywaniem budżetu, w szczególności

<sup>42</sup> Dz.Urz. UE L 433 I, s. 1–11.

<sup>43</sup> Art. 4 Rozporządzenia, tamże.

<sup>44</sup> Pkt 2 preambuły Rozporządzenia.

<sup>45</sup> Pkt 7 preambuły Rozporządzenia.

<sup>46</sup> Art. 3 Rozporządzenia.

<sup>47</sup> Art. 4 pkt 1 Rozporządzenia.

jego kontroli zarówno finansowej, jak i sądowej i wielu innych aspektów związanych z procedurami jego stosowania i ochrony, został w Rozporządzeniu szczegółowo opisany, aby można je było zastosować w postępowaniu o naruszenia zasady państwa prawa poprzez procedurę wdrożenia „odpowiednich środków”. W tym ostatnim przypadku należy przez to rozumieć różne przewidziane przepisami tego aktu sankcje wobec państw członkowskich. „Środki” ochrony budżetu w Rozporządzeniu są wymienione enumeratywnie<sup>48</sup> i usystematyzowane w zależności od form realizacji budżetu przez KE, a więc gdy wykonuje ona budżet w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego lub gdy Komisja wykonuje budżet w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi. Gama „środków” do wykorzystania przez KE w celu ochrony budżetu na skutek naruszeń zasady państwa prawnego jest bardzo szeroka, poczynając od zawieszenia płatności przez zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych po zawieszenie zatwierdzenia programu lub wstrzymania biegu terminów płatności<sup>49</sup>. Uzupełnieniem głównych postanowień Rozporządzenia jest procedura i zasady uchylania środków.

### Wykładnia zasady „państwa prawnego” w preambule Rozporządzenia

Drugim modułem, ze względu na jego normatywne ujęcie w ramach relacji państwo prawne a budżet UE, jest **zasada państwa prawnego**. Wraz z wejściem w życie Rozporządzenia stworzona została nowa podstawa prawna do „ścigania” naruszeń praworządności w państwach członkowskich. To pierwszy przypadek w UE, że jedną z podstawowych wartości unijnych, ustrojowo ujmowanej jako zasada, implementowano w formie aktu prawa pochodnego, nadając jej szczególne znaczenie poprzez wielostronną konkretyzację. Opiera się ona na kilku przesłankach, które wynikają zarówno z normatywnej treści Rozporządzenia, jak i dołączonej do niego obszernej preambuły. Należy dodać, że ten stan rzeczy jest podsumowaniem wdrożonego w 2015 r. procesu dowartościowania państwa prawnego jako ważnego, jeśli nie podstawowego instrumentu prawnego służącego ochronie integracji europejskiej przed aksjologiczną/ustrojową oraz polityczną dezintegracją.

Podstawą Rozporządzenia jest definicja „państwa prawnego” (jako zasadniczej wartości z art. 2 TUE), która obejmuje: **zasadę legalności**, która oznacza przejrzysty, rozłączalny, 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 niezależne i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych, **zasadę podziału władz** oraz **niedyskryminacji i równości wobec prawa**. „Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady zapisane w art. 2 TUE”<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Art. 5 Rozporządzenia.

<sup>49</sup> Art. 1a Rozporządzenia.

<sup>50</sup> Art. 2 Rozporządzenia.

Opisane i zdefiniowane w Rozporządzeniu „państwo prawne” charakteryzuje się kilkoma właściwościami. W pierwszej kolejności „państwo prawne” jest substratem podstawowych zasad i wolności liberalnego, demokratycznego ustroju państwowego. Z definicji wynika także, że szczególne znaczenie przypisuje się jego ochronie, którą mają gwarantować zasady: legalności, pewności prawa, skutecznej ochrony sądowej, podziału władz oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa.

Zrozumieniu koncepcji „państwa prawnego” w jego normatywnym ujęciu w prawie pochodnym UE pomaga preambuła Rozporządzenia. Jest ona w ramach tego aktu niezwykle obszernym zapisem interpretacyjnym, pozwalającym na skonkretyzowanie, uściślenie pojęć i merytoryczne dopracowanie zasady „państwa prawnego”.

### **Anatomia zasady państwa prawnego w preambule rozporządzenia**

„Państwo prawne” w ujęciu Rozporządzenia jest wartością traktatową (art. 2 TUE) oraz zasadą ustrojową, która służy „ochronie pozostałych podstawowych wartości, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka”<sup>51</sup> (pkt. 6 preambuły). W tym kontekście „zasadnicze znaczenie państwa prawnego” (jako wartości) ma charakter ustrojowy, bo „nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie”<sup>52</sup>.

W pragmatycznym ujęciu preambuły Rozporządzenia konkretyzacja państwa prawnego jako wartości wynika z art. 19 TUE, w którym „państwa członkowskie zobowiązały się do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”<sup>53</sup>. Następstwem tego traktatowego zapisu jest konstatacja w preambule, że „samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów”<sup>54</sup>. Bez niezawisłości sądów nie ma zaś „kontroli sądowej ważności środków, umów i innych instrumentów będących podstawą wydatków publicznych lub zadłużenia, między innymi w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w sprawie których również można wystąpić na drogę sądową”<sup>55</sup>. W rezultacie za centralny aspekt zasady państwa prawnego została uznana (pkt 9, 10 preambuły) niezawisłość i bezstronność sądów<sup>56</sup>, zdefiniowana szczegółowo, dodajmy – z wyraźnym wpływem dotychczasowych ustaleń orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w tej dziedzinie.

