



Sylwia Majkowska-Szulc*

Uniwersytet Gdański

KONSEKWENCJE NARUSZENIA WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE UNICESTWIENIA POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W 20 LAT PO UCHWALENIU KONSTYTUCJI RP

Tematem niniejszego artykułu jest zjawisko naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia Europejska. Za niezgodne z wartościami Unii zostały uznane zmiany w zakresie funkcjonowania polskiego Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkowane przez polskie władze w 2015 r.¹ Trybunał Konstytucyjny, kontrolując zgodność z Konstytucją RP aktów niższego rzędu, wielokrotnie orzekał w sprawach, których przedmiotem było współlistnienie w polskim obszarze prawnym norm prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego. Rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny sprawy związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej charakteryzowały się pewną specyfiką. Analiza tych spraw dowodzi, że od początku członkostwa Polski w Unii Europejskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tak zwanych „sprawach europejskich” wywoływały wyjątkowe emocje skutkujące konkretnymi decyzjami politycznymi w przyszłości. Celem artykułu jest identyfikacja przyczyn i skutków działań władz w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego, jak również wskazanie na konsekwencje naruszenia wartości Unii przez polskie organy władzy w związku ze zmianami w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego².

* sylwia.majkowska@prawo.ug.edu.pl

¹ Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, C/2016/5703, (Dz. Urz. UE L 217 z 12.08.2016, s. 53–68), tj. pierwsze zalecenie Komisji w tej sprawie.

² Z czasem zarzut naruszenia zasad praworządności został rozszerzony na inne aspekty zmian w funkcjonowaniu systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce mających wpływ także na Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajową Radę Sądownictwa i prokuraturę.

Związananie państw członkowskich wartościami Unii Europejskiej na przykładzie Polski

Normy określające wartości, na których opiera się Unia Europejska, zostały umieszczone w pierwotnym prawie UE, w szczególności w Traktacie o Unii Europejskiej. Przywódcy państw członkowskich, przyjmując Traktat o Unii Europejskiej, działali pod wpływem inspiracji kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne³. Ponadto Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jednocześnie podkreślono, że wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn⁴.

Fakt, że wartości, na których opiera się Unia Europejska, zostały umieszczone w Traktacie o Unii Europejskiej, oznacza, że podpisały się pod nimi głowy państw lub szefowie rządów wszystkich państw członkowskich oraz że były one przedmiotem ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich. Polska przyjęła całość *acquis communautaire* do swojego porządku prawnego mocą Traktatu Akcesyjnego.⁵ Z kolei Traktat o Unii Europejskiej został po raz ostatni zmodyfikowany Traktatem z Lizbony. Ze strony Polski Traktat z Lizbony wynegocjował rząd Jarosława Kaczyńskiego, który pełnił funkcję Prezesa Rady Ministrów od 14 lipca 2006 r. do 16 listopada 2007 r.⁶ Traktat z Lizbony podpisał w imieniu Polski premier Donald Tusk, który już w swoim exposé zaznaczył, że podpisze Traktat z Lizbony w kształcie wynegocjowanym przez poprzedników. W pierwszym rządzie zaznaczył w swoim exposé, że silna Unia to Unia zbudowana na solidnych podstawach, a tymi są wspólne wartości. Następnie dodał, że jeśli zbudujemy Unię Europejską i naszą w niej obecność na fundamentach wartości, które podzielamy my Polacy jako ogół, to będzie najlepsza gwarancja naszego sukcesu w Unii Europejskiej. W końcu wyraził zamiar podpisania traktatu reformującego „z uszanowaniem efektów negocjacji moich poprzedników”⁷. Decyzja ta była

³ Motyw 2 Preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej.

⁴ Art. 2 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7.06.2016, s. 1–388).

⁵ Tak zwany Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, s. 17–930).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-32-06 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. 2006.49.524 z 21.07.2006) oraz Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2007 r. nr 1131-43-07 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2007.85.892 z 16.11. 2007).

⁷ Stenogram exposé premiera Donalda Tuska dostępny na stronie <https://www.premier.gov.pl/expose.html> oraz <http://www.rp.pl/Polityka/311239839-Tekst-expose-premiera-Donalda-Tuska.html> [dostęp: 16.03.2018].

uzasadniona faktem, że do ratyfikacji Traktatu z Lizbony były wówczas niezbędne głosy posłów partii Prawo i Sprawiedliwość. Ostatecznie za zgodą Sejmu, w tym posłów Prawa i Sprawiedliwości⁸, Traktat z Lizbony został ratyfikowany przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego⁹.

Powyższe nie przeszkodziło grupie posłów na Sejm i grupie senatorów w zwróceniu się w dniu 27 listopada 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 i 2 Traktatu z Lizbony oraz Deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa dołączonej do aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, która przyjęła Traktat z Lizbony. Wnioskodawcy upatrywali niekonstytucyjność w przepisach dopuszczających stanowienie przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim, wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych. W ocenie wnioskodawców regulacje te są niezgodne z art. 90 ust. 1–3 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z wyrażoną w jej preambule zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny. Z kolei Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa dołączona do aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, która przyjęła Traktat z Lizbony, była zdaniem wnioskodawców niezgodna z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Zasadnicze wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy dotyczyły więc procedury prawodawczej na szczeblu Unii Europejskiej.

