

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
do Spraw
Unii
Europejskiej**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ
DO SPRAW ZMIAN TRAKTATÓW
(NR 14)
z dnia 24 lutego 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej – podkomisji stałej do spraw zmian traktatów (nr 14)

24 lutego 2026 r.

Podkomisja stała do spraw zmian traktatów, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Grzyba (PSL-TD)**, przewodniczącego podkomisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

- **informacja na temat narzędzi i procesów, jakie należy przewidzieć zarówno w procesie rozszerzenia, jak i po rozszerzeniu, w celu wzmocnienia przestrzegania zasady praworządności w Unii Europejskiej.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Dariusz Mazur** podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Zbigniew Czachór** stały doradca Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Monika Włodarska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej, **Magdalena Skrzyńska** – specjalista ds. kontaktów zagranicznych z Wydziału ds. Unii Europejskiej w BSEM.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Otwieram posiedzenie podkomisji stałej do spraw zmian traktatów. Witam serdecznie wszystkich obecnych członków podkomisji oraz przybyłych gości. W szczególności witam pana ministra **Dariusza Mazura**, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, oraz pana **Andrzeja Rynga**, zastępcę dyrektora Departamentu Prawa Europejskiego.

W dniu dzisiejszym tematem posiedzenia podkomisji jest informacja na temat narzędzi i procesów, jakie należy przewidzieć zarówno w procesie rozszerzenia, jak i po rozszerzeniu, w celu wzmocnienia przestrzegania zasady praworządności w Unii Europejskiej. Poprosiliśmy o przygotowanie ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości jakiejś krótkiej informacji. Dziękujemy za tę informację, dotarła do nas. Chcę powiedzieć, że ta podkomisja jest podkomisją ośmioosobową, dlatego nie obradujemy przy pełnych salach, jak to zwykle bywa, a także najbardziej ekscytujące części w pracy tej podkomisji odbyły się w roku ubiegłym, kiedy było to zasadnicze pytanie, czy prawdą jest, że Polska wyrazi zgodę na zmiany traktatowe i jak głęboko one mogą nastąpić. Zresztą taki był też background decyzji o powołaniu podkomisji do spraw zmian traktatowych. To tak gwoili wyjaśnienia.

Witam też pana profesora **Czachóra**, który jest tu z nami obecny. Panie ministrze, proszę bardzo o przedstawienie tematu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Mazur:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Podstawowe wartości Unii, jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości państwa prawnego, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich i stanowią fundament sprawnego funkcjonowania Unii Europejskiej. One powinny być przestrzegane zarówno w trakcie procesu akcesji, jak i następnie po jego zakończeniu. Do Unii Europejskiej może przystąpić każdy kraj europejski, jeśli spełnia kryteria członkostwa, tak zwane kryteria kopenhaskie. Przystąpienie to proces, który opiera się na sprawiedliwej i rygorystycznie stosowanej warunkowości i zasadzie indywidualnych osiągnięć oraz na konkretnych, praktycznych postępach rozpatrywanych według podejścia, że najpierw kwestie podstawowe.

Każde państwo kandydujące jest oceniane według jego postępów w realizacji kryteriów kopenhaskich, w tym stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę praw mniejszości. Zrewidowana metodyka rozszerzenia kładzie nacisk właśnie na zapewnienie trwałego poszanowania tych wartości, a reformy w tym obszarze mają kluczowe znaczenie dla tempa negocjacji akcesyjnych.

Poszanowanie praworządności pozostaje także warunkiem dostępu państw kandydujących do funduszy unijnych, podobnie jak jest to w przypadku państw członkowskich. Państwa kandydujące stopniowo obejmowane są także tak zwanym dialogiem na temat praworządności w miarę ich postępów w negocjacjach akcesyjnych. Obecnie sprawozdania Komisji Europejskiej na temat praworządności obejmują analizę stanu praworządności w czterech państwach kandydujących, to jest Albanii, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii. Takie podejście sprzyja ich stopniowej integracji, podnoszeniu standardów oraz kultury prawnej.

Refleksja dotycząca usprawnienia instrumentarium z zakresu praworządności w rozszerzonej Unii powinna koncentrować się na zwiększeniu ich skuteczności w ramach obowiązujących traktatów, a wobec państw kandydujących także na wzmocnieniu wsparcia w niezbędnych reformach w tym obszarze. To tak tytułem wstępu.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa posłów chciałby się wypowiedzieć w tej sprawie, zadać pytania panu ministrowi? Proszę bardzo. Panie ministrze, ja może w kontekście dyskusji o szczególnym potraktowaniu takiego państwa, jakim jest Ukraina, w procesie rozszerzenia chciałbym zapytać, bo tak naprawdę jest wiele różnych scenariuszy związanych z rozszerzeniem: Ukraina, Mołdowa, Bałkany Zachodnie. W sumie to szkoda, że w sprawie Bałkanów Zachodnich prezydent Sarkozy włączył kiedyś hamulec, bo bylibyśmy już dużo dalej w tej sprawie, a to że wszechmiar wydaje się korzystne dla spójności i również bezpieczeństwa samej Unii jako ugrupowania.

