

# EUROKONWERSATORIA

Koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

3. konwersatorium

j.rozycka@schuman.pl

8 listopada 2023 r.

Tematem kolejnego spotkania były zobowiązania państw członkowskich w UE, granice swobody państw członkowskich w stanowieniu prawa i geneza sporu polskiego rządu z unijnymi instytucjami. Naszymi gośćmi byli Magdalena Cedro, starsza analityczka ds. europejskich w Polityce INSIGHT, oraz Filip Skawiński, analityk polityczny w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.



Na początku Filip Skawiński wyjaśnił, że rolą Komisji jest strzec przestrzegania traktatów. Ale jak Komisja się za to bierze, to państwa mówią, że robi to nie tak i nie powinna się nimi zajmować. Tymczasem państwa UE umówiły na traktaty i na współpracę. Zobowiązały się, że będą ją realizować, a jeśli nie, to przewidziano stosowne procedury. Najpierw Komisja prowadzi z danym państwem dialog i korespondencję. Jeśli to nie działa, może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. Jeżeli Trybunał przychyli się do skargi Komisji, to może orzec, że państwo nie może danego prawa (sprzecznego z prawem unijnym) stosować lub ma podjąć jakieś działania. Trybunał może również nałożyć kary.

O co chodzi w sporze o praworządność? Jak przypomniał urzędnik Komisji, praworządność polega na tym, że organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa, ale to bardzo wąska definicja. Dlatego dodatkowo uznaje się, że praworządność oznacza demokrację, przestrzeganie prawa człowieka, podział władz i kontrolę niezależnych sądów. Gdy zaczęto wprowadzać reformy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego (a potem w sądownictwie i Sądzie Najwyższym), Komisja Europejska zaczęła się niepokoić, że zmiany wprowadzane w poszczególnych instytucjach polskiego państwa naruszają zasadę państwa prawa.

Magdalena Cedro przypomniała, że cały spór zaczął się w 2015 roku od Trybunału Konstytucyjnego, kiedy PiS postanowił skorygować wybór sędziów dokonany przez poprzedni Sejm, a następnie zaczął uchylać ustawy zmieniające funkcjonowanie Trybunału.

Skąd jednak wiadomo, że Komisja miała prawo zająć się tym obszarem? Filip Skawiński objaśnił, że w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest zapisana zasada państwa prawnego. Jest też ogólna procedura na wypadek naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej jest procedura na wypadek naruszania wartości, uważana za polityczną, z praktycznie nieograniczonym katalogiem kar. Warunkiem ich zastosowania jest jednomyślność. Ponieważ Polska i Węgry wspierały się wzajemnie, procedura z art. 7 okazała się nieskuteczna. Z czasem jednak Unia Europejska rozbudowała sobie instrumentarium służące obronie praworządności.

Zanim wybuchł spór o praworządność w Polsce, wielu prawników pewnie orzekłoby, że Unia nie ma prawa ingerować, z wyjątkiem procedury z art. 7 i że nie można zastosować art. 258, czyli zwykłej procedury antynaruszeniowej. Zmieniło się to dopiero po wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2018 roku w sprawie dotyczącej portugalskich sędziów. Trybunał stwierdził, że Komisja może zarzucać państwu brak niezależności sądownictwa, bo niezależne sądy są niezbędne do jednolitego przestrzegania unijnego prawa. Unia Europejska bez praworządności nie ma sensu. Art.



Dofinansowane przez  
Unię Europejską

Działania Fundacji Schumana realizowane są z dofinansowaniem Unii Europejskiej.



Komisja  
Europejska

Przedstawicielstwo  
w Polsce

Eurokonwersatoria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.

19 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi bowiem, że państwa zapewniają skuteczną ochronę sądową prawa Unii, a to implikuje niezależność sądownictwa.