W odpowiedzi na ww. wniosek Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę, wydając wyrok w odniesieniu do jednej części wniosku, a w pozostałym zakresie wydał postanowienie o umorzeniu postępowania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 1 pkt 56 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., ustalający brzmienie art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, w związku z art. 2 Traktatu z Lizbony ustalającym brzmienie art. 2 ust. 2, art. 3 ust. 2 i art. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie art. 2 Traktatu z Lizbony, ustalający brzmienie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji¹¹. Poza

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (M.P. 2008.31.270 z 9.04.2008).

⁹ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. 2008.62.388 z 15.04.2008).

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, sentencja wyroku pkt 1 i 2.

tym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Znamienne są przyczyny umorzenia postępowania w pozostałym zakresie. Na rozprawie dnia 10 listopada 2010 r. przedstawiciel grupy posłów złożył wnioski o odroczenie rozprawy z uwagi na to, że ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (tzw. ustawa kooperacyjna) nie weszła jeszcze w życie, a brak tej ustawy uniemożliwia jego zdaniem odniesienie się do niektórych regulacji Traktatu z Lizbony dla pełnej oceny jego niezgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku o odroczenie rozprawy. Trybunał wyjaśnił, że nie znajduje podstaw do uwzględnienia wniosku, przedmiotem kontroli konstytucyjności bowiem w rozpatrywanej sprawie są wskazane przez wnioskodawców regulacje Traktatu z Lizbony w zakresie, w jakim odnoszą się do nich zarzuty grupy posłów. Tymczasem przepisy ustawy kooperacyjnej są częścią ustawodawstwa krajowego i nie są w rozpatrywanej sprawie objęte wnioskiem grupy posłów i nie stanowią przedmiotu kontroli ich konstytucyjności przez Trybunał. W następstwie ww. decyzji Trybunał przystąpił do dalszej fazy postępowania, którą było wzajemne odniesienie się do stanowisk uczestników. Wówczas jedyny obecny przedstawiciel wnioskodawców oświadczył, że w tych warunkach nie będzie uczestniczył w rozprawie, a odnosząc się do wypowiedzi przewodniczącego co do tego, czy rezygnację z uczestnictwa w rozprawie należy rozumieć jako wycofanie wniosku, poseł zaznaczył, że wniosku nie cofa i opuścił salę rozpraw. W tym momencie zarządzono przerwę w rozprawie i naradę. Przez ten czas poseł nie powrócił na rozprawę¹². Posłem tym był Antoni Macierewicz¹³. W konsekwencji przewodniczący ogłosił postanowienie Trybunału, zgodnie z którym na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosku grupy posłów z powodu nieobecności wnioskodawcy na rozprawie¹⁴.

Przedstawiciel grupy posłów nie zgadzał się z odmową odroczenia rozprawy. Pod wpływem impulsu opuścił salę rozpraw, wiedząc, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać pod nieobecność wnioskodawcy. W okolicznościach tych można jeszcze zauważyć fakt, że wyrok zapadł dnia 24 listopada 2010 r., a sędzią sprawozdawcą był sędzia, któremu w dniu 2 grudnia 2010 r. kończyła się kadencja¹⁵. Wobec dużego potencjału emocjonalnego, jakim wykazywał się przedstawiciel

¹² Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

¹³ Informacja dostępna między innymi na stronie Projektu „System Analizy Orzeczeń Sądowych” pod adresem <https://www.saos.org.pl/judgments/206257> [dostęp: 16.03.2018]. Projekt realizowany przy wsparciu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach I konkursu Innowacje Społeczne (nr umowy IS-1/040/NCBR/2014).

¹⁴ Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M.P. 2001.42.672 z 23.11.2001).

grupy posłów, fakt ten mógł być odebrany przez przedstawiciela wnioskodawców jako rzeczywista przyczyna odmowy odroczenia rozprawy niezależnie od uzasadnienia prawnego. W każdym razie przedstawiciel grupy posłów odebrał odmowę odroczenia rozprawy jako rodzaj osobistego znieważenia, skoro opuścił salę rozpraw, kiedy przewodniczący poinformował o nieuwzględnieniu wniosku o odroczenie rozprawy. Tak rozumiana subiektywna analiza sytuacji mogła przyczynić się w przyszłości do podjęcia działań odwetowych, zwłaszcza gdy opcja polityczna, którą reprezentowała ww. grupa posłów, doszła do władzy, dysponując samodzielną większością w Sejmie i Senacie.