Natomiast sprawa, która jest podnoszona w debacie publicznej, nie ma charakteru z jakiegoś dokumentu, ale jest podnoszona w debacie publicznej toczonej w sprawie przyjęcia Ukrainy. I tam częstokroć pada takie stwierdzenie, że możliwy jest scenariusz przyspieszonego wariantu członkostwa, który byłby jakąś rekompensatą, oczywiście w warunkach, kiedy doszłoby do zawarcia długotrwałego rozejmu albo pokoju, który by miał rekompensować Ukrainie wdrożony zakaz kandydowania do NATO czy całego procesu związanego z procesem odbudowy. Jak w tym kontekście państwo patrzeć na tę sprawę? Bo w państwie, w którym toczy się wojna, w którym wiele instytucji z racji stanu wojennego musiało zostać zatrzymanych, w którym wiele procesów, które miały miejsce, zostanie pokazanych dopiero po ewentualnym zakończeniu wojny, bo tam przecież były różnego rodzaju wydarzenia w warunkach wojennych. Wiemy, że niekoniecznie muszą być wszystkie te mechanizmy. Czy państwo uważacie, że wszystkie elementy związane z kryteriami kopenhaskimi, również z praworządnością, z kwestią korupcji i tak dalej, będą możliwe do szybkiego wdrożenia w takim scenariuszu?

I drugie pytanie: jeżeli chodzi o Bałkany Zachodnie, które z tych państw w chwili obecnej, w waszej ocenie, jest najdalej przygotowane, zważywszy na różne okoliczności, które towarzyszą temu procesowi? Dziękuję bardzo. Pan poseł Szyrkowski? Nie. Dziękuję bardzo.

Podsekretarz stanu w MS Dariusz Mazur:

Jeśli chodzi o Ukrainę, to trudno nam, jako Ministerstwu Sprawiedliwości, tak do końca odpowiedzieć na to pytanie, bo zdecydowanie nie my jesteśmy tutaj ministerstwem wiodącym, tylko Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Odnośnie do obszaru praworządności, to wydaje się, że spełnienie wszelkich kryteriów, zwłaszcza w zakresie ram antykorupcyjnych, nie jest takie łatwe. Zatem to członkostwo w wersji *light*, wprowadzenie ram antykorupcyjnych, to nie jest coś, co można wprowadzić jedną ustawą. To jest kwestia budowy jakichś służb antykorupcyjnych, całego, powiedzmy, mechanizmu sygnalistów i tak dalej, i tak dalej. To na pewno nie jest prosta, krótka piłka, ale trudno nam powiedzieć, jak by to mogło wyglądać w wersji *light*.

Natomiast, jeżeli chodzi o te cztery państwa, które pan przewodniczący wymienił, to one są generalnie oceniane jako prymus w procesie akcesyjnym. Wydaje się, że tutaj wobec nich chyba ta akcesja nie musiałaby mieć charakteru ograniczonego do wersji *light*. Ale, tak jak mówię, generalnie taka szczegółowa ocena to nie jest działka Ministerstwa Sprawiedliwości.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Proszę bardzo. Czy macie państwo jakieś inne pytania? Pan profesor Czachór?

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Tak. Zbigniew Czachór, stały doradca Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Ja może zabiorę głos, skoro rzeczywiście już zostałem wywołany, dlatego że, jak państwo wiecie, w ogóle tematyka praworządności co najmniej od dobrych kilku lat jest jednym z dosyć istotnych diskutowanych problemów wewnątrzunijnych. To jest jeden aspekt sprawy. Natomiast dzisiaj rozmawiamy

na temat procesu rozszerzenia, w związku z tym tak naprawdę nie o kwestii wewnętrznej, tylko o kwestii zewnętrznej. Chociaż ja oczywiście absolutnie zgadzam się z tym, co się znalazło w materiale, czyli odwołanie do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który mówi o procesie rozszerzania i o wszystkich warunkach, które są z tym związane. Jak najbardziej to popieram.

Natomiast pozwolę sobie też jednak zabrać głos w sprawie powiązania tych dwóch sfer, bo mnie się one wydają bardzo ważne. To znaczy, sama kondycja, jeżeli chodzi o myślenie o praworządności i w jaki sposób Unia Europejska powinna sama stać na straży praworządności w ramach własnego systemu, czy to na poziomie państw członkowskich, czy też także przestrzegania standardów praworządności przez unijne instytucje. Bo uważam, że ten wątek jest mało podnoszony w różnych dyskusjach, a instytucje też podejmują pewne działania, które można oceniać z punktu widzenia art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. W związku z tym nie tylko państwa członkowskie. Można oceniać jedną i drugą stronę. To jest dosyć istotne.

I drugi aspekt: poziom i jakość ujmowania praworządności w samej Unii Europejskiej z pewnością będzie rzutował także na rozmowy i negocjacje akcesyjne z innymi krajami, bo przyjmowanie pewnych standardów interpretacyjnych w zakresie art. 2 tak naprawdę jest efektem dopiero ostatnich lat. Zauważcie państwo, że to się dopiero kształtuje. W praktyce mamy, oczywiście poza art. 2 Traktatu, Kartę Praw Podstawowych, mamy zapowiedź przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co się oczywiście nie dzieje, ale się zapowiada, ale te systemy gdzieś tam się do siebie zbliżają. Nie ulega wątpliwości, że za sprawą głównie właśnie KPP – zresztą to są tematy na zupełnie oddzielną rozmowę – ale nie ulega wątpliwości, że te standardy, które będą wypracowywane w instytucjach unijnych, szczególnie dwóch – mam na myśli Radę... Właściwie można powiedzieć, że nawet w trzech instytucjach, bo Rada Europejska i Rada Unii to dwie instytucje, które w tym rozumieniu są panami negocjacji. One tak naprawdę przesadzają o przyjęciu nowych państw członkowskich, chociaż oczywiście procedura jest bardziej skomplikowana. Komisja jest wykonawcza w tym zakresie, bo ona negocjacje prowadzi w imieniu państw członkowskich. Wypracowanie określonych standardów rozumienia, interpretowania art. 2 Traktatu i wszystkich przepisów zawartych także w KPP, co do tego nie mam najmniejszej wątpliwości, że będzie się przenosiło także na ocenę stosowania tychże standardów w tych krajach, które zamierzają przystąpić do Unii. A jak państwo wiecie, także w przypadku krajów Bałkanów Zachodnich, w ogóle krajów bałkańskich, są tam kraje, co do których możemy dyskutować o różnych aspektach ich funkcjonowania, jeżeli chodzi o praworządność w tych państwach. To jest temat bardzo ciekawy, w gruncie rzeczy cały czas niszowy, jeżeli chodzi o analitykę czy środowisko naukowe w Polsce, bo nie ma zbyt wielu fachowców, którzy w jakiś pogłębiony sposób się tym tematem zajmują. Ale wydaje mi się to ważne.