Z konkretyzacją zasady państwa prawnego powiązано obowiązki państw członkowskich, tzn. „wymaganie”<sup>57</sup>, aby działania władz publicznych mieściły się w granicach określonych przez prawo, przestrzeganiu zasad wymienionych w definicji państwa

---

<sup>51</sup> Pkt 6 preambuły Rozporządzenia.

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> Pkt 12 preambuły Rozporządzenia.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Pkt. 8 i 10 preambuły Rozporządzenia.

<sup>57</sup> Pkt 3 preambuły Rozporządzenia.

prawnego w Rozporządzeniu (zgodnie z wartościami wymienionymi w art. 2 TUE) pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów.

W preambule Rozporządzenia przypomina się przy tym, że państwo kandydujące dopiero wtedy staje się państwem członkowskim, gdy „przystąpi do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu”<sup>58</sup>, że państwa członkowskie dzielą się z nim, a ono z nimi „szeregiem wartości, na których opiera się Unia”. Ten stan rzeczy oznacza istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że „wartości te będą uznawane i zatem prawo Unii, która wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”<sup>59</sup>.

### Konkluzje końcowe

Wprowadzenie do systemu unijnego prawa Rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości, formalnie służącego ochronie budżetu Unii, jest wyrazem daleko idącej determinacji KE do przeciwdziałania dezintegracji UE w związku z naruszaniem przez niektóre państwa członkowskie jej aksjologicznych podstaw. Ten delikt został uznany w Rozporządzeniu za przesłankę demontowania Unii jako związku państw reprezentujących te same ustrojowe wartości, bez których przestrzegania nie ma integracji.

Determinacja KE, którą odzwierciedla kilkuletni proces poszukiwania samodzielnego mechanizmu ochrony ustroju UE, wynikała z jej pozycji ustrojowej jako instytucji odpowiedzialnej za interes unijny, który ona traktatowo reprezentuje. Tak sformułowana pozycja ustrojowa KE różni ją od pozycji innych instytucji zdominowanych przez państwa członkowskie (z wyjątkiem PE). Te zaś, kierowane często partykularnymi interesami, nie były w stanie zdecydowanie przeciwstawić się państwom członkowskim, przy zastosowaniu dostępnych mechanizmów ustrojowych państwom członkowskim, które demolując własny liberalny demokratyczny ustroj, zaczęły zagrażać ideowym i zarazem ustrojowym podstawom funkcjonowania UE. Impas decyzyjny w postępowaniu przeciwko Polsce w trybie art. 7 ust. 1 TUE był tego ewidentnym przykładem.

Rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącemu ochronie budżetu jest końcowym produktem procesu nadawania i zarazem konkretyzowania zasady państwa prawnego, za pomocą której KE będzie mogła samodzielnie nadzorować stosowanie prawa Unii (w doktrynie ujmowanej jako „strażnika traktatów”), wykorzystując ujęty normatywnie w prawie pochodnym system warunkowości. W Rozporządzeniu „warunkowość” ma przy tym podwójne znaczenie. Po pierwsze, zastosowanie Rozporządzenia powinno służyć ochronie budżetu i interesów finansowych Unii. Z przyjętej do Rozporządzenia relacji między zasadą państwa prawa a budżetem wynika, że większość dotychczas znanych praktyk państw członkowskich naruszających zasadę państwa prawnego może się kwalifikować jako „**poważne**

---

<sup>58</sup> Pkt 5 preambuły Rozporządzenia.

<sup>59</sup> Tamże.

**ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych”<sup>60</sup>.**

O kwalifikacji deliktu będzie decydowała KE.

Warunkowość ma także znaczenie subsydiarne, ponieważ „Unia wypracowała szereg instrumentów i procesów promujących zasadę państwa prawnego i jej stosowania, w tym wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, europejski mechanizm praworządności oraz tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości [...] a mechanizm przewidziany w niniejszym rozporządzeniu uzupełnia te instrumenty, chroniąc budżet Unii przed naruszeniami zasady państwa prawnego mającymi wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”<sup>61</sup>.

Rozporządzenie wzmacnia kompetencje KE ustrojowo ujęte w art. 17 TUE i otwiera drogę do realnego nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie własnych zasad ustrojowych, ze szczególnym uwzględnieniem niezależności i niezawisłości sądownictwa i podziału władz i tym samym systemu wartości unijnych, wśród których zasada państwa prawnego spełnia szczególną funkcję także jako kryterium oceny deliktów ustrojowych popełnianych przez państwa członkowskie.

### **The Meaning and Function of the Rule of Law in the EU System**

The principle of the Rule of Law is one of the fundamental systemic values included in Art. 2 of the Treaty on European Union. It was developed in the jurisprudence of the EU Court of Justice and specified in detail in the Regulation of the European Parliament and the EU Council of 16 December 2020. The regulation strengthens the competences of the European Commission and its autonomous function as the guardian of compliance by the Member States with the Rule of Law. This study analyses the genesis of the Rule of Law in primary EU law together with the exegesis of the Regulation on the general regime of conditionality, paying attention to the systemic realization of the Rule of Law, the normative approach related to it and systemic limitations to its application. It was assumed, as a research hypothesis, that the development and realization of the Rule of Law in primary law, as well as its normative expression in secondary law, constitute an important step in strengthening the systemic foundations of the EU's functioning combined with the possibility of enforcing compliance by the European Commission with the Rule of Law by the Member States.

*Keywords:* The principle of the rule of law, the EU values system, the new rule of law framework, protection of the ‘rule of law’ in the EU secondary law.

---

<sup>60</sup> Art. 1 Rozporządzenia.

<sup>61</sup> Pkt.14 preambuły Rozporządzenia.