Oznaki nadchodzącego kryzysu konstytucyjnego w Polsce

Zagrożenia dla praworządności w Polsce związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego były widoczne już w latach 2005–2007, kiedy to możliwe były do zaobserwowania próby wywierania wpływu politycznego na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład w uzasadnieniu do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, można odnaleźć stanowiska wielu przedstawicieli ówczesnej władzy wyrażone na piśmie. Postępowanie to zostało zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Olsztynie w przedmiocie zgodności art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym¹⁶ stanowiącym, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzającym, że żadne państwo członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, i w związku z tym, czy nie jest sprzeczny z art. 91 Konstytucji RP, określającym, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷, w ocenie Trybunału bowiem pytanie dotyczyło zgodności polskiej ustawy z prawem Unii Europejskiej, a nie z Konstytucją RP¹⁸. Najcenniejsze w tym postanowieniu jest jego uzasadnienie, w którym Trybunał Konstytucyjny streścił wszystkie pisma, które wpłynęły od przedstawicieli ówczesnej władzy, w tym od Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego będącego jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości.

¹⁶ Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a.

¹⁷ Dz. U. Nr 102, poz. 643; z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417.

¹⁸ A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP, Glosa do postanowienia TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007/3, s. 39–43.

W pierwszej kolejności Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 22 lutego 2006 r. przedstawił swoje stanowisko w kwestii skutków finansowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzając, że dochody Skarbu Państwa z akcyzy od używanych samochodów importowanych z państw członkowskich do Polski stanowiły do końca grudnia 2005 r. 4% dochodów z podatku akcyzowego od wszystkich grup wyrobów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności tego rodzaju podatku z prawem Unii Europejskiej i z Konstytucją RP może skutkować zobowiązaniami Skarbu Państwa do zwrotu na rzecz podatników uiszczanego przez nich podatku akcyzowego¹⁹. Tak sformułowane stanowisko ówczesnego premiera może być odczytane tak, że Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność przepisów podatkowych z Konstytucją, powinien zdawać sobie sprawę ze skutków finansowych swoich orzeczeń w ten sposób, by nie powodować konieczności zwrotu uiszczanego podatku na rzecz podatników, nawet jeśli podatek ten jest rażąco niezgodny ze zobowiązaniami traktatowymi Polski.

Po drugie, Minister Finansów pismem z dnia 3 marca 2006 r. przedstawił opinię, że na tym etapie rozwoju prawa wspólnotowego państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie wprowadzania regulacji wewnętrznych dotyczących opodatkowania samochodów osobowych, a brak zharmonizowanych zasad opodatkowania skutkuje zróżnicowaniem systemów podatkowych w wymiarze zarówno konstrukcyjnym, jak i kwotowym²⁰. Tego rodzaju twierdzenie jest w sposób oczywisty chybione, ponieważ podstawową zasadą, na której opiera się swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej, jest zasada zakazu dyskryminacji podatkowej towarów obcych w stosunku do towarów rodzimych. Poza tym brak harmonizacji sektorowej danego rodzaju produktów nie wyklucza istnienia zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej (wówczas prawa wspólnotowego) znajdujących zastosowanie w danej sprawie. Minister Finansów powinien znać przynajmniej zasadę zakazu dyskryminacji podatkowej towarów i nie wprowadzać opinii publicznej w błąd *de facto* poszukując dodatkowych źródeł dochodów z opodatkowania niezgodnego z zasadami rynku wewnętrznego.

Jedynie Marszałek Sejmu w piśmie z dnia 18 lipca 2006 r. wyraził pogląd o zbędności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ ten już wielokrotnie wypowiedział się o obowiązku przestrzegania prawa wspólnotowego²¹. Ponadto przed Trybunałem Sprawiedliwości jest już rozpatrywana sprawa z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie dotycząca tej samej kwestii. Dodatkowo Marszałek Sejmu zauważył, że pogląd organów podatkowych o zgodności podatku akcyzowego z prawem wspólnotowym z uwagi na brak zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej w tej kwestii stracił na aktualności, ponieważ dnia

¹⁹ Uzasadnienie do postanowienia z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.

²⁰ Uzasadnienie do postanowienia z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.

²¹ Na poparcie ww. tezy Marszałek Sejmu przytoczył wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2002 r., sygn. K 2/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4) i z dnia 21 września 2004 r., sygn. K 34/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 84).

4 lipca 2006 r. Komisja Europejska jednoznacznie stwierdziła naruszenie przez Polskę prawa wspólnotowego w tym zakresie i wyznaczyła polskiemu ustawodawcy dwumiesięczny termin na usunięcie powstałych rozbieżności²². W końcu stanowisko Prokuratora Generalnego zaprezentowane w piśmie z 22 listopada 2006 r. sprowadzało się do zbędności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, w której sąd pytający (WSA w Olsztynie) i tak będzie związany wykładnią art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie. Dodał także, że w wypadku stwierdzenia kolizji polskiej normy ustawowej z normą prawa wspólnotowego pierwotnego należy odmówić zastosowania przepisu ustawowego i zastosować prawo wspólnotowe wprost²³.

Stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego dowodzą, że ówczesne władze dysponowały wszelkimi niezbędnymi informacjami faktycznymi i prawnymi umożliwiającymi prawidłową ocenę kwestionowanego przepisu w świetle prawa wspólnotowego, a mimo to Prezes Rady Ministrów i Minister Finansów głosili na piśmie opinie przeciwne, podejmując próby wywierania politycznego wpływu na Trybunał Konstytucyjny. Wówczas też zaczęły pojawiać się głosy, że Trybunał Konstytucyjny przeszkadza w rządzeniu. Teza ta znalazła swój wydzźwięk praktyczny w Polsce po wyborach w 2015 r. Sytuację tę trafnie określił w 2015 r. prof. Andrzej Rzepliński – ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego, podkreślając, że w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej są politycy, dla których sąd konstytucyjny jest organem niewygodnym, przeszkadzającym w sprawnym rządzeniu, siejącym „imposybilizm”²⁴. Przykład ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tak zwanych „sprawach europejskich” potwierdza, że ten konkretny rodzaj spraw od początku wywoływał ogromne emocje u polityków. Z czasem politycy opozycji doszli do władzy i postanowili dać upust swojemu niezadowoleniu wynikającemu z przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny linii orzeczniczej w sprawach europejskich.

Funkcje przepisów określających wartości Unii Europejskiej

Przepisy unijnego prawa pierwotnego określające wartości, na których opiera się Unia Europejska, pełnią określone funkcje, w tym systematyzującą (strukturyzacyjną lub organizacyjną), stabilizacyjną, interpretacyjną, represyjną i dynamizacyjną²⁵. Funkcja systematyzująca oznacza, że normy traktatowe określające wartości Unii Europejskiej są spoiwem w stosunku do pozostałych norm prawa Unii Europejskiej, dzięki czemu normy prawne zawarte w źródłach prawa unij-

²² Uzasadnienie do postanowienia z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.

²³ Uzasadnienie do postanowienia z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.

²⁴ A. Rzepliński, *Służąc rządowi dobrego prawa*, Andrzej Rzepliński w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 52 i nn.

²⁵ Por. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 79–80.

nego tworzą razem system prawny. Przepisy określające wartości Unii charakteryzują się pewną specyfiką, ponieważ dotyczą nie tylko obszarów prawa objętych kompetencją Unii, ale także dziedzin należących do kompetencji państw członkowskich. Ponadto funkcja systematyzująca przejawia się w kształtowaniu struktury regulacji materialnych i ustrojowych w unijnej przestrzeni prawnej. Na przykład, o ile ustroj krajowych wymiarów sprawiedliwości pozostaje w kompetencjach państw członkowskich, to wartości Unii stanowią fundament regulacji w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych oraz w sprawach karnych. *A contrario*, złamanie przez państwo członkowskie jednej z podstawowych wartości Unii może podważyć cały system współpracy sądowej w Unii Europejskiej.

Komisja Europejska jako strażnik traktatów po raz pierwszy zajęła się zmianami prawa w Polsce w trakcie debaty w dniu 16 stycznia 2016²⁶. Komisja Europejska zaznaczyła, że obecnie wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim. Analogicznie europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi być wykonany w innym państwie członkowskim. Przykłady te obrazują, dlaczego wszystkie państwa członkowskie muszą być zaniepokojone, kiedy jedno państwo członkowskie nie w pełni przestrzega praworządności²⁷. Na skutki łamania wartości Unii przy okazji reformy sądownictwa w Polsce nie trzeba było czekać długo. W dniu 12 marca 2018 r. irlandzki High Court podjął decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie ekstradycji Artura Celmera aresztowanego w maju 2017 r. w Irlandii na podstawie europejskiego nakazu aresztowania w związku z zarzutami dotyczącymi handlu narkotykami. Z przytaczanych przez media słów pełnomocnika A. Celmera wynika, że polskie reformy legislacyjne „fundamentalnie podważają podstawę wzajemnego zaufania i uznania między Polską a wykonawczym organem sądowym”, co oznacza, że system europejskiego nakazu aresztowania jest „poważnie zagrożony”²⁸.

Funkcja stabilizacyjna przepisów określających wartości Unii przejawia się w uzasadnianiu przyjętego rozwiązania poprzez poszukiwanie ocen zbieżnych

²⁶ Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62.

²⁷ Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62.

²⁸ Judgment of Ms. Justice Donnelly delivered on the 12th day of March, 2018, Record No. 2013 EXT 295, Record No. 2014 EXT 8, Record No. 2017 EXT 291. Wyrok High Court dostępny pod adresem: <http://www.statewatch.org/news/2018/mar/ireland-Minister-v-Celmer-final.pdf> [dostęp: 16.03.2018]. Ponadto słowa pełnomocnika przytoczone za serwisem Politico: <https://www.politico.eu/article/ireland-poland-extradition-case-referred-to-europe-top-court-ecj/> [dostęp: 16.03.2018].