Filip Skawiński przypomniał, że w przeszłości zakładano, iż państwo, które weszło do Unii spełniając wysokie standardy, po akcesji nadal będzie je spełniać. Nieliczne były sytuacje, kiedy jakieś państwo nie przestrzegało wspólnych wartości. W przypadku Węgier Komisja nie podnosiła tematu naruszania praworządności. Zrobiła to dopiero w przypadku Polski. A Trybunał stwierdził, że są do tego narzędzia.



Magdalena Cedro zauważyła, że jeden front tego konfliktu to spór o praworządność, ale jest też drugi front - spór o nadrzędność prawa unijnego nad polskim. Wskazała, że podstawą integracji jest wspólny rynek i to on daje Unii siłę w świecie. Żeby wspólny rynek funkcjonował, wszystkie kraje muszą przestrzegać wspólnych zasad. Często skupiamy się na unijnych funduszach i pomijamy korzyści, jakie czerpiemy ze wspólnego rynku, który zwiększa nasze PKB o ok. 50 mld euro rocznie. Firmy szukające inwestycji patrzą na nas jak na członka wspólnego rynku, który poddaje się wspólnym regułom, do których należy również możliwość odwołania się do niezależnego sądu. Stąd Komisja weszła w spór z Polską, broniąc także integralności wspólnego rynku.

Urzędnik Komisji dodał, że na wspólnym rynku zawieranych jest mnóstwo umów i zawsze może dojść do konfliktu, który będzie rozstrzygany na drodze sądowej. Więc jedno państwo musi mieć zaufanie do drugiego, że stosowane są przepisy; jeden sąd musi mieć zaufanie do drugiego sądu.

Jeden z argumentów polskiego rządu mówił, że inne kraje UE mają więcej procedur w sprawie uchybienia zobowiązaniom niż Polska. Ekspertka Polityki INSIGHT wyjaśniła, że od 3 lat Komisja dokonuje przeglądu praworządności we wszystkich krajach członkowskich. Inne kraje też mają pewne problemy z praworządnością, ale to Polska i Węgry rozpoczęły demontaż demokratycznych instytucji. Na koniec 2022 roku postępowań przeciwnaruszeniowych było prawie dwa tysiące. Polska nie jest w pierwszej trójce państw mających ich najwięcej. Jednak to, co cechowało polski rząd, to brak skłonności do dialogu. To się zapewne zmieni z nowym rządem.

Postępowanie przeciwnaruszeniowe może się skończyć w Trybunale Sprawiedliwości UE, ale zazwyczaj kończy się na etapie dialogu z Komisją (96%). Rządy są z reguły skłonne do rozmów, nie eskalują sporu. Polski rząd stał się jednak zakładnikiem wewnętrznego konfliktu PiS-u z obozem Ziobry.

Jak Komisja zbiera informacje o tym, co się dzieje w Polsce? Czy mogła otrzymać nieprawidłowe informacje, coś mogło zostać źle przetłumaczone? Filip Skawiński potwierdził, że taki argument pojawia się w dyskusji, tymczasem rolą Przedstawicielstwa Komisji w Polsce jest m.in. informowanie Komisji. W Brukseli też już są eksperci od polskiego prawa - musieli się go nauczyć w ciągu ostatnich lat. Komisja przygotowuje bardzo szczegółowe uzasadnienia swoich decyzji. Jak ktoś się posługuje argumentem o niezrozumieniu sytuacji w Polsce, to nie zna się na funkcjonowaniu unijnych instytucji.

PiS zmieniał system sądownictwa dość chaotycznie (z użyciem mnóstwa ustaw), usuwając gwarancje jego niezależności. Jego zdaniem największym problemem jest Krajowa Rada Sądownictwa, bo decyduje, kto zostaje sędzią. Teraz większość jej członków wybiera parlament. Jest wiele wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które mówią, że to nie jest niezależny organ. Sędzia wybrany przez taką KRS nie został prawidłowo powołany. To powoduje bałagan trudny do naprawienia.