Jeżeli już przejdziemy do wątku ukraińskiego i negocjacji Ukrainy, nawet gdybyśmy to ujmowali już w kontekście powojennym, to co do tego też nie mam wątpliwości, że będzie z tym pewien problem. To znaczy, w jaki sposób Ukraina będzie wypełniać w przyszłości standardy unijne? Bo nie wiemy, w jaki sposób one będą tam stosowane. A wiadomo, kraj tak rozbitý w rozumieniu wewnętrznym, tak doświadczony i, nie ulega wątpliwości, z pewnymi słabościami, jeżeli chodzi o system demokratyczny i kontroli demokratycznej czy kontroli w ogóle państwowej nad systemem, nad samym państwem, to może być spory problem.

Sam jestem bardzo ciekawy, jak się ten wątek w przyszłości będzie rozwijał. Czy będziemy, czy Unia, czy państwa, potem Komisja będą bardzo purystycznie, że tak powiem, podchodzić do tego wątku, czy też uczynią z tego jeden z elementów wtórnych, bo ważniejsze będą sprawy gospodarcze, te wszystkie inne aspekty, które czekają nas jeszcze w negocjacjach, także z krajami bałkańskimi. Bo przecież wiadomo, Czarnogóra jest najbardziej zaawansowana, dobrze to wiemy, i Czarnogóra ma szansę, mam taką nadzieję, osobiście mówiąc, w jakiejś perspektywie dość krótkiej zakończyć negocjacje, a państwa muszą podjąć polityczną decyzję, czy chcą ten pojedynczy kraj przyjąć do Unii. Gdybym miał im doradzać, to bym im to doradził, bo uważam, że to byłoby ożywcze dla systemu przyjąć nowy kraj czy nowe państwa. Ale można na ten temat dyskutować, co by to zmieniło. Najpewniej wymusiłoby to, żeby pewne kwestie instytucjonalne, być może... Wiadomo, przystępuje nowy kraj, to nowe miejsca w Parlamencie Europejskim, pytanie o komisarza i tak dalej, i tak dalej. Ważenie głosów się zmienia. Ale to są inne tematy.

Natomiast uważam, że trzeba to dokładnie obserwować w kontekście rozszerzenia z perspektywy tego, jak najbliższe lata ukształtują rozumienie wszystkich tych spraw po różnych perturbacjach i sprawach, które miały miejsce, także w relacjach do Polski – nie można tego wątku

pomijać – czy chociażby Węgier w kontekście praworządności i jak się to będzie przenosiło potem na stosunek do innych krajów, tych nowych, które zamierzają do Unii przystąpić. Tak że taka jest moja refleksja z tym związana. Chciałem się z tym z państwem podzielić.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Poruszył pan bardzo ważny wątek praworządności w kontekście art. 2, jeżeli chodzi o instytucje europejskie, bo z reguły mówiliśmy o krajach członkowskich, a nigdy nie podnosiliśmy faktu, że instytucje...

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Czy one same są praworządne.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Czy one nie naruszają standardów, które są zawarte...

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

O to właśnie chodzi, że to jest...

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Druga moja refleksja jest związana z tym, co kiedyś rozpoczął pan doktor Janusz Kochanowski jako rzecznik praw obywatelskich. Zainicjował wtedy współpracę rzeczników praw obywatelskich krajów Partnerstwa Wschodniego. Jak byłem w Parlamencie Europejskim, to starałem się popracować nad tym faktem i robiliśmy doroczne szczyty ombudsmanów krajów Partnerstwa Wschodniego, dołączając do nich również ombudsmanów z Bałkanów Zachodnich. To było pod patronatem Komisji Spraw Zagranicznych, podkomisji praw człowieka. Odniosłem wrażenie, że... Bo to była wtedy wspólna inicjatywa polskiego rzecznika praw obywatelskich i francuskiego rzecznika praw obywatelskich. Tam w stosunku do państw Partnerstwa Wschodniego nie chodziło o to, żeby im mówić, jak należy robić, jak wprowadzać określone standardy, tylko mówiono o dobrych praktykach, które były udziałem Polski, która wprowadzała cały ten system związany z praworządnością, z wprowadzeniem kryteriów praw człowieka.