z wartościami, na których opiera się Unia Europejska. W tym sensie normy określające wartości Unii mogą służyć jako kryterium oceny dopuszczalności określonej regulacji krajowej. Powyższa funkcja wartości Unii uzasadnia konieczność badania proponowanych od 2015 r. w Polsce zmian w prawie pod kątem ich zgodności z wartościami Unii. Komisja Europejska podkreśliła, że praworządność jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska. Komisja, oprócz zadań związanych z zapewnieniem poszanowania prawa UE, jest odpowiedzialna wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą także za zagwarantowanie podstawowych wartości Unii. Z kolei spór polityczny i prawny dotyczący składu Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. wzbudziły obawy dotyczące poszanowania rządów prawa w Polsce. W związku z tym Komisja zażądała informacji o sytuacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego i zmianach w przepisach dotyczących nadawców publicznych. Za ramy praworządności w Unii Europejskiej odpowiada w Komisji Europejskiej jej pierwszy wiceprzewodniczący Frans Timmermans, a za sprawiedliwość komisarz Věra Jourova. Na tym etapie władze polskie trywializowały całą sytuację i dialog z przedstawicielami Komisji Europejskiej²⁹.

Funkcja interpretacyjna przepisów określających wartości Unii wiąże się głównie z wykładnią celowościową. W unijnym porządku prawnym wykładnię celowościową nazywa się niekiedy „wykładnią konstytucyjną”, jak również wyraża się ją przy pomocy *effet utile* prawa unijnego. Wykładnia teleologiczna dotyczy zarówno wykładni unijnego prawa pierwotnego, jak i prawa pochodnego, choć podstawą tego rodzaju wykładni są z pewnością traktaty unijne stanowiące konstytucyjną podstawę Unii Europejskiej. W konsekwencji duch i cel traktatów unijnych są istotą ich wykładni. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości każdy przepis prawa unijnego powinien być ujmowany w swoim kontekście i interpretowany w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany³⁰. Podstawę prawną wykładni celowościowej mogą stanowić preambuły i początkowe artykuły traktatów unijnych, które określają między innymi wartości, na których opiera się Unia Europejska. W przypadku Trybunału Sprawiedliwości impulsem do dokonania wykładni jest konieczność rozstrzygnięcia konkretnej sprawy wszczętej skargą bezpośrednią lub pytaniem prejudycjalnym. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wraz z uzasadnieniami są formułowane tak, by wykładnia w nich zawarta mogła być zastosowana nie tylko do rozstrzygnięcia stanu faktycznego, który był impulsem do wydania danego orzeczenia, ale także we

²⁹ Komisja Europejska, Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 13 stycznia 2016 r., MEMO/16/62.

³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità, pkt 20.

wszystkich jednorodzajowych lub podobnych stanach faktycznych³¹. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zainicjowanej wspomnianym wnioskiem irlandzkiego High Court będzie wiążące nie tylko w tej jednej sprawie, ale w każdej sprawie, w której z wydaniem ściganego europejskim nakazem aresztowania będą wiązać się wątpliwości co do zapewnienia w Polsce rzetelnego procesu przed niezależnym sądem.

Funkcja represyjna norm traktatowych określających wartości Unii Europejskiej wiąże się z zagadnieniem wartości Unii Europejskiej jako obowiązku. Stosunek między wartościami Unii a obowiązkami państw członkowskich może być rozważany w dwóch aspektach. Po pierwsze, za punkt wyjścia można obrać wartości Unii i przez ich pryzmat dochodzić do paradygmatu działania zgodnego z obowiązkiem. Po drugie, jeśli za punkt wyjścia obrać obowiązki traktatowe państw członkowskich, to w ich ramach mieści się zachowanie zgodne z wartościami Unii. W teorii prawa spotykane jest przede wszystkim pierwsze z zaproponowanych rozwiązań³². Pojęcie obowiązku samo w sobie oznacza pewien przymus, który prawo wywiera w stosunku do woli arbitralnej. Jak wykazano na wstępie, wartości Unii są natomiast przedmiotem woli państw członkowskich, a prawo pierwotne Unii Europejskiej stanowi formalną podstawę określającą wolę podmiotu tego prawa w ten sposób, że jest on zobowiązany działać w zgodzie ze wspólną wolą państw członkowskich. W rezultacie tak określone wartości Unii stają się na podstawie prawa obowiązkiem. Tym samym działania polskich władz naruszające wartości, na których opiera się Unia, są kwalifikowane jako łamanie zobowiązań traktatowych.

Uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo może być przedmiotem dwóch rodzajów postępowań. W dziedzinach objętych kompetencją Unii Komisja Europejska wszczyna przeciwko państwu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Takie postępowanie zostało wszczęte na przykład w związku z wprowadzeniem w Polsce w 2016 r. podatku od handlu należnego od obrotu niektórych przedsiębiorstw³³. Pobór tego podatku został zawieszony w związku z postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez Komisję Europejską. Postępowanie trwa. Znaczący jest fakt, że taki sam podatek obowiązywał na Węgrzech³⁴ i został uznany przez Trybunał Sprawiedliwości za niedopuszczalny w świetle prawa Unii Europejskiej³⁵. Z kolei w dziedzinach nieobjętych

³¹ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4, s. 51–52.

³² I. Kant, *Metafizyka moralności*, przekł. E. Nowak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 243–244.

³³ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, tekst ogłoszony Dz. U. z 2016 r., poz. 1155, tekst jedn.: Dz. U. 2017 poz. 1918. Ustawa weszła w życie 1 września 2016 r.