Czy bywa, że Unia w takich sporach ustępuje, jak się one kończą? Jak podkreślił Filip Skawiński generalnie Unia wiele rzeczy odpuszcza. W toku jest tylko 1991 procedur przeciwnaruszeniowych, a nie 10 000 (a tyle pewnie by było, gdyby Komisja podchodziła bardziej restrykcyjnie). Gdy kraj nie wdraża dyrektywy, to Komisja na początku upomina, bez wdrażania procedury. Z kolei rozsądny rząd nie eskaluje sporu. Konfrontacyjna postawa jak ta polskiego rządu zdarza się rzadko. Albo następuje wcześniejsze porozumienie albo w ostateczności wykonywany jest wyrok Trybunału.



Ekspertka Polityki INSIGHT dodała, że w Unii Europejskiej jest wiele środowisk, które uważają, iż Komisji zabrakło surowości i stanowczości wobec Polski. Np. warunki ustalone z Brukselą w krajowym planie odbudowy nie są wyśrubowane. Komisja jest bardzo otwarta na dialog, a polski rząd nie, także z powodu walki frakcji w łonie samego rządu.

Urzędnik Komisji uzupełnił, że dzięki Polsce wiemy również, że Trybunał może nałożyć na kraj kary nie tylko po wyroku, ale także przed jego wydaniem. Komisja może prosić Trybunał o zarządzenie środków tymczasowych, zabezpieczających. Podał przykład wycinki Puszczy Białowieskiej, kiedy Komisja zwróciła się do TSUE o środki zabezpieczające, żeby nie wycięto wszystkich drzew w trakcie postępowania sądowego. Trybunał zakazał dalszej wycinki, ale polskie władze się tym nie przejęły. W związku z tym, Komisja zwróciła się do Trybunału o kary naliczane każdego dnia – po 100 000 euro. I to podziałało. Ten precedens wynikał z zapisów w regulaminie Trybunału. Potem kary dzienne pojawiły się w sprawach związanych z sądownictwem, w związku z tzw. ustawą kagańcową, która rodzi nieodwracalne skutki – milion euro, a potem pół miliona kary dziennie naliczane do końca procesu. W czerwcu tego roku zapadł wyrok i w efekcie kara przestała być naliczana. Ale Komisja może w każdej chwili pójść do Trybunału i powiedzieć, że ten wyrok w dalszym ciągu nie jest wykonywany oraz wystąpić o kolejne kary. Ale nie byłoby to logiczne, gdyby teraz Komisja kazała płacić kary nowemu rządowi.

Jednocześnie, jak państwo nie chce zapłacić należności, to można zablokować zarezerwowane dla niego środki z budżetu Unii. Polska de facto tych kar nie zapłaciła. Były potrącane z odsetkami z płatności z budżetu Unii.

Czy Unia zawsze wie lepiej, co jest dobre (pytanie zadał uczestnik spotkania w kontekście odmowy przyjęcia uchodźców z południa Europy przez Polskę)? Zdaniem Magdaleny Cedro, Komisja nie zawsze ma rację. Problem z Czechami, Polską i Węgrami, których sprawy trafiły do Trybunału, polegał na braku dialogu. Chodziło o niewielką liczbę uchodźców, a sam mechanizm relokacji był porażką poprzedniej Komisji Europejskiej. Dodała, że Włochy przyjęły kilkaset tysięcy osób z Ukrainy po wybuchu wojny. Tymczasem Polska zachowuje się w tej materii mało solidarnie. Zamiast mówić „nie, nie, nie” trzeba spróbować przekonać do swoich racji.

Filip Skawiński zwrócił uwagę, że Komisja rzadko, ale przegrywa sprawy w Trybunale. Poza tym to, co Unia robi, to szukanie wspólnego mianownika. Nie jest możliwe, żeby każde państwo na wszystkim korzystało. Stąd taki, a nie inny system podejmowania decyzji, żeby wyważyć różne interesy.