Podam jako przykład, w jaki sposób były zmieniane standardy związane z warunkami odbywania kary w polskim więziennictwie. I nie chodziło o to, że wy musicie zrobić tak czy inaczej, tylko było to raczej rozwiązanie warsztatowe, w jaki sposób my wdrażaliśmy, wychodząc z tamtego systemu do tego. To spotkało się z dużym zainteresowaniem. Oczywiście wynikało to z faktu, że w ramach tych inicjatyw zainicjowanych jeszcze przez polskiego rzecznika praw obywatelskich wspólnie z francuskim mediatorem nie mówiono: wy musicie zrobić to tak czy tak, tylko my mamy takie i takie doświadczenia, i również jakie są ograniczenia z tym związane. Do tego świetnie przyłączyli się ombudsmeni z krajów Bałkanów Zachodnich. Miało to na poziomie Parlamentu Europejskiego swoje odzwierciedlenie w postaci dorocznych konferencji, które się odbywały.

Ja zakończyłem swoją działalność w 2019 roku i nikt nie podjął tego tematu, a uważam, że z punktu widzenia promocyjnego to była bardzo dobra inicjatywa, bo pokazywała instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce jako ważną instytucję z punktu widzenia również tych doświadczeń, które miały miejsce. Wydaje mi się więc, że to jest pewien deficyt z naszej strony jako już obecnego państwa członkowskiego, że nie promujemy akurat takich rozmów.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Jeżeli mogę...

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Proszę bardzo.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Nie chcę oczywiście wchodzić teraz w tematy nasze polskie – ale one się tutaj ciągle jakoś tam pojawiają – które dotyczyły praworządności. Chciałbym jednak, pozwólcie państwo, jeżeli można chwilę wam zająć, zwrócić uwagę na taki paradoks. Zwracam się też do wiceprzewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej Szymona Szynkowskiego vel Sęka, bo ten temat doskonale zna. Otóż, sam się nad tym zastanawiam. Ten wątek z zachowania Komisji Europejskiej – mówię o instytucjach unijnych – Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, te dwie, ale częściowo też Rada, i ostatnie lata, mamy tę sekwencję czasową dotyczącą relacji Polska–Unia Europejska, powiedzmy, po 2020 roku. I teraz ja nie wchodzę w to, kto miał rację, jakie miał racje, ale zawsze się uśmiecham, kiedy patrzę na taki paradoks, który powstał, że cała

ta nasza polska historia związana z walką o praworządność, tak to umownie nazwijmy, która się toczyła, Polska jako państwo czy władza, rząd, parlament i instytucje unijne, i to pan poseł doskonale też wie, otworzyła instytucjom furtki, które do tej pory były zamknięte. O przewrotności, że Trybunał, który w wielu tych sprawach milczał, nie zajmował się tymi tematami, dostał pretekst do zajęcia się nimi. Sam pan poseł przyzna, że tak się paradoksalnie stało, że to było zamknięte. Podobnie z powołaniem się na art. 2 i dokonywaniem interpretacji tego artykułu, wykładni tego artykułu, szczególnie w zakresie *rule of law*, oczywiście państwa prawa, ale nawet też samej litery Karty Praw Podstawowych. To dokładnie się stało.

Podobnie Trybunał Sprawiedliwości, bo przecież Trybunał, czy Komisja i Trybunał, te wszystkie wątki dotyczące zabezpieczeń finansowych, także z tytułu swoich własnych postępowań, kar, które państwa czy państwo z tego tytułu miało zapłacić, to też były przecież zupełnie nowe rozwiązania. Tego się do tej pory nie robiło. Chcę zwrócić uwagę na to, że czasami paradoksalnie, a może to celowo, bo przecież jednak możemy przyjąć założenie, że celowo to wykorzystano do otwarcia tej furtki. Nie chcę tej debaty, proszę wybaczyć, panie pośle, jakby teraz otwierać, ale chcę na to zwrócić uwagę, że to, co zdarzyło się w relacjach instytucje unijne–Polska czy na przykład Węgry, otworzyło różne furtki. Być może to było celowo. Można przyjąć taką wersję, że to było celowo sprowokowane, żeby te furtki pootwierać. Lub druga wersja, bo chcę być badaczem obiektywnym, że po prostu instytucje zostały zmuszone zachowaniem tych państw do podjęcia dokładnie takich działań. Możemy się spierać, co było przyczyną, ale nie ulega wątpliwości, że... Ja to obserwowałem.

Zresztą to wywoływało też bardzo różne reakcje, bo proszę zwrócić uwagę, że to, co zdarzyło się w Trybunale Konstytucyjnym – jedni powiedzą „tak zwanym” – czy w Trybunale, który... Nawet to orzeczenie, jak państwo wiecie, nazwano takim prawnym Polexitem, gdzie oczywiście Trybunał stwierdził – nie chcę już teraz wchodzić w kompetencje fachowców, którzy tu siedzą – ale de facto odebrał kompetencje Trybunałowi Sprawiedliwości w tym zakresie do wydawania orzeczeń dotyczących oczywiście wymiaru sprawiedliwości. Pamiętacie to? To pamiętne orzeczenie. I tak dalej, i tak dalej.

To było takie pootwieranie różnych furtek i bardzo mnie ciekawi, co się będzie dalej z tym działo. W jaki sposób to będzie wpływało – i myślę, że będzie wpływało – na ocenę także w procesie rozszerzenia o te nowe kraje. Już nie tylko o ocenę państw obecnych członków Unii Europejskiej, ale też w przyszłości tych następnych.