³⁴ Węgierska ustawa nr XCIV z 2010 r. o podatku szczególnym dla określonych sektorów (egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvény).

³⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie C-385/12 Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága, ECLI:EU:C:2014:47.

kompetencją Unii zastosowanie znajduje procedura praworządności określona w art. 7 TUE.

Procedura praworządności w Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej osobno wymienia wartości, na których opiera się Unia, oraz cele, do których zmierza. Jednocześnie twórcy traktatów unijnych postanowili, że jednym z celów Unii jest wspieranie jej wartości. Pomimo materialnej bliskości wartości i celów podział przyjęty w traktacie znajduje odzwierciedlenie w szczególnych przepisach traktatowych, w tym w normach traktatowych przewidujących szczególnie rodzaj procedury na wypadek naruszenia wartości Unii. W obliczu systemowych zagrożeń dla praworządności Komisja Europejska stworzyła „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”³⁶. Zostały one przyjęte w 2014 r., a więc przed zmianami w funkcjonowaniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Adresowane są do wszystkich państw członkowskich, a ich celem jest zapewnienie skutecznej i spójnej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich³⁷. Przyczyną przyjęcia nowych ram praworządności był brak skutecznych instrumentów monitorowania i sankcjonowania przestrzegania wartości UE przez poszczególne państwa Unii³⁸. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności wprowadzają instrument wczesnego ostrzeżenia dający Komisji Europejskiej szansę podjęcia dialogu z danym państwem członkowskim, by zapobiec eskalacji zagrożeń systemowych dla praworządności.

Z kolei mocą art. 7 TUE wprowadzono dwa mechanizmy mające służyć zapewnieniu zgodności zachowania państw członkowskich z wartościami, na których opiera się Unia Europejska. Chodzi o mechanizm prewencji i mechanizm sankcji, przy czym przesłanki zastosowania obu ww. mechanizmów są związane z naruszeniem wartości Unii wskazanych w art. 2 TUE. Mechanizm prewencji znajduje zastosowanie w przypadku „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”³⁹. Natomiast mechanizm sankcji znajduje zastosowanie w sytuacji „poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”⁴⁰.

W dniu 1 czerwca 2016 r. Komisja Europejska przyjęła opinię w sprawie praworządności w Polsce⁴¹, przypominając schemat procedury praworządności.

³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM/2014/0158 final.

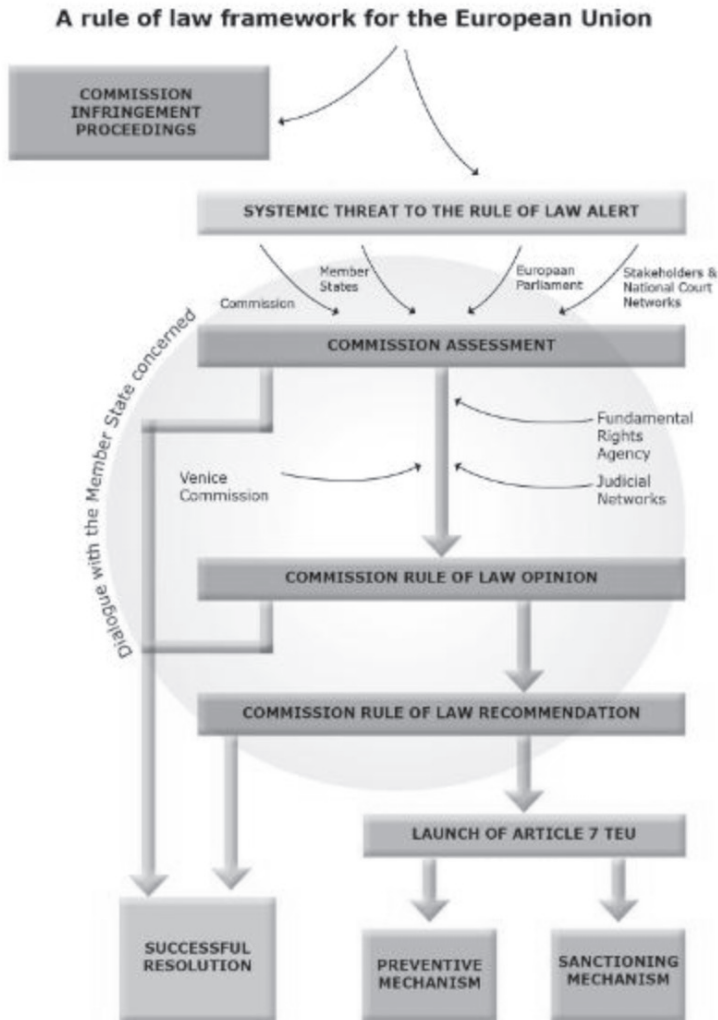
³⁷ D. Kochenov, L. Pech, *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation: Commission's Rule of Law Framework*, JCMS: Journal of Common Market Studies, (2016) 54. 1062-1074. 10.1111/jcms.12401.

