

**Michał Pytel**

## **Praworządność w Unii Europejskiej**

### **Czym jest praworządność?**

Już od wielu lat w wieczornych dziennikach informacyjnych, w prasie czy w Internecie możemy natrafić na tzw. spór o praworządność w Polsce. Czym właściwie jest praworządność i jak przestrzega się jej w naszym kraju oraz w samej Unii Europejskiej? Kiedy mówimy o praworządności, mamy na myśli rządy prawa, czyli sytuację, w której prawo stoi ponad władzą.<sup>1</sup> To władza musi przestrzegać ustanowionego wcześniej prawa, a nie prawo zmieniać się w zależności od tego, czego pragną rządzący. Państwo, które chce być praworządne, powinno nie tylko przestrzegać swojego prawa, ale także starać się, by jego przepisy były sprawiedliwe: jawne, zgodne, trwałe w czasie, łatwe do zinterpretowania, niedziałające wstecz oraz równe dla wszystkich.<sup>2</sup> Każde prawo ma swoje źródła, tj. akty, w których zostało zapisane. Odpowiednia hierarchia aktów prawnych tworzy system prawa, który obowiązuje na danym terytorium. I tak w Polsce zapisanymi w Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego.<sup>3</sup>

### **Źródła unijnego prawa**

Źródła prawa Unii Europejskiej możemy podzielić na dwie podstawowe kategorie: prawo pierwotne, zapisane w traktatach zawartych między państwami tworzącymi Unię, które opisują ramy prawne jej funkcjonowania, oraz prawo wtórne, czyli wszystkie instrumenty prawne, które na podstawie tych traktatów zostały później przyjęte przez Unię: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, opinie i zalecenia oraz umowy.<sup>4</sup> Początkowo to, co dziś znamy jako Unię Europejską, było kilkoma wspólnotami, w ramach których państwa założycielskie zgodziły się współpracować. Wraz z postępami integracji europejskiej coraz więcej decyzji dotyczących zmieniania starego i powstawania nowego prawa przenoszone było z poziomu pojedynczych państw na poziom wspólnoty. Traktat lizboński, który wszedł w życie w 2009 roku, nadał Unii Europejskiej osobowość prawną,<sup>5</sup> czyniąc ją czymś więcej niż tylko związkiem państw, co jeszcze bardziej skomplikowało wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi normami prawnymi. Spór Polski i Unii Europejskiej o praworządność dotyczy tego, które prawo – polskie czy europejskie – ma pierwszeństwo w przypadku ich niezgodności. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna i zależy od konkretnego przypadku. Obszary, w których Unia na podstawie traktatów otrzymała „wyłączoną kompetencję” do podejmowania decyzji, to: unia celna, reguły konkurencji jednolitego rynku, handel, polityka pieniężna w strefie euro oraz

---

<sup>1</sup> Platforma edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki, Praworządność (dostęp 11.01.2023) <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D52jgDhka>

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Art. 87, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

<sup>4</sup> Unia Europejska, Prawo UE (dostęp 11.01.2023) [https://e-justice.europa.eu/3/PL/eu\\_law](https://e-justice.europa.eu/3/PL/eu_law)

<sup>5</sup> Pkt 55, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE 2007/C 306/01)

rybołówstwo.<sup>6</sup> W pozostałych sprawach prawo mogą stanowić zarówno Unia, jak i państwa narodowe.

### **Spór o pierwszeństwo**

W 2021 roku polski Trybunał Konstytucyjny orzekł wyższość prawa pochodzącego z polskiej Konstytucji nad niezgodnym z nią prawem europejskim. Zdaniem części prawników wyrok ten stał się niebezpiecznym precedensem zagrażającym dalszej integracji europejskiej, sprzecznym z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Zasada ta nie występuje jednak w traktatach tworzących pierwotne źródło prawa Unii Europejskiej, na które wprost zgodziły się państwa członkowskie. Nie wynika ona również ze źródeł prawa wtórnego. Zasadę tę w głównej mierze stworzył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którego orzeczenia stają się „prawem pomocniczym”, czyli „niepisanym źródłem prawa europejskiego”.<sup>7</sup>

Kwestie związane z praworządnością, wymiarem sprawiedliwości i sądownictwem nie są obszarem wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Rzeczywisty spór między Polską i Unią toczy się zatem o to, czy w tej i podobnych spornych sprawach będziemy kierować się prawem wynikającym z popartej przez społeczeństwo w referendum Konstytucji, czy też pomocniczym, niepisanym źródłem prawa europejskiego. Wyroki TSUE stanowią najmniej demokratyczne źródło prawa Unii Europejskiej, zależne nie od decyzji obywateli lub ich przedstawicieli, a od subiektywnej interpretacji często zawyłych przepisów. Prymat prawa krajowego nad unijnym pojawił się również w orzecznictwach krajów takich, jak: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Czechy oraz Litwa.<sup>8</sup> Jednak z jakiegoś powodu tylko Polska i Węgry stały się stroną w sporze o praworządność z Unią Europejską.