I jeszcze drugi krótki wątek. Otóż, to też jest dla mnie nowe, dla mnie samego, jak się nad tym zastanawiam, bo ostatnio jestem bardzo przewrażliwiony, jeżeli chodzi o instytucje unijne i jako ten człowiek, który się Unią już, nie wiem, ponad 30 lat zajmuje, po prostu dochodzę do wniosku, że tak rozwiniętego autotelicznego systemu biurokracji w zasadzie nie ma nigdzie na świecie, jeżeli chodzi o Unię Europejską. Autoteliczna, to znaczy ta, która się samolegitymizuje wymyślaniem przepisów po prostu po to, żeby istnieć. I ja uważam absolutnie, że biurokracja, administracja unijna przekroczyła już granicę. Widzimy to zresztą w odreagowaniu w postaci tych wszystkich omnibusów deregulacyjnych, które próbuje się wymyślać, bo wszyscy mają już dzisiaj po prostu serdecznie dosyć tej biurokracji, to znaczy nadprodukcji przepisów. I to się nazywa właśnie autoteliczna administracja, która po prostu wymyśla przepisy po to, żeby legitymizować swoje istnienie. Tak jest z każdą administracją. To jest zjawisko obserwowane od lat w politologii, w prawie i tak dalej, że system sam zaczyna się reprodukować. Musi po prostu uzasadniać swoje istnienie. To się dzieje. Wybaczenie, panowie, jesteście częścią ministerstwa, ale to się dzieje również w ministerstwach w Polsce. To też się dzieje na różnych zresztą poziomach, w różnych...

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Ustawy deregulacyjne są tego...

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

I za chwilę się okazuje, że właśnie trzeba przyjmować jakieś ustawy deregulacyjne po to, żeby coś tam zmieniać. No to, przepraszam, ale ktoś to wcześniej wymyślił.

Ja wiem, że to, co teraz mówię, jest na wysokim poziomie meta, bo gdybyśmy się przyjrzeni, dlaczego te przepisy powstają, to bardzo często te nasze polskie przepisy także wymuszane są przez unijne. I to w 70–80%. Już nie są pomysłem, przepraszam, urzędników polskich czy doradców, czy polityków, posłów, nie wiem, ekspertów czy BEOS-u, czy Biura Legislacyjnego, tylko tak po prostu wynika z implementacji, harmonizacji prawa z prawem unijnym.

Dlaczego o tym mówię? Dlatego, że może się za chwilę okazać, że ten autoteliczny system również będzie niepraworządny. Po prostu. To znaczy, będzie również sam z siebie naruszał różnego rodzaju standardy. Ja nie chcę powiedzieć, nie chcę oczywiście z tym przesadzić, bo tam jest wieloraki system kontroli i doskonale wiemy, że przyjęcie aktu prawnego w Unii Europejskiej to jest bardzo skomplikowany proces. Tym bardziej, że mamy jeszcze Parlament Europejski i tak dalej, i tak dalej. Chociaż, powiem szczerze, Parlament Europejski też mnie często zawodzi.

Pan poseł był członkiem Parlamentu Europejskiego i tam też mamy autoteliczność. Tam też jest próba uzasadnienia swojego istnienia. W związku z tym coś musimy dołożyć. Coś musimy jeszcze wymyślić. Coś tam musimy jeszcze dodać. Wszystko płynie z przekonania, oczywiście dla dobra, bo wszystko wynika z dobra, tak? Wszyscy są przekonani, że proponują te zmiany i rozwiązania dla jakiegoś dobra. Dobra Unii, dobra państw, dobra obywateli. Tylko na końcu tej drogi, jak ja teraz, jako stały doradca, dostaję z sekretariatu biuletyny BEOS-u, to się lewą ręką, proszę wybaczyć za te kolokwializmy, żegnam, jak czytam te propozycje rozwiązań prawnych niektórych zmian rozporządzeń, dyrektyw i tak dalej. To się ciągle produkuje. A przecież my większości tych rzeczy nawet nie omawiamy na posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej, bo dobra – przechodzi.

Proszę wybaczyć, że sobie pozwalam dzisiaj w wieczornych godzinach na taką krytykę, ale to się gdzieś jakoś wszystko ze sobą łączy. Czy to doprowadzi do tego, że Unia w pewnym momencie będzie popierana przez ludzi na bazie tej starej zasady *permissive consensus*? Bo to była idea, która w nauce, w socjologii bardzo się upowszechniła, że ludzie z założenia uważają Unię Europejską za dobro i zgodnie z tą regułą permissywnego konsensusu zgadzają się po prostu na to, co ona przyjmuje. A może już przekroczyliśmy tę granicę, tylko sobie na razie wmawiamy, że wszystko jest w porządku?

A ja osobiście, jako człowiek, jako profesor, coraz częściej, kiedy przyglądam się po prostu, jak wygląda prawo i w jakim świecie my żyjemy, także prawniczym – ja też jestem prawnikiem *nomen omen*, dla wyjaśnienia, poza politologią – to ja coraz bardziej w takim świecie po prostu nie chcę żyć. Mówi mi się na podstawie art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i wszystkich innych przepisów, że jestem wolnym człowiekiem, że żyję w demokracji, a tak naprawdę nasze życie coraz bardziej jest opanowywane przez miliony reguł. Miliony reguł i na dodatek jeszcze stara zasada, która oczywiście, wiadomo, jest od wieków panująca i z którą każdy zwykły człowiek musi się zderzyć. Wyborca w Polsce w 2027 roku najpewniej może nie zagłosować za proeuropejskim mainstreamem, tylko za antyunijnym prądem, wychodząc z założenia, że po prostu już tego nie rozumie, że tego jest za dużo, że to już przekracza granicę. A ta zasada, o której chciałem powiedzieć, brzmi bardzo prosto. Panowie doskonale ją znacie i wszyscy my na sali: *Ignorantia iuris nocet*. I ona w zasadzie dotyczy także prawa unijnego. Nie znasz tego prawa? Trudno. Twój problem, tak? I w jakim systemie my żyjemy?