Nasi goście skomentowali także planowaną reformę UE. Magdalena Cedro zauważyła, że Unia ma ambicje, aby się rozszerzać o kolejne kraje, ale już dziś w gronie 27 krajów trudno o kompromis (patrz: wspólne stanowisko wobec tego, co się dzieje w strefie Gazy). To jak będzie w gronie 35 członków? Francja i Niemcy optują za jednogłośnieścią w polityce zagranicznej i w podatkach. Lecz mówi się również o odejściu od jednogłośnieści przy przyjmowaniu wieloletniego budżetu. Nie wiadomo, w którą stronę pójdzie ta dyskusja. Nie wiadomo, czy uda się przejść na głosowanie większością kwalifikowaną. Być może rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ściślejszej integracji w węższej grupie państw, ale pytanie, czy to nie zaburzyłoby spójności wspólnego rynku.

Filip Skawiński dodał, że już jest mechanizm ściślejszej współpracy obwarowany pewnymi warunkami. Jeśli warunki te miałyby zostać poluzowane, to też potrzebna jest zmiana traktatów. Ściślejsza współpraca to taki straszak dla krajów, które będą chciały blokować reformę UE. Na razie nie można przesądzać, co się stanie. Zwykle na początku pojawia się ambitny projekt, a potem się go okraja. Ostatecznie reforma ma miejsce, bo działa presja, żeby coś z tą Unią zrobić. Pomysł reformy może jednak zablokować przejęcie władzy przez eurosceptyków w dużym unijnym kraju.

Ekspertka Polityki INSIGHT dorzuciła, że nie tylko Viktor Orban sprzeciwia się odejściu od jednogłośnieści. Donald Tusk też. Ale może kraje członkowskie zgodzą się w innych kwestiach, np. ograniczenia liczby komisarzy.

Czy rząd Tuska może liczyć na jakąś taryfę ulgową w Unii? Filip Skawiński opowiedział o różnych scenariuszach. W Komisji są osoby, które zawsze chciały dać Polsce pieniądze, bo Polska ich potrzebuje; należy je wydać, żeby odtrąbić sukces. I osoby te czekały choć na małe ustępstwa, ale się ich nie doczekały. Z kolei inni domagali się dużych zmian w Polsce.

Nasz gość zauważył, że nowy rząd będzie miał duży kredyt zaufania. Zaufanie to ważna waluta, a rząd PiS je utracił. Więc teraz będzie większa gotowość do odblokowania środków. Jego zdaniem samo odblokowanie KPO nie jest skomplikowane. Wystarczyłaby ustawa, która usuwa najbardziej rażące problemy, którą prezydent Andrzej Duda podpisze.

Jeśli prezydent Duda zawetuje ustawę lub odeśle do Trybunału Konstytucyjnego albo rząd nawet nie podejmie próby jej przeforsowania, to można spróbować poprzez inne środki niż zmiana prawa. To jednak kontrowersyjne rozwiązanie, bo warunkiem KPO była zmiana ustaw. Komisja miałaby problem, żeby wiarygodnie uargumentować przed Radą UE, dlaczego Polska spełniła warunki mimo brak zmian ustawowych.

Trzecia możliwość jest taka, by w obliczu zablokowania zmian prawnych przez polskiego prezydenta zmienić treść kamieni milowych zapisanych w KPO. Pierwotnie praworządność nie była zresztą zapisana w kamieniach milowych. Ale w lipcu 2021 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok podważający nadrzędność unijnego prawa – stwierdził, że niektóre zapisy traktatu dotyczące sądownictwa nie są zgodne z polską konstytucją, więc Polska nie musi ich stosować. W tej sytuacji Komisja musiała zareagować, żeby nie otwierać furtki do podobnych wyroków w innych krajach. Natomiast gwarancje praworządności można inaczej sformułować, bo widać że nowy rząd będzie miał dobre intencje.