### **Praworządność w Unii Europejskiej**

Praworządność jest jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska.<sup>9</sup> Warto zatem podać przykład tego, jak do zasady praworządności podchodzą jej organy. Jednym z organów Unii Europejskiej i zarazem jedynym, który posiada bezpośrednią legitymację wyborczą od obywateli Unii jest Parlament Europejski. W związku z tym, powinien on spełniać najwyższe standardy praworządności.<sup>10</sup> Jednak jak wskazuje Raport dotyczący praworządności proceduralnej w Parlamencie Europejskim, przygotowany na zlecenie posła do PE Dobromira Sośnierzka przez Fundację Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, działalność Parlamentu Europejskiego w znacznej mierze narusza

---

<sup>6</sup> Unia Europejska, Podział kompetencji w Unii Europejskiej (dostęp 11.01.2023) <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>

<sup>7</sup> Unia Europejska, Niepisane źródła prawa europejskiego: prawo pomocnicze (dostęp 11.01.2023) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l14533>

<sup>8</sup> Dziennik Gazeta Prawna, Orzecznictwo wielu krajów UE wskazuje na wyższość krajowego porządku konstytucyjnego nad unijnym (do-step 11.01.2023) <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8210393,orzecznictwo-kraje-ue-prawo-krajowe-prawo-unijne.html>

<sup>9</sup> Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego, Raport. Praworządność proceduralna w Parlamencie Europejskim, s. 1.

<sup>10</sup> Ibidem.

obowiązujące go prawo proceduralne, a sposób prowadzenia jego obrad w wysokim stopniu odbiega od współczesnych standardów demokracji parlamentarnej.<sup>11</sup>

Jak wskazuje raport, znaczna część głosowań nad przyjęciem aktów prawnych w Parlamencie Europejskim odbywa się na podstawie podniesienia ręki przez europosłów oraz „optycznej” ocenie ich wyników przez przewodniczącego obradom, bez użycia elektronicznego systemu głosowania. Raport stwierdza, iż „prowadzi do sytuacji, w której wynik wielu głosowań nie zależy od faktycznej woli posłów, ale od oceny dokonanej przez przewodniczącego.”<sup>12</sup> Co więcej, część rozstrzygnięć wbrew prawnym procedurom przyjmowana jest większością zwykłą, zamiast wymaganą większością kwalifikowaną. Kolejnym brakiem poszanowania zasad praworządności z jakim mamy do czynienia w Parlamencie Europejskim jest zbyt szybkie tempo podejmowania kolejnych głosowań. Nie tylko nie pozwala ono na prawidłowe tłumaczenie aktów prawnych będących przedmiotem głosowania, ale nawet uniemożliwia ono posłom oddanie głosów zgodnie z własną wolą. Choć europosłowie mają prawo do złożenia wniosku o weryfikację głosowania za pomocą systemu elektronicznego, to ostateczna decyzja na ten temat należy do przewodniczącego. Jak wskazują badania, wynik zmierzony „optycznie” przez przewodniczącego obradami, po weryfikacji, bardzo często różni się z faktycznym stanowiskiem deputowanych. O skali zjawiska może świadczyć fakt, iż w 2017 roku ponad 40% spraw rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczyło skarg o stwierdzenie nieważności obowiązujących w UE aktów prawnych.<sup>13</sup>

Prawo czy polityka?

*Jeśli sprawy idą w trudnym kierunku, mamy narzędzia jak w przypadku Polski i Węgier, a zatem zobaczymy jak pójdą te wybory. Moje podejście jest takie, że pracujemy z każdym demokratycznym rządem gotowym pracować z nami<sup>14</sup>.*

przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, zapytana o możliwą wygraną prawicy w wyborach parlamentarnych we Włoszech w 2022 roku

Wypowiedź przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen z września 2022 roku, dotycząca możliwej wygranej w wyborach parlamentarnych we Włoszech koalicji centroprawicowych partii politycznych wywołała burzę w mediach oraz spowodowała oburzenie części włoskich i polskich polityków. Ich zdaniem słowa te świadczyły o politycznym zaangażowaniu Unii Europejskiej w demokratyczne wybory państwa członkowskiego Unii. Według głoszonej przez polityków tezy, słowa te miały potwierdzać, iż spory Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi nie dotyczą podłoża prawnego, lecz politycznego, a Ursula von der Leyen wskazała na to, iż Unia Europejska oczekuje zwycięstwa lewicowej opcji politycznej, gdyż w przeciwnym wypadku Unia uruchomi wobec Włoch narzędzia prawne, jakie stosuje wobec prawicowych rządów Polski i Węgier.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 1-3.

<sup>14</sup> Polsat News, Ursula Von der Leyen wypowiedzią o wyborach we Włoszech wywołała polityczną burzę (dostęp 11.01.2023) [https://www.polsatnews.pl/wideo/ursula-von-der-leyen-wypowiedzia-o-wyborach-we-wloszech-wywolala-polityczna-burze\\_6808784/](https://www.polsatnews.pl/wideo/ursula-von-der-leyen-wypowiedzia-o-wyborach-we-wloszech-wywolala-polityczna-burze_6808784/)

*Cały ten sztuczny, wywołany przez stronę unijną, przez Komisję, konflikt ma podłoże nie prawne, nie merytoryczne, tylko polityczne i ideologiczne.*<sup>15</sup>

Minister Spraw Zagranicznych Polski, Zbigniew Rau

Strategia dojścia do zmian prawnych polegająca na rezygnacji z formalnego porządku i hierarchii wspólnych reguł na rzecz pragmatyzmu tworzącego „drobnymi kroczkami” europejski porządek *de facto* (w rzeczywistości), a nie *de iure* (poprzez prawo) jest postulatem głoszonym od lat przez federalistów - zwolenników powstania w Europie jednego, ponadnarodowego państwa i jest widoczna zwłaszcza w relacjach pomiędzy orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a orzecznictwem sądów narodowych, które wspólnie tworzą nowe prawo europejskie.<sup>16</sup>

Praworządność stanowi fundament naszej wolności. To właśnie dzięki rządowi prawa możemy czuć się bezpieczni. Pamiętajmy jednak, że Unia Europejska to nadal tylko związek państw, które pomimo wieloletniej integracji chętnie wykorzystują prawo do osiągania własnych celów politycznych.

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Beck U., Grande E., Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności, s. 158-159.