Ja wiem, że to nie czas i nie miejsce, ale sobie pozwalam na więcej, bo zostałem przez pana przewodniczącego wywołany. Mnie się wydaje, że to są te najważniejsze kwestie, jeżeli to jest podkomisja do spraw zmiany traktatów, które się nie zmieniają, ale tak naprawdę w przyszłości Unii powinniśmy dokładnie o takich tematach mówić. Że coś tu jest nie tak, ale zatrzymać to? Moim zdaniem nie sposób. Nie sposób zatrzymać dzisiaj tego systemu, który z założenia jest tak wspaniały, dobry, on działa na rzecz systemu, pokoju, dobrobytu w Europie i tak dalej, ale przy biurkach w Brukseli i w różnych innych miastach eksperci, dziesiątki tysięcy ludzi ciągle się zastanawia, co by tu jeszcze zmienić, co by tu jeszcze poprawić. Nie wspomnę o Parlamencie Europejskim, bo tam też jest dokładnie to samo. Dziękuję. Przepraszam, że jak zawsze przesadzam w tego typu swoich prowokacjach intelektualnych.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dobrze. Ja uważam, że właśnie brakuje nam takiej rozmowy, która jest z gruntu spokojna, a jednocześnie odpowiada na zasadnicze pytanie, które jest często stawiane, że przecież Unia się zmieniała w sposób zasadniczy i nie do takiej Unii wchodziliśmy. To jest taki obywatelski głos.

Natomiast częstokroć myślę, że my w procesie rozmowy o funkcjonowaniu Unii nie uświadamiamy sobie, kto jest tak naprawdę decydentem politycznym. A decydentem politycznym są premierzy państw i rządów. Szefowie państw i rządów. To oni *de facto* wyznaczają agendę polityczną i nadają zasadniczy kierunek, a później biurokracja ubiera to w słowa. Mniej czy bardziej, ale ubiera.

I jest jeszcze kolejny element, na który też warto zwrócić uwagę, to jest to, że istnieje również w Polsce takie poważne przekonanie, że jeżeli minister nie dokonuje zmian w prawie, to znaczy, że nie jest reformatorem.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Tak, oczywiście.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Musi być koniecznie reformatorem przez zmiany w prawie, dotyczące działu administracji, którym on zarządza. Co do Parlamentu Europejskiego, to jest ten dualizm wynikający z faktu, że z jednej strony mamy szczebel międzyrządowy, Rada Unii, a z drugiej strony współustawodawcą jest Parlament Europejski. W Parlamencie Europejskim liczy się słowo kompromisu. W ramach tego kompromisu próbuje się uzyskać większość, próbuje się zabrać jak najwięcej frakcji, które są obecne w Parlamencie Europejskim. Wtedy z racji charakteru dokumentów, które częstokroć zawierają preambułę, a później zważywszy na, wzięwszy pod uwagę i tak dalej, każdy coś tam dokłada. I na zasadzie kompromisu mówimy: No dobrze, to jeżeli wy zgodzicie się na takie rozwiązanie, to my je dopiszemy, ale pod warunkiem, że zaakceptujecie również tamto rozwiązanie. I powstaje częstokroć bohomaz.

Mamy akurat takie doświadczenie wspólnie z panem posłem Wałęsą, że to jest takie nanizywanie kolejnych paciorków, które powodują, że częstokroć, jak czytamy konkretne stwierdzenia w części wstępnej, a nie już tej regulacyjnej, to tam zawieramy wszystko, co właściwie często klóci się ze sobą wewnątrz.

I trzeci trend, który obserwujemy, to jest taki, że doświadczenia z implementacją dyrektyw sprawiają, że w wielu krajach mamy wieloletnie opóźnienia. W związku z tym ostatnio w obszarach szczególnie wrażliwych instytucje europejskie doszły do przekonania, że trzeba to rozwiązywać na zasadzie prawa rozporządzeń, a nie dyrektyw, czyli prawa stosowanego wprost przez państwa członkowskie. I to jest już, uważam, w moim przekonaniu o jeden krok za daleko, bo ten katalog interpretacji prawa dyrektyw na poziomie państwa członkowskiego nie w każdym musi być taki sam.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Jasne. Jasne.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Bo te warunki... To mi trochę przypomina radzieckiego fryzjera, którego zapytano swego czasu, czy mu dobrze idzie biznes. A on powiedział: Tak, ale w przyszłym roku będę jeszcze efektywniej pracował. A w jaki sposób pan to zrobi? Kupię maszynę do strzyżenia. Ale przecież każda głowa jest inna? Tylko za pierwszym razem – brzmiała jego odpowiedź.

Zatem w moim przekonaniu czasami też jest taka sytuacja, że trochę to ograniczenie regulacji w prawie dyrektyw na rzecz rozporządzeń jest pewną formą odebrania pewnej części autonomii w implementacji prawa dyrektyw, prawda? Dobrze. Pan poseł Szykowski vel Sęk.

Poseł Szymon Szykowski vel Sęk (PiS):

Bardzo krótko, bo niestety czas mnie nagli i muszę za chwilę opuścić podkomisję. A szkoda, bo wywiązała się bardzo ciekawa dyskusja na skutek głosu pana profesora, pana przewodniczącego, którą byłbym żywo zainteresowany, żeby kontynuować. Może warto poświęcić któreś posiedzenie podkomisji takiej teoretycznej analizie, metaanalizie, można powiedzieć, rozwoju orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i interpretacji przez Komisję Europejską klauzul generalnych. Bo to jest problematyka, która wydaje mi się, że jest interesująca.