³⁸ D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, European Constitutional Law Review, 11(3), (2015), p. 512-540. Doi:10.1017/S1574019615000358.

³⁹ Art. 7 ust. 1 TUE.

⁴⁰ Art. 7 ust. 2 TUE.

⁴¹ Komisja Europejska, Opinia Komisji w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności, Pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., MEMO/16/2017.



Źródło: Załącznik I do opinii Komisji w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności, Pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r.

Obawy komisarzy unijnych wzbudziły takie wydarzenia w Polsce, jak mianowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego i skuteczność kontroli zgodności nowych przepisów z Konstytucją (ustawa medialna oraz inne ustawy). Sejm nowej kadencji w trybie przyspieszonym znowelizował ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, umożliwiając stwierdzenie nieważności mianowania sędziów w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu oraz mianowanie pięciu nowych sędziów. Skrócono kadencję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału z dziewięciu do trzech lat, przy czym ówczesne kadencje miały automatycznie upłynąć w ciągu trzech miesięcy od daty przyjęcia nowelizacji

ustawy. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm nowej kadencji stwierdził nieważność pięciu kandydatur wyznaczonych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia 2015 r. powołał pięciu nowych sędziów. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo powołać trzech sędziów na stanowiska zwolnione w trakcie jego kadencji, ale nie był uprawniony do wyznaczenia dwóch kandydatów na stanowiska zwolnione podczas nowej kadencji Sejmu. Trybunał stwierdził ponadto, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od trzech prawomocnie wybranych sędziów. Z kolei w dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Sejm nowej kadencji nie był uprawniony do stwierdzenia nieważności wyboru trzech sędziów dokonanego w poprzedniej kadencji, lecz miał prawo wyznaczyć dwóch sędziów, których kadencja rozpoczęła się podczas nowej kadencji Sejmu. Poza tym orzekł o nieważności skrócenia kadencji ówczesnego prezesa i wiceprezesa Trybunału. W międzyczasie Prezydent RP odebrał ślubowanie od wszystkich pięciu sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji, działając wbrew ww. orzeczeniom. W konsekwencji wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie zostały wykonane i właśnie to wzbudziło obawy w świetle zasady praworządności⁴².

Następnie 27 lipca 2016 r. Komisja Europejska skierowała do Polski zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, w którym przedstawiła swoje zastrzeżenia i zalecane sposoby rozwiązania kwestii, których zastrzeżenia te dotyczą⁴³. Zalecenie to zostało uzupełnione zaleceniem z dnia 21 grudnia 2016 r. wydanym po obradach Komisji Europejskiej na temat bieżących wydarzeń w Polsce⁴⁴, w szczególności z uwagi na perspektywę wyboru nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja Europejska wezwała polskie władze do rozwiązania wskazanych problemów w terminie jednego miesiąca⁴⁶. Z kolei 29 lipca 2017 r. równoległe do procedury praworządności Komisja Europejska

⁴² Komisja Europejska, Opinia Komisji w sprawie praworządności w Polsce i ram na rzecz praworządności, Pytania i odpowiedzi, Bruksela, 1 czerwca 2016 r., MEMO/16/2017. Na ten temat: L. Pech, *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?*, *Verfassungsblog on constitutional matters*, Mo 31 Okt 2016.

⁴³ Komisja Europejska, Komunikat prasowy „Praworządność – Komisja skierowała do Polski zalecenie”, Bruksela, 27 lipca 2016 r., IP/16/2643.

⁴⁴ Komisja Europejska - Komunikat prasowy „Praworządność: Komisja obraduje nad ostatnimi wydarzeniami w Polsce i wydaje uzupełniające zalecenie skierowane do tego państwa”, Bruksela, 21 grudnia 2016 r., IP/16/4476. Na ten temat: L. Pech, K. L. Scheppele, *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, *Verfassungsblog on constitutional matters*, Fr 3 Mrz 2017.

⁴⁵ Komisja Europejska, Zalecenie Komisji w sprawie praworządności w Polsce: pytania i odpowiedzi, Bruksela, 21 grudnia 2016 r., MEMO/16/4479. Na ten temat: L. Pech, K. L. Scheppele, *Poland and the European Commission, Part II: Hearing the Siren Song of the Rule of Law*, *Verfassungsblog on constitutional matters*, Fr 6 Jan 2017.