Zdaniem Magdaleny Cedro nie może być bonusu za samą zmianę władzy na bardziej proentuzjastyczną, nawet jeśli Komisja ucieszyła się z wyników wyborów. Dodała, że Polska powinna wrócić do czynnego udziału w unijnej debacie, choćby na temat kierunków integracji. Obecnie Polska zupełnie straciła głos w kwestii Ukrainy – jej odbudowy, jej członkostwa w UE. A dobrze, żeby jej głos wybrzmiał. Polska może odgrywać rolę jako głos regionu, bo inne kraje naszego regionu są zbyt małe, żeby były słuchane. Ale, tak jak wspomniał Filip Skawiński, najpierw są inne problemy do rozwiązania, bo de facto mamy także zablokowane pieniądze z polityki spójności – fundusze europejskie na lata 2021-2027 na kwotę 70 mld euro. Tam też się pojawia kwestia niezależności sądownictwa. W tym przypadku sprawa jest łatwiejsza do rozwiązania, bo nie ma takich sztywnych obwarowań jak w KPO. Film Skawiński uzupełnił, że w przypadku unijnych funduszy kraj musi przestrzegać Karty Praw Podstawowych (gdzie też jest mowa o niezależności sądownictwa) i to jest warunek uprawniający do korzystania z tych środków.

Według ekspertki jest jeszcze jedna paląca kwestia. Z powodu wyborów na razie Komisja nie zareagowała na wprowadzony jednostronnie zakaz importu ukraińskiego zboża, tymczasem polityka handlowa i celna to wyłączne prerogatywy Komisji. Większość partii nowej koalicji opowiada się za utrzymaniem zakazu, więc zobaczymy, co się stanie. Trzeba będzie znaleźć jakiś kompromis z udziałem polskich rolników. Filip Skawiński zauważył, że inne kraje sąsiadujące z Ukrainą były w stanie się z nią porozumieć w sprawie zalewu tańszej ukraińskiej żywności.

Podsumowując, przypadek Polski sprawił, że rozwinęło się unijne instrumentarium dotyczące praworządności. Filip Skawiński przypomniał, że przetestowano na nas art. 7 TUE. Komisja zaczęła używać procedury przeciwnaruszeniowej do obrony praworządności, mimo że początkowo sama nie wierzyła w zasadność sięgania po takie instrumenty. Początkowo nie było nawet unijnej definicji praworządności (była zapisana tylko w jednym komunikacie Komisji). Teraz już jest zapisana w akcie prawnym – w rozporządzeniu o mechanizmie warunkowości środków z Unii. Jeśli naruszenia praworządności mają wpływ na prawidłowe wydawanie pieniędzy z unijnego budżetu, to można wstrzymać te środki. Taką sankcję zastosowano wobec Węgier, gdzie oprócz problemów z sądownictwem mamy problem korupcji i łatwiej jest udowodnić systemowe naruszenia państwa prawa.

Magdalena Cedro uzupełniła, że instrumenty zostały przetestowane na Polsce, a potem objęto nimi Węgry, które łamały praworządność od 2010 roku, ale Orban umiał to dobrze rozegrać w Brukseli. Po wyborach w Polsce Węgry zostają na placu boju same, ze Słowacją i jej nowym premierem Robertem Ficą. Pytanie, czy gdyby nie Słowacja Unia zastosowałaby wobec Węgier radykalne rozwiązania z art. 7.

Zdaniem analityka z Przedstawicielstwa Komisji Fico będzie kalkulował, czy chce z Węgrami stać przeciwko wszystkim pozostałym, czy woli być z większością. Nie wierzy, żeby doszło do etapu sankcji z art. 7 - w Unii raczej próbuje się państwu wyperswadować stawianie okoniem. To będzie ciekawy czas w Unii Europejskiej.