Pan profesor skoncentrował się na zasadzie pomocniczości i proporcjonalności, tak? Na ile dzisiaj jeszcze rzeczywiście instytucje europejskie się nią kierują i rzeczywiście starają się proponować przepisy tylko tam, gdzie państwa nie mogą wykonać danego obszaru, danego zadania lepiej. Nie mam przekonania, że tylko w tych obszarach są zaangażowane. Mam wrażenie przeciwne – że są zaangażowane we wszystkich obszarach, również tam, gdzie dość jasne jest, że państwa mogłyby sobie z tym zadaniem poradzić lepiej, prawda?

Kolejna sprawa – zasada przyznania, tak? Czyli na ile rzeczywiście państwa powierzyły te kompetencje, które dzisiaj są wykonywane przez Komisję Europejską i wyinterpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w traktatach do realizacji na poziomie europejskim, instytucjom europejskim. Abstrahując już od polskiego case'u, można mieć daleko idące

wątpliwości, czy ta zasada przyznania nie jest nadużywana w różnych obszarach. Czy nie napędził się ten element naruszania zasady przyznania. Na ile jeszcze państwa są panami traktatów zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, prawda? Na ile mają kontrolę – jak słusznie pan przewodniczący wskazał – nad instytucjami i zachowaniem przez nie zasad praworządności.

Jest coroczny raport Komisji na temat stanu praworządności w krajach członkowskich. Bardzo pięknie. Mam duże wątpliwości co do jakości tych raportów i tego, jaka to jest sklejka z wkładów przysyłanych z różnych krajów, często zupełnie bezrefleksyjnie i po linii politycznej, a na ile państwa mogą oceniać praworządność zachowywaną przez instytucje europejskie? Nie mają takich narzędzi. Nie mają w istocie takich narzędzi. Ja zresztą byłem jednym z tych, którzy postulowali w programie Prawa i Sprawiedliwości, żeby na poziomie europejskim utworzyć takie narzędzia w ramach zasady równowagi instytucjonalnej. Skoro instytucje mają narzędzia do sprawdzania, jak wygląda stan praworządności w krajach członkowskich, to dlaczego Rada Europejska nie powinna mieć narzędzi do sprawdzania, jak jest przestrzegana praworządność przez Komisję Europejską czy Parlament Europejski? Uważam, że powinna mieć taki nadzór. Można powiedzieć, że niby ma narzędzia: może odwoływać komisarzy, parlament może głosować wotum nieufności w samej Komisji. Ale to parlament, prawda? Natomiast na ile państwa mają wpływ na to, co się dzieje w Komisji Europejskiej?

To jest wielowarstwowy, bardzo ciekawy temat. Miałem okazję półtorej godziny rozmawiać na ten temat z szefem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w czasie, kiedy byłem ministrem. Prowadziłem taką teoretyczną dyskusję, bardzo ciekawą, bo to profesor prawa europejskiego, doświadczony przecież i teoretyk, i praktyk. Ale myślę, że tutaj też by taka dyskusja była ciekawa. Przepraszam, dzisiaj nie mam przestrzeni, żeby ją prowadzić, choć czuję się niekomfortowo, bo to ciekawy obszar dyskusji.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Jeżeli mogę dosłownie jedno zdanie. Przepraszam. Bo pan przewodniczący powiedział o tym wątku, że panami traktatów są właśnie państwa i jest Rada Europejska, gdzie przyjeżdżają premierzy, prezydenci i oni wyznaczają w swoich konkluzjach pewne kierunki polityczne, zresztą zgodnie z traktatem. Ja co do tego także mam już coraz większe wątpliwości, dlatego że moim osobistym zdaniem to nie jest tak, że oni w swojej zbiorowości kolegalnej, nawet w czasie tych spotkań, kiedy ileś godzin ze sobą rozmawiają, są w stanie nad wszystkim zapanować. Tu pan minister siedzi, wie coś na ten temat.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

A czy pan, panie profesorze, uważa, że...

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Nie chcę tutaj wygłaszać zbyt ryzykownych poglądów.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Ale czy pan uważa, że to jest związane z instytucją przewodniczącego Rady?

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Między innymi, ale też, proszę mi wierzyć, to wynika z badań – naprawdę nie chcę wygłaszać swoich intuicyjnych poglądów, swoich obserwacji, ale przytaczam badania – że ta agenda i poziom przygotowania premierów, prezydentów do posiedzeń Rady Europejskiej naprawdę jest bardzo różny. Nie dawałbym stuprocentowej pewności, że wszyscy tam obecni są doskonale zorientowani, jakim podlegają procesom wpływu ze strony Komisji Europejskiej i innych instytucji unijnych. Oni, niby panowie traktatów, ale proszę zauważyć, panie przewodniczący, że oni przyjmują konkluzje, kierunki polityczne.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Na zasadzie konsensusu.

Stały doradca Komisji Zbigniew Czachór:

Tak, dokładnie. I to też nie jest łatwe. A potem z tego trzeba wypracować propozycje chociażby przedłożenia prawodawczego przez Komisję Europejską. I to jedno zdanie musi być tak

zinterpretowane, żeby było zgodne z wolą. Często jest, a diabeł tkwi w szczegółach. I na tym kończę. Przepraszam, już nie chcę tego wątku ciągnąć.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Panie ministrze, czy chciałby się pan jakoś odnieść do tych różnych aspektów, które tu poruszyliśmy?