⁴⁶ Komisja Europejska, Komunikat prasowy „Komisja Europejska podejmuje działania w obronie praworządności w Polsce”, Bruksela, 26 lipca 2017 r., IP/17/2161.

wszczęła przeciwko Polsce na podstawie art. 258 TFUE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przesyłając wezwanie do usunięcia uchybienia w następstwie opublikowania w Dzienniku Ustaw z dnia 28 lipca 2017 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁷. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja Europejska oficjalnie stwierdziła, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia zasady praworządności w Polsce, pomimo iż przez prawie dwa lata Komisja wielokrotnie podejmowała starania o nawiązanie konstruktywnego dialogu z polskimi władzami w kontekście ram na rzecz praworządności. Jednocześnie Komisja zaproponowała Radzie przyjęcie decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, zgodnie z którym Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE⁴⁸. Również dnia 20 grudnia 2017 r. kolegium komisarzy podjęło decyzję o wniesieniu sprawy przeciwko polskiemu rządowi do Trybunału Sprawiedliwości z tytułu naruszenia prawa UE w wyniku przyjęcia ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w szczególności przepisów regulujących różny wiek emerytalny sędziów. Decyzja ta bywa odbierana jako krok w tył, ponieważ daje Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość wypowiedzenia się na temat praworządności w Polsce w ramach art. 258 TFUE, a nie art. 7 TUE⁴⁹, jednakże należy podkreślić, że art. 258 TFUE może okazać się skuteczniejszym środkiem niż art. 7 TUE, który nigdy dotychczas nie został w pełni wykorzystany. Parlament Europejski poparł decyzję Komisji Europejskiej o uruchomieniu procedury z art. 7 TUE w dniu 1 marca 2018 r.⁵⁰ Do czasu postępowania przeciwko Polsce nie zastosowano mechanizmu prewencji ani mechanizmu sankcji określonych w art. 7 TUE. Dokonania polskich władz po 2015 r. są traktowane jak przejaw trendów autorytarnych, które zagrażają Unii Europejskiej znacznie bardziej niż wystąpienie Zjednoczonego Królestwa⁵¹, ponieważ podważają fundamentalne wartości i podstawy prawne integracji europejskiej⁵².

⁴⁷ Komisja Europejska, Komunikat prasowy „Komisja Europejska wszczyna postępowanie przeciwko Polsce w związku ze środkami dotyczącymi sądownictwa”, Bruksela, 29 lipca 2017, IP/17/2205.

⁴⁸ Komisja Europejska, Komunikat prasowy „Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce”, Bruksela, 20 grudnia 2017 r., IP/17/5367.

⁴⁹ M. Taborowski, *The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law*, *Verfassungsblog on constitutional matters*, Mi 3 Jan 2018.

⁵⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541(RSP), P8_TA-PROV(2018)0055, Procedura 2018/2541(RSP).

⁵¹ T. Tridimas, *BREXIT Means BREXIT. Article 50: An Endgame without an End?*, *King's Law Journal*, 2016, Vol. 27, No. 3, p. 297–313, <http://dx.doi.org/10.1080/09615768.2016.1254418> [dostęp: 16.03.2018].

⁵² H. Grabbe, S. Lehne, *Defending EU Values in Poland and Hungary*, *Carnegie Europe – Carnegie Endowment for International Peace*, September 04, 2017, p. 1.

Konkluzja

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w przedstawionych przykładach „spraw europejskich” potwierdza, że od początku członkostwa Polski w Unii Europejskiej orzeczenia związane z prawem Unii Europejskiej wywoływały wyjątkowe emocje skutkujące konkretnymi decyzjami politycznymi w przyszłości. Jedną z uwidocznionych przyczyn unicestwienia Trybunału Konstytucyjnego zmianami zapoczątkowanymi w 2015 r. była chęć sprawowania władzy w sposób niepodzielny i poza kontrolą konstytucyjności konkretnych działań legislacyjnych. Wobec naruszenia przez polskie władze wartości, na których opiera się Unia, zmianami w polskim prawie zajęła się Komisja Europejska w ramach funkcji strażnika traktatów. Konsekwencje naruszenia wartości Unii przez polskie organy władzy będą dotkliwe bez względu na to, czy Trybunał Sprawiedliwości uzna działania polskich władz za niezgodne z prawem Unii Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE czy też na podstawie art. 7 TUE. Polska jest pierwszym państwem członkowskim, przeciwko któremu procedura praworządności z art. 7 TUE nie tylko zaszła tak daleko, ale w ogóle po raz pierwszy znalazła zastosowanie. Trendy autorytarne w Polsce są odczytywane jako zagrożenie większe niż wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, ponieważ podważają podstawy prawne integracji europejskiej, zagrażając prawidłowemu funkcjonowaniu systemu prawa Unii Europejskiej, którego podmiotami i największymi beneficjentami są jednostki.

Sylwia Majkowska-Szulc

CONSEQUENCES OF THE VIOLATION OF EUROPEAN UNION VALUES ON THE EXAMPLE OF THE ANNIHILATION OF THE POLISH CONSTITUTIONAL TRIBUNAL TWENTY YEARS AFTER THE ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

The article is devoted to the phenomenon of the breach of the European Union's values by a Member State. Changes in the functioning of the Polish Constitutional Tribunal initiated by Polish authorities in 2015 have been considered to be inconsistent with EU values. The article aims to identify the causes and effects of the authorities' actions towards Polish Constitutional Tribunal, as well as the consequences of the breach of the Union's values by Polish authorities in regard to changes in the functioning of the Constitutional Tribunal. The analysis of the Constitutional Tribunal's jurisprudence on selected „European affairs” confirms that from the beginning of the Poland's membership in the European Union rulings related to European Union law have been evoking exceptional emotions which will result in specific political decisions in the future. The consequences of the breach of the