Podsekretarz stanu w MS Dariusz Mazur:

To bardzo abstrakcyjna dyskusja. Natomiast ja tylko chciałem zwrócić uwagę, że przecież nie jest tak do końca, że tworzenie nowego prawa na poziomie Unii Europejskiej jest tylko i wyłącznie wynikiem, nie wiem, tego, że struktura administracyjna ma naturę hydry, której po prostu chętnie wyrastają kolejne zgody, ale też na przykład świat się zmienia, prawda? Mamy sztuczną inteligencję i tak dalej. Są pewne zjawiska, za którymi ustawodawstwo musi nadążyć. Może nie być łatwe uchwycenie tej granicy, gdzie to jest proces, który jest potrzebny, pożyteczny i pozytywny, tak to nazwijmy, a gdzie zaczynamy rzeczywiście jakąś reprodukcję jak fraktale, które w pewnym momencie same się zaczynają powielać. Nie jest to kwestia łatwa do uchwycenia i jednoznaczna, na pewno.

Przewodniczący poseł Andrzej Grzyb (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Czy pan poseł jeszcze? Nie. Proszę państwa, wobec tego z dosyć, wydawałoby się, lapidarnie brzmiącego tematu okazało się, że całkiem spora dyskusja na naszej podkomisji się rozwinęła i jeszcze z takim zamiarem, że być może kiedyś w przyszłości wrócimy do tego tematu. Do czego zachęty wnieśli pan wiceprzewodniczący Szynkowski vel Sęk i pan profesor.

Natomiast myślę, że w dyskusji publicznej nie uwzględniamy chyba jednego podstawowego faktu, że konstelacje polityczne w państwach członkowskich się zmieniają, i to bardzo silnie się zmieniają. I to przesunięcie powoduje też nowe oczekiwania ze strony nowo powołanych, nazwę to, konstelacji rządowych w poszczególnych państwach członkowskich.

Odnoszę też wrażenie, że częstokroć jest tak, że jesteśmy trochę więźniami pewnych deklaracji, które są z tego okresu wyborczego w poszczególnych państwach. Że tam jest źródło. Myślę, że przykładem jest polski hydraulik, który nas bardzo dotknął swego czasu, czy na przykład dyrektywa usługowa, która pokazała wybitnie, że każdy pilnuje swojego interesu. Jednocześnie chyba dużo więcej byśmy uzyskali w skali Unii, gdyby te nowe regulacje bardziej otwierały rynek, w szczególności rynek usług, niż ingerowały w sferę, która jest dosyć mocno limitowana przez państwa członkowskie i jest właściwie ich kompetencją. Wtedy byłoby chyba trochę więcej zadowolenia.

Polityka klimatyczno-energetyczna też pewnie dołała oliwy do ognia i wzrost sceptycyzmu związany między innymi z konkurencyjnością czy też z mechanizmami o charakterze rynkowym, które zostały wprowadzone na przykład w Stanach Zjednoczonych. Chociażby już za administracji Bidena, ile tam było, 800 mld dolarów na pobudzenie gospodarki po covidzie. Bardzo prosty system, który wspierał odbudowę przemysłu.

Natomiast z naszej strony, mówię o Unii Europejskiej, były regulacje bardzo biurokratycznie obwarowane, które sprawiły, że potem mieliśmy takie sytuacje jak ostatnio żaglówki i – co tam było? – ekspresy do kawy. Dotyczy to całego systemu HoReCa. To zostało oczywiście przerysowane. Wszyscy to kupili jako przykład ewidentnie złego zarządzania funduszami na odbudowę pocovidową.

Ale też z drugiej strony wydaje mi się, że przykład Zielonego Ładu w wielu aspektach pokazał, że przeregulowaliśmy i wywołało to protesty. Po tych protestach trzeba się będzie z tego wycofywać, łagodzić napięcia społeczne, a powstałe napięcia społeczne powodują, że ci, których to dotknęło, na przykład rolnicy, chcą więcej. Nie są zadowoleni z tych zmian, które zostały poczynione w wyniku tych protestów. Zatem jest to rzeczywiście poważne zjawisko, z którym mamy do czynienia i z którym pewnie będzie trudno sobie w krótkim okresie czasu poradzić.

Niewątpliwie nowy impuls według mnie wniósłby jakiś mały proces rozszerzenia w Unii Europejskiej, chociażby o niektóre państwa bałkańskie. Byłaby to pewnego rodzaju nowość. Ponadto po traumie brexitowej element rozszerzenia też by pokazał, że Unia się nie starzeje w tempie błyskawicznym, tylko przyjmuje nowe wyzwania. Tak sądzę.

Natomiast sprawa Ukrainy to jest wielki znak zapytania, bo to jest wielkie wyzwanie dla wszystkich z punktu widzenia procesu politycznego, który w sposób deklaracyjny został

zapowiedziany. Wszyscy mówią: świetnie. Natomiast jak przychodzi do realiów, które mają wymiar absolutnie finansowy, to jest zdecydowanie gorzej.

Drodzy państwo, dziękuję bardzo przede wszystkim, panie ministrze, za przedstawienie poglądu resortu sprawiedliwości na ten proces. Dziękuję za obecność panu, panie ministrze, i panu dyrektorowi, oraz za inspirację do pogłębionej dyskusji panu profesorowi Czachórowi. Zamykam posiedzenie, dziękując sekretariatowi za przygotowanie dzisiejszego posiedzenia. Dobranoc